

Die schweizerische Bundesverfassung

St. Galler Kommentar

3. Auflage 2014

Herausgegeben von

Bernhard Ehrenzeller Benjamin Schindler
Rainer J. Schweizer Klaus A. Vallender

Professoren für Öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

Leiter wissenschaftliches Sekretariat

Reto Patrick Müller



Schulthess §

II–IV Schlussbestimmungen*

II

- ¹ Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird aufgehoben.
- ² Die folgenden Bestimmungen der Bundesverfassung, die in Gesetzesrecht zu überführen sind, gelten weiter bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen:
- a. *Art. 32^{quater} Abs. 6*
Das Hausieren mit geistigen Getränken sowie ihr Verkauf im Umherziehen sind untersagt.
- b. *Art. 36^{quinquies} Abs. 1 erster Satz, 2 zweiter–letzter Satz und 4 zweiter Satz*
- ¹ Der Bund erhebt für die Benützung der Nationalstrassen erster und zweiter Klasse auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern bis zu einem Gesamtgewicht von je 3,5 Tonnen eine jährliche Abgabe von 40 Franken. ...
- ² ... Der Bundesrat kann bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Dadurch dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht besser gestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein und überwachen die Einhaltung der Vorschriften bei allen Fahrzeugen.
- ⁴ ... Das Gesetz kann die Abgabe auf weitere Fahrzeugkategorien, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen, ausdehnen.
- c. *Art. 121^{bis} Abs. 1, 2 und Abs. 3 erster und zweiter Satz*
- ¹ Beschliesst die Bundesversammlung einen Gegenentwurf, so werden den Stimmberechtigten auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorgelegt. Jeder Stimmberechtigte kann uneingeschränkt erklären:
1. ob er das Volksbegehren dem geltenden Recht vorziehe;
 2. ob er den Gegenentwurf dem geltenden Recht vorziehe;
 3. welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls Volk und Stände beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollten.
- ² Das absolute Mehr wird für jede Frage getrennt ermittelt. Unbeantwortete Fragen fallen ausser Betracht.
- ³ Werden sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf angenommen, so entscheidet das Ergebnis der dritten Frage. In Kraft tritt die Vorlage, die bei dieser Frage mehr Volks- und mehr Ständestimmen erzielt. ...

III

Änderungen der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 werden von der Bundesversammlung formal an die neue Bundesverfassung angepasst. Der entsprechende Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

* Grundlage der vorliegenden Kommentierung bildet der Text von DIETER BIEDERMANN (2. Aufl.), welcher inhaltlich überarbeitet wurde.

IV

¹ Dieser Beschluss wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

II–IV Dispositions finales

II

¹ La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est abrogée.

² Les dispositions constitutionnelles suivantes, qui doivent être converties en normes légales, restent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de ces normes:

a. *Art. 32^{quater}, al. 6*

Le colportage et les autres modes de vente ambulante des boissons spiritueuses sont interdits.

b. *Art. 36^{quinquies}, al. 1, 1^{re} phrase, al. 2, phrases 2 à 5 et al. 4, 2^e phrase*

¹ La Confédération perçoit pour l'utilisation des routes nationales de première et de deuxième classe une redevance annuelle de 40 francs sur les véhicules automobiles et les remorques immatriculés en Suisse ou à l'étranger dont le poids total ne dépasse pas 3,5 t pour chacune de ces deux catégories de véhicules. ...

² ... Le Conseil fédéral peut exempter certains véhicules de la redevance et établir, notamment pour les déplacements dans les zones frontalières, une réglementation particulière. Celle-ci ne devra pas privilégier les véhicules immatriculés à l'étranger au détriment des véhicules suisses. Le Conseil fédéral peut prévoir des amendes en cas d'infraction. Les cantons perçoivent la redevance pour les véhicules immatriculés en Suisse et contrôlent le respect des prescriptions par tous les véhicules.

⁴ ... La loi pourra aussi étendre la perception de la redevance à d'autres catégories de véhicules qui ne sont pas soumises à la redevance sur le trafic des poids lourds.

c. *Art. 121^{bis}, al. 1, 2 et 3, phrases 1 et 2*

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale élabore un contre-projet, trois questions seront soumises aux électeurs sur le même bulletin de vote. Chaque électeur peut déclarer sans réserve:

1. S'il préfère l'initiative populaire au régime en vigueur;

2. S'il préfère le contre-projet au régime en vigueur;

3. Lequel des deux textes devrait entrer en vigueur au cas où le peuple et les cantons préféreraient les deux textes au régime en vigueur.

² La majorité absolue est déterminée séparément pour chacune des questions. Les questions sans réponse ne sont pas prises en considération.

³ Lorsque tant l'initiative populaire que le contre-projet sont acceptés, c'est le résultat donné par les réponses à la troisième question qui emporte la décision. Entre en vigueur le texte qui, à cette question, recueille le plus de voix d'électeurs et le plus de voix de cantons. ...

III

Les modifications de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 sont adaptées par l'Assemblée fédérale à la nouvelle Constitution quant à la forme. L'arrêté y relatif n'est pas sujet au référendum.

IV

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur.

II–IV Disposizioni finali

II

- ¹ La Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 29 maggio 1874 è abrogata.
- ² Le seguenti disposizioni della Costituzione federale abrogata che devono essere trasposte a livello di legge rimangono nondimeno applicabili fino all'entrata in vigore delle pertinenti disposizioni legislative:
- a. *Art. 32^{quater} cpv. 6*
Per le bevande spiritose sono vietati il commercio ambulante e ogni forma di vendita girovaga.
- b. *Art. 36^{quinquies} cpv. 1 primo periodo, 2 dal secondo all'ultimo periodo, e 4 secondo periodo*
- ¹ La Confederazione riscuote, per l'utilizzazione delle strade nazionali di prima e seconda classe, una tassa annuale di 40 franchi sui veicoli a motore e sui rimorchi immatricolati in Svizzera o all'estero, il cui peso complessivo non superi le 3,5 tonnellate. ...
- ² ... [Il Consiglio federale] Può esentare dalla tassa determinati veicoli e prevedere disposizioni speciali, segnatamente per gli spostamenti nelle zone di confine. Queste disposizioni non devono privilegiare i veicoli immatricolati all'estero. Il Consiglio federale può prevedere multe in casi di contravvenzione. I Cantoni prelevano la tassa sui veicoli immatricolati in Svizzera e sorvegliano l'osservanza delle prescrizioni per tutti i veicoli.
- ⁴ ... Essa [la tassa] può anche essere applicata ad altre categorie di veicoli che non sono assoggettati alla tassa sul traffico pesante.
- c. *Art. 121^{bis} cpv. 1, 2 e 3 primo e secondo periodo*
- ¹ Se l'Assemblea federale adotta un controprogetto, ai votanti sono poste sulla stessa scheda tre domande. Ogni votante può dichiarare senza riserve:
1. se preferisce l'iniziativa popolare al diritto vigente;
 2. se preferisce il controprogetto al diritto vigente;
 3. quale dei due testi dovrà entrare in vigore nel caso in cui Popolo e Cantoni li abbiano preferiti entrambi al diritto vigente.
- ² La maggioranza assoluta è accertata separatamente per ogni domanda. Non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta.
- ³ Se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'esito della terza domanda. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del Popolo e dei Cantoni. ...

III

L'Assemblea federale adeguerà formalmente alla nuova Costituzione federale le modifiche che si riferiscono alla Costituzione federale del 29 maggio 1874. Il relativo decreto non sottostà al referendum.

IV

- ¹ Il presente decreto sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.
- ² L'Assemblea federale ne determina l'entrata in vigore.

Materialien: Erläuterungen VE 95, 143; Ziff. II–IV VE 96; Botsch. VE 96, 105 f., 109 u. 435; BJ, Arbeitspapier vom 12. November 1997 «Vorlage A, Schlussbestimmung Ziff. II» (zit. Arbeitspapier); Prot. VK-S Sub 1 vom 17./18. Februar 1997; Prot. VK-N Sub 1 vom 14.–16. Mai u. vom 25.–27. Juni 1997; Prot. VK-N vom 19.–21. November 1997; Prot. VK-S vom 26./27. November 1997; Ziff. II–IV VE VK-N/S; Prot. VK-S vom 10. Juni 1998; Prot. VK-S Sub 1 vom 12./13. August 1998; Prot. VK-N vom 24. September 1998; Prot. VK-S vom 9. November 1998; Prot. VK-N vom 3. Dezember 1998; AB N Verfassungsreform 354 ff. u. 458; AB S Verfassungsreform 101 u. 187; Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7922 ff., 7928 u. 7966.

Vgl. auch die Materialien zu Art. 195.

Literatur: Vgl. die Literaturhinweise zu den Vorbem. Art. 196–197.

Inhaltsübersicht

	Rz.
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Aufhebung der alten Verfassung (Ziff. II)	7
1. Abs. 1	7
2. Abs. 2	10
2.1 Hausieren mit geistigen Getränken (Bst. a)	11
2.2 Autobahnvignette (Bst. b)	12
2.3 Verfahren bei Abstimmungen über Volksinitiative und Gegenentwurf (Bst. c)	15
III. Anpassungen durch die Bundesversammlung (Ziff. III)	17
IV. Referendum und Inkrafttreten (Ziff. IV)	22
1. Abs. 1	22
2. Abs. 2	23
V. Verhältnis der Verfassung zum untergeordneten Recht	27
VI. Schlussbemerkung	29

I. Entstehungsgeschichte

- Die Schlussbestimmungen zur BV sind in den Ziff. II–IV des BB BV 1999 enthalten. Ziff. I beinhaltete den Verfassungsentwurf. Der BB BV 1999 bildete den Gegenstand der obligatorischen Referendumsabstimmung (vgl. heute 140 Abs. 1 Bst. a BV).
- Der VE 95 kannte noch keine Schlussbestimmungen. Auch in der Vernehmlassung 1995/96 gab es keine Äusserungen zu dieser übergangsrechtlichen Thematik. Aufnahme fanden Schlussbestimmungen erst in den VE 96. Die VK und das Parlament übernahmen sie mit einigen Änderungen (zur Funktion und zur Änderung der Schlussbestimmungen vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 25 ff.).
- Ziff. II Abs. 1* des BB BV 1999 erwähnt ausdrücklich die Aufhebung der aBV. Dafür sprachen die Rechtssicherheit und die Verfassungsklarheit (Ber. BR 1985, 135 sowie MÜLLER/UHLMANN, Rechtssetzungslehre, Rz. 347). Das Parlament folgte dem entsprechenden bundesrätlichen Antrag diskussionslos.
- Einzelne Bestimmungen der aBV wurden im Rahmen der Totalrevision «herabgesetzt», sprich auf tieferer Normstufe neu verankert (vgl. Rz. 10 ff.). Nach *Ziff. II Abs. 2* des BB BV 1999 galten sie (als Verfassungsrecht) bis zum Abschluss der Überführung auf die Gesetzesstufe weiter. Zur Vermeidung einer zeitlichen Lücke hatte sich der BR in seinem Vorentwurf noch mit einer pauschalen Formulierung begnügt (*Ziff. II Abs. 2 VE 96*, Botsch. VE 96, 109). Die VK-N fügte in Abs. 2 jedoch, ebenfalls aus Transparenzgründen und aus Überlegungen der Rechtssicherheit, eine abschliessende Aufzählung der über die Aufhebung der aBV hinaus geltenden Bestimmungen ein (*Ziff. II VE VK-N*). Nicht aufgenommen wurde aus Gründen des Vertrauensschutzes die

ÜBest. zum Moorschutz (Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes nach Art. 24^{sexies} aBV; vgl. dazu BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Schlussbestimmungen, Rz. 3 m.w.H.).

Ziff. III regelte die Integration jener (damals hängigen) Revisionsvorlagen in die BV, welche auf die Systematik der aBV Bezug nahmen (vgl. Rz. 17 ff.). Die bundesrätliche Fassung von *Ziff. III* hatte sich noch auf entsprechende Volksinitiativen beschränkt (Botsch. VE 96, 105 f. u. 435). Die VK-N ergänzte *Ziff. III* zunächst um einen Abs. 2 und schloss weitere Fälle ein, in welchen eine formale Anpassung der Volksinitiativen an die (neue) BV notwendig war (*Ziff. III* VE VK-N). Da sich das Übergangsproblem in gleicher Weise auch für Behördenvorlagen stellte (s. Rz. 18 ff.), beschloss die VK-S, *Ziff. III* wesentlich kürzer, inhaltlich aber weiter zu formulieren und nicht nur Volksinitiativen, sondern auch Behördenvorlagen einzuschliessen (*Ziff. III* VE VK-S). Diese Lösung setzte sich im Differenzbereinigungsverfahren durch (AB S Verfassungsreform 101 u. 189; AB N Verfassungsreform 356). 5

Die Bundesversammlung übernahm *Ziff. IV* des bundesrätlichen Vorentwurfs über das Referendum (Abs. 1) und die Delegationsnorm bezüglich des Inkrafttretens der BV (Abs. 2) unverändert (AB N Verfassungsreform 356; AB S Verfassungsreform 101). 6

II. Aufhebung der alten Verfassung (Ziff. II)

1. Abs. 1

Ziff. II Abs. 1 erwähnte ausdrücklich die Aufhebung der aBV (und trug damit der teilweise geforderten formellen und materiellen Übereinstimmung des Rechts Rechnung (vgl. IMARK, Aufhebung, 160). Der BB Inkrafttreten BV 1999 wiederholte dies (Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7928). 7

Juristisch wäre es nicht notwendig gewesen, das Ausserkrafttreten der aBV in Bundesbeschlüssen anzusprechen, da die BV die aBV (mit Ausnahme gewisser zeitlich beschränkt weitergeltender Bestimmung [s. Rz. 4] sowie von allenfalls weiterbestehendem ungeschriebenen Verfassungsrecht, wie etwa dem ungeschriebenen obligatorischen Staatsvertragsreferendum [dazu Komm. zu Art. 140, Rz. 14]) derogiert hat (vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 5 ff. sowie RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, Rz. 148; a.M. BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Schlussbestimmungen, Rz. 8, wonach die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes «*lex posterior derogat legi priori*» als Kollisionsregel nur für Teil-, nicht aber für Totalrevisionen der BV zulässig sei). Bereits die Verfassungsvorlage von 1874 hatte sich nicht ausdrücklich zur Ausserkraftsetzung der BV 1848 geäußert. Es galt als selbstverständlich, dass die neue Verfassung die alte integral ablöse (zum Erlass der BV 1848 vgl. Komm. zu Art. 195, Rz. 2 ff.). 8

Mit der Ablösung der aBV durch die BV änderte sich die Verfassungsgrundlage der gesamten nachgeordneten Gesetzgebung (vgl. Botsch. VE 96, 107). Die in der Regel im Ingress der Gesetze genannten Verfassungsartikel (vgl. Komm. zu Art. 164, Rz. 2) werden anlässlich ohnehin stattfindender Gesetzesrevisionen sukzessive durch Hinweise auf die entsprechenden Artikel der BV angepasst (Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7924 f.). 9

2. Abs. 2

- 10 Die abschliessend in Ziff. II Abs. 2 erwähnten, bedingt weitergeltenden Bestimmungen der aBV (s. Rz. 4) sind zwischenzeitlich auf die Gesetzesstufe überführt worden (vgl. auch Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 10). Die nachfolgend erwähnten Normen haben damit ihre juristische Bedeutung verloren.

2.1 Hausieren mit geistigen Getränken (Bst. a)

- 11 Die Bestimmungen der aBV zum Alkohol waren sehr umfangreich. Sie sind mit der Verfassungsreform radikal gekürzt worden. Zahlreiche Details sind heute auf Gesetzes- und Verordnungsstufe verankert. Ein Punkt blieb in der Verfassungsreform offen: Art. 32^{quater} Abs. 6 aBV verbot das Hausieren mit geistigen Getränken. Das BG vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (AlkG, SR 680) enthält jedoch eine Ausführungsbestimmung zum Hausieren mit geistigen Getränken, die sich nur auf gebrannte, nicht aber auf vergorene Produkte bezieht (Art. 1 i.V.m. Art. 41 Abs. 1 Bst. c AlkG). Mit Art. 11 des BG vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1) ist diese Lücke geschlossen und Art. 32^{quater} Abs. 6 aBV vollständig auf die Gesetzesstufe überführt worden (vgl. BBl 2000 4216).

2.2 Autobahnvignette (Bst. b)

- 12 Im Jahr 1984 stimmten Volk und Stände der befristeten Einführung einer Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette) zu. Rechtzeitig vor Ablauf der Frist wurde eine analoge unbefristete Lösung als Art. 36^{quinquies} in die aBV aufgenommen (BBl 1994 II 696). Für die sehr detaillierten Regelungen genügten ausführende Verordnungsbestimmungen (ursprünglich die bundesrätliche VO vom 26. Oktober 1994 über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen, AS 1994 2518).
- 13 Die BV enthält in Art. 86 Abs. 2 nur noch eine knappe Kompetenzbestimmung. Dem Verordnungsrecht fehlte damit eine genügende formell-gesetzliche Grundlage. Mittlerweile enthält das BG vom 19. März 2010 über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (NASG, SR 741.71) die wichtigsten Grundsätze der Abgabenerhebung. Die Schlussbestimmung hat damit ihre materielle Bedeutung verloren.
- 14 Hätte das Stimmvolk in der Volksabstimmung vom 24. November 2013 die Erhöhung der Nationalstrassenabgabe (NSAG, Änderung vom 22. März 2013, BBl 2013 2527) nicht abgelehnt (BBl 2014 1773), wäre das Verfassungsdokument um eine Kuriosität reicher geworden: Die Schlussbestimmungen zur BV hätten weiterhin von (sowieso unbeachtlichen) CHF 40.–, Art. 6 des revidierten NASG aber von CHF 100.– gesprochen.

2.3 Verfahren bei Abstimmungen über Volksinitiative und Gegenentwurf (Bst. c)

- 15 Seit 1987 besteht die Möglichkeit, bei der Vorlage einer Volksinitiative und eines Gegenentwurfs mit einem doppelten Ja zu stimmen (BBl 1987 II 817). Art. 121^{bis} aBV regelte den Grundsatz des «doppelten Ja» in allen Einzelheiten. Der BR schlug im VE 95 vor, das Verfahren in einem Gesetz zu regeln (Art. 117; Erläuterungen VE 95, 143). Aufgrund der Kritik in der Vernehmlassung enthielt Art. 129 VE 96 wiederum eine etwas detailliertere Regelung.

Eine erneut ausführliche, im Rahmen der Reform der Volksrechte 2003 eingeführte Regelung des Verfahrens bei Initiative und Gegenentwurf enthält Art. 139b BV, welche durch (den drei Jahre älteren) Art. 76 BPR ergänzt wird. Damit ist die Vorgabe des Einleitungssatzes («[...] gelten weiter bis zum Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen») erfüllt, und diese Verfassungsbestimmung hat ihre materielle Bedeutung verloren. 16

III. Anpassungen durch die Bundesversammlung (Ziff. III)

Da das Schweizer Bundesverfassungsrecht in den entsprechenden Verfahren jederzeit geändert werden kann, war parallel zur Nachführung von 1999 auch der Umgang mit Teilrevisionen zu regeln, die sich noch auf die aBV bezogen. 17

Teilrevisionen, die von Volk und Ständen noch *vor Verabschiedung der BV* gutgeheissen wurden, bezog die BVers in die BV mit ein. Revisionen, die von Volk und Ständen erst *nach der parlamentarischen Verabschiedung* der nachgeführten BV (vom 18. Dezember 1998) angenommen wurden, fanden keinen direkten Eingang in Text und Struktur der Vorlage. Ziff. III der Schlussbestimmungen sah daher eine nachträgliche Integration jener Verfassungsänderungen (VI, Pa.Iv. oder Behördenvorlagen) vor, die das Parlament aus zeitlichen Gründen nicht hatte in der BV berücksichtigen können (Revisionsvorlagen, die sich noch auf die aBV bezogen und die nach dem 18. Dezember 1998 angenommen wurden). 18

Konkret zum Tragen kam diese Regel in zwei Fällen, nämlich betreffend die Wahlvoraussetzungen für den BR (Kantonsklausel, BBl 1998 4800) und betreffend die Transplantationsmedizin (BBl 1998 3473). Beide Revisionen bezogen sich noch auf die aBV und sind am Tag der Abstimmung, am 7. Februar 1999, in Kraft getreten. In den Abstimmungserläuterungen sind die Stimmberechtigten darauf hingewiesen worden, dass die BVers eine entsprechende Ergänzung der BV vornehmen werde. 19

Nach dem Inkrafttreten der BV am 1. Januar 2000 wurden zwei weitere Vorlagen, die noch während der Geltungsdauer der aBV eingereicht worden waren und somit auf sie Bezug nahmen, von Volk und Ständen gutgeheissen: die Volksinitiative vom 6. März 2000 «für den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO)» (Art. 197 Ziff. 1) – in der Abstimmung vom 3. März 2002 angenommen (BBl 2002 3690) –, und die Volksinitiative vom 3. Mai 2000 «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter» (Art. 123a) – angenommen am 8. Februar 2004 (BBl 2004 2199). Das Parlament nahm formelle Anpassungen vor (Nummerierung) und der Abstimmungstext wurde in den Abstimmungserläuterungen mit einer entsprechenden Fussnote versehen. 20

Zwischenzeitlich ist auch Ziff. III obsolet geworden. 21

IV. Referendum und Inkrafttreten (Ziff. IV)

1. Abs. 1

- 22 Ziff. IV enthält in Abs. 1 die Referendums Klausel, die für eine Totalrevision aufgrund von Art. 123 Abs. 1 aBV zwingend vorzusehen war (WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 119/120, Rz. 98 u. Art. 123, Rz. 21). Die Bestimmung gab in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass; National- und Ständerat übernahmen den bundesrätlichen Vorschlag inhaltlich und änderten ihn bloss redaktionell ab. Unbestritten ist, dass eine totalrevidierte Verfassung als Gesamtpaket zur Abstimmung gelangen darf (WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 119/120, Rz. 51) respektive muss (vgl. Komm. zu Art. 195, Rz. 29 f.).

2. Abs. 2

- 23 Art. 119 aBV enthielt bezüglich des Verfahrens bei einer Totalrevision der Verfassung nur eine summarische Regelung. Für Partial- und Totalrevision galten hinsichtlich des Inkrafttretens dieselben Genehmigungsmodalitäten (WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 119/120, Rz. 31 u. 49). Demnach trat eine totalrevidierte Verfassung grundsätzlich mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 123 Abs. 1 aBV; s.a. Komm. zu Art. 195, Rz. 25 ff.).
- 24 Ein sofortiges Inkraftsetzen der BV wurde als nicht zweckmässig erachtet. Zunächst schien es BR und BVers im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die BV ratsam, sich mit Blick auf die übrigen Reformvorhaben (insb. die Justizreform und die Reform der Volksrechte) einen Handlungsspielraum zu bewahren. Ausserdem führte die Verfassungsvorlage vom 18. April 1999 zu Anpassungen auf der Gesetzesstufe (vgl. Rz. 4 u. 10 ff.). Mit dem gewählten Vorgehen sollten Regelungslücken vermieden werden (AB N 1999 1811 f.). Gleichzeitig konnte die formelle Anpassung hängiger Initiativen an die BV mit den jeweiligen Initiativkomitees abgesprochen werden.
- 25 Ziff. IV BB BV 1999 delegiert in Abs. 2 den Entscheid über das Inkrafttreten der BV nach ihrer Annahme durch Volk und Stände an die BVers (AB N Verfassungsreform 356; im Ständerat wurde Ziff. IV stillschweigend genehmigt, AB S Verfassungsreform 189; kritisch Komm. zu Art. 195, Rz. 28).
- 26 Die BVers entschied sich auf Antrag des BR (Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7922) am 28. September 1999 dafür, die BV auf das symbolträchtige Datum des 1. Januar 2000 («Millennium») in Kraft zu setzen. Der Inkrafttretensbeschluss unterstand nicht dem Referendum (Ziff. II Abs. 1 BB Inkrafttreten BV 1999).

V. Verhältnis der Verfassung zum untergeordneten Recht

- 27 Die Verfassungsreform von 1999 wirkte sich auf das ganze nachgeordnete Gesetzesrecht des Bundes sowie auf das gesamte kantonale Recht aus (Botsch. VE 96, 107). Beim weit überwiegenden Teil der Verfassungsbestimmungen ging es dem Verfassungsgeber um eine formale

(«Nachführung»), nicht um eine inhaltliche Neugestaltung. Obschon der Verfassungsgeber Inkongruenzen vermeiden wollte, könnten im Einzelfall zuvor verfassungskonforme ausführende Gesetzesbestimmungen mit dem Ausserkrafttreten der aBV ihre Verfassungsgrundlage verloren haben. Solche Normen stünden im Widerspruch zur BV, wären aber für die Behörden trotzdem zu beachten (Art. 190; s.a. BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Schlussbestimmungen, Rz. 34).

Der Verfassungsgeber hat in einigen Fällen Bestimmungen der aBV, bei denen es sich bezüglich 28
 Regelungsgegenstand und Detaillierungsgrad um Gesetzes- oder Verordnungsmaterie handelte, bewusst nicht in die BV überführt. In anderen Fällen sind die Ausführungserlasse gleichzeitig mit der BV in Kraft gesetzt worden (BBl 1999 8668 [GVG], 8687 [RVOG], 8711 [Stempelabgaben], 8726 [Wehrpflichtersatz]) oder kurz danach (1. März 2000; BBl 1999 8664 [politische Rechte], 8667 [Garantiegesetz], 8680 [prozessuale Anpassungen], 8683 [Bundesassisen]). Die Referendumsfristen zu den entsprechenden Vorlagen liefen aber erst am 3. Februar 2000 ab (BBl 1999 8664 ff.). Das Parlament hat dies mit der Begründung in Kauf genommen, es gehe nur um eine Rückwirkung von zwei bis drei Wochen, es würden keine stossenden Rechtsungleichheiten geschaffen und es finde kein Eingriff in wohlverworbene Rechte statt (AB N 1999 1811; AB S 1999 820). Die Beratungen zu den bundesrätlichen Anträgen betreffend das Verbot der Annahme von Zuwendungen und Auszeichnungen (Ordensverbot des Art. 11 aBV) auf Gesetzesstufe hat das Parlament zunächst noch ausgesetzt (AB N 1999 1811) und erst im Verlauf des Jahres 2000 zu Ende beraten. Die entsprechenden Anpassungen verschiedener Gesetze traten auf den 1. Februar 2001 in Kraft (AS 2001 114). Ebenfalls erst später behandelt wurden die Anpassungen der Prozessgesetze bezüglich der Gewährleistung des Redaktionsgeheimnisses (Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7966, i.K. seit 1. Februar 2001, AS 2001 118).

VI. Schlussbemerkung

Die Schlussbestimmungen in den Ziff. II–IV BB BV 1999 regeln das «Übergangsrecht im 29
 eigentlichen Sinne» (RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, Rz. 147). Sie gehören zum notwendigen rechtstechnischen Apparat einer Verfassung und sorgen für den reibungslosen Übergang von der alten zur neuen Verfassung (vgl. Komm. zu Art. 196–197, Rz. 4 ff.). Obwohl sie im Verfassungsdokument abgedruckt werden und obwohl der Souverän (mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum über den BB BV 1999) auch über die Schlussbestimmungen abgestimmt hat, bilden sie kein formelles Verfassungsrecht. Nach hier vertretener Ansicht wäre es angezeigt gewesen, die Schlussbestimmungen als Teil des Übergangsrechts in der BV selbst zu verankern (vgl. Komm. zu Art. 195, Rz. 28).

Mittlerweile stehen keine Bestimmungen der aBV mehr in Kraft. Die Schlussbestimmungen des 30
 BB BV 1999 könnten aufgehoben werden (zur Aufhebung von ÜBest. der BV vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 26 ff.).