

# 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 §

## Art. 195\*

Inkrafttreten	<b>Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist.</b>
Entrée en vigueur	<b>La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée.</b>
Entrata in vigore	<b>La Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni.</b>

**Materialien:** Zweiter Ber. des BR an die BVers über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben, BBl 1955 II 325 ff. (zit. Ber. «Chevallier-Initiative»); Botsch. des BR an die BVers zu einem BG über die politischen Rechte vom 9. April 1975, BBl 1975 I 1317 ff. (zit. Botsch. BPR); Botsch. über die VI «Für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik», BBl 1988 II 967 ff. (zit. Botsch. Schweiz ohne Armee); Botsch. über die VI «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», BBl 1991 IV 254 ff. (zit. Botsch. Waffenplatzinitiative); Erläuterungen VE 95, 195; Botsch. VE 96, 434 ff.; Prot. VK-N Sub 1 vom 23.–25. April 1997; Prot. VK-N vom 7.–9. Juli 1997; Prot. VK-S Sub 1 vom 12./13. August 1997; Prot. VK-S vom 1./2. September 1997; AB N Verfassungsreform 118; AB S Verfassungsreform 121; Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7924 u. 7926.

**Literatur:** BELLANGER FRANÇOIS, Révision totale et partielle de la Constitution fédérale, in: Thüerer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht, 1259 ff. (zit. Révision); BIAGGINI GIOVANNI, Verfassung und Richterrecht: verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsfortbildung im Wege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss., Basel 1991 (zit. Verfassung und Richterrecht); BOLZ URS, Art. 130, in: Kälin/Bolz, Verfassungsrecht BE, 571 f. (zit. Art. 130 KV BE); CAMPRUBI MADELEINE, Art. 135, in: Häner et al., Komm. KV ZH (zit. Art. 135 KV ZH); EHRENZELLER BERNHARD/MÜLLER RETO PATRICK, Gutachten zuhanden von economiesuisse betreffend die Eidgenössische Volksinitiative «für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)», <[www.economiesuisse.ch/de/SiteAssets/Seiten/Forms/EditForm/Studiel\\_Gutachten\\_Ehrenzeller.pdf](http://www.economiesuisse.ch/de/SiteAssets/Seiten/Forms/EditForm/Studiel_Gutachten_Ehrenzeller.pdf) besucht am 1.7.2014 (zit. Gutachten Staatsverträge); EICHENBERGER KURT, Rechtsgutachten über Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen im Bund, ZBl 1992, 410 ff. (zit. Rechtsgutachten Volksinitiativen); FLEINER FRITZ, Die Gründung des Schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848, in: Ders. (Hrsg.), Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 53 ff. (zit. Gründung); GÄCHTER THOMAS, Rechtsetzung, in: Biaggini et al., Staatsrecht, 290 ff. (zit. Rechtsetzung); GEISER JEAN-CHRISTOPHE, La mise en vigueur échelonnée de la législation: le règne du pragmatisme?, LeGes 3/2005, 37 ff. (zit. La mise en vigueur échelonnée); HÄBERLE PETER, Struktur und Funktionen von Übergangs- und Schlussbestimmungen als typisches verfassungsstaatliches Regulierungsthema und -instrument, in: Ruch et al., FS Lendi, 137 ff. (zit. Struktur und Funktion); JAGMETTI RICCARDO, Der Einfluss der Lehren von der Volkssouveränität und vom pouvoir constituant auf das schweizerische Verfassungsrecht, Diss., Zürich 1920 (zit. Einfluss); KÖLZ ALFRED, Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ZBl 1992, 420 ff. (zit. Rechtsgutachten Gültigkeit); LEUPOLD MICHAEL/BESSON MICHEL, Gefährden Volksinitiativen die «gute Ordnung» der Verfassung?, LeGes 3/2011, 389 ff. (zit. Gute Ordnung); LUTZ GEORG, Geringer Reformbedarf trotz Funktionswandel der Volksinitiative, LeGes 3/2011, 371 ff. (zit. Funktionswandel); MEYER ULRICH/ARNOLD PETER, Intertemporales Recht, Eine Bestandesaufnahme anhand der Rechtsprechung der beiden öffentlich-rechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, ZSR 2005 I, 115 ff. (zit. Intertemporales Recht); MOSER WERNER, Unterschätzte Verfassung? Beiheft 4 zur ZSR, Basel 1986 (zit. Unterschätzte Verfassung); MÜLLER RETO PATRICK, Innere Sicherheit Schweiz – Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Diss., Egg bei Einsiedeln 2009 (zit. Innere Sicherheit Schweiz); PULVER BERNHARD, Le droit transitoire – parent pauvre de la législation?, LeGes 3/2005, 91 ff. (zit. Droit transitoire); SCHEFER MARKUS/ZIMMERMANN ALEXANDRA, Materielle Schranken der Verfassungsgebung, LeGes 3/2011, 343 ff. (zit. Schranken); SCHINDLER DIETRICH, Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», ZBl 1992, 404 ff. (zit. Rechtsgutachten Waffenplätze); SCHWEIZER

\* Die Kommentierung von DIETER BIEDERMANN (2. Aufl.) wurde im Rahmen der 3. Aufl. grundlegend überarbeitet.

RAINER J., Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Glarus 1981 (zit. Komm. KV GL); WYSS MARTIN PHILIPP, Recht zeitig oder rechtzeitig? Vom Umgang der Rechtsetzung mit der Zeit, LeGes 3/2005, 13 ff. (zit. Recht zeitig oder rechtzeitig?).

<b>Inhaltsübersicht</b>	Rz.
I. Entstehungsgeschichte und historische Bedeutung	1
II. Systematische Einordnung	6
III. Inkrafttreten	8
IV. Wirkungsbeginn und -ende	12
1. Allgemeines	12
2. Wirkungsbeginn und Durchführbarkeit von Verfassungsbestimmungen	17
3. Zur Rückwirkung von Verfassungsbestimmungen	19
V. Anwendbarkeit neuer Verfassungsbestimmungen	21
VI. Sonderfälle	25
1. Totalrevisionen der Bundesverfassung	25
2. Aufgeschobenes oder gestaffeltes Inkrafttreten	29
3. Inkrafttreten totalrevidierter Kantonsverfassungen	32

## I. Entstehungsgeschichte und historische Bedeutung

Art. 195 BV knüpft inhaltlich bei Art. 123 Abs. 1 (bis 1891 noch Art. 121) aBV respektive bei Art. 114 BV 1848 an. In ihrem heutigen Wortlaut entspricht die Bestimmung Art. 170 VE 95 respektive Art. 184 VE 96. In den parlamentarischen Beratungen fand keine Diskussion darüber statt (vgl. weitergehend BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 195, Rz. 1).

Von besonderer, auch rechtstheoretischer Bedeutung ist das *Inkrafttreten einer neuen Verfassung als solcher*, sei es durch originären Akt der Verfassungsgebung, sei es durch Totalrevision einer früheren Verfassung. Aus eidg. Perspektive ist an die Schaffung des Bundesstaates zu erinnern: Als «Rahmenvertrag des Staatenbundes» enthielt der Bundesvertrag von 1815 keine Revisionsvorschriften (AUBERT, Bundesstaatsrecht I, Rz. 85); daher konnte sich die Verfassungsgebung nach dem Sonderbundskrieg nur beschränkt danach richten.

Die *BV 1848* hielt im Dritten Abschnitt unter dem Titel «Revision der Bundesverfassung» zwar in Art. 114 fest, dass «die revidierte Bundesverfassung» in Kraft tritt, «wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist». Damit schuf der Verfassungsgeber indes eine Bestimmung, welche sich nach ihrer Systematik und nach ihrem Wortlaut auf das Inkrafttreten *künftiger* Verfassungsänderungen bezog (erstmalig im Jahre 1866; vgl. dazu KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 507 f.; AUBERT, Bundesstaatsrecht I, Rz. 95 ff.). Eine Anwendbarkeit der Bestimmung auf die Inkraftsetzung der BV 1848 selbst war (richtigerweise) nicht intendiert.

Das Verfahren über die «Annahme» der BV 1848 richtete sich nach deren Übergangsbestimmungen (Art. 1–3 ÜBest.). Schliesslich erklärte der *Beschluss der Tagsatzung betreffend die feierliche Erklärung über die Annahme der neuen Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 12. September 1848 das neue (so wörtlich) «Grundgesetz» für angenommen.

Der Bundesvertrag sollte ausser Kraft treten, «(s)obald die Bundesversammlung und der Bundesrath konstituiert sein werden» (Art. 7 ÜBest. BV 1848). Mit dem *Beschluss der Tagsatzung über die Einführung der neuen Bundesverfassung* vom 14. September 1848 (BBI 1849 36 ff.) fanden die als angenommen erklärten Bestimmungen der BV 1848 erstmalige Anwendung zur Bestellung der Bundesversammlung.

Die Session der Eidg. Räte begann am 9. November 1848. Am 16. November wählte die Vereinigte Bundesversammlung die sieben Bundesräte (dazu KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 477 ff.). AUBERT (in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Geschichtliche Einführung, Rz. 104) und KÖLZ (Verfassungsgeschichte II, 477) stellen bezüglich des Ausserkrafttretens des Bundesvertrages von 1815 auf diesen Wahlakt ab.

Der Bundesrat trat am 21. November 1848 erstmals zusammen – formell allerdings ohne einen Bundespräsidenten. Der von der Vereinigten Bundesversammlung in das von der BV 1848 vorgesehene Amt (Art. 86) gewählte Bundesrat Jonas Forrer nahm seine Wahl nämlich erst nach langem Zögern Ende Dezember 1848 an (ALTERMATT URS, Die Schweizer Bundesräte: ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991, 105).

- 4 In Erlass und Inkraftsetzung der BV 1848 manifestierte sich ein *Akt originärer Verfassungsgebung* (FLEINER F., Gründung, 78; s.a. MÜLLER R., Innere Sicherheit Schweiz, 8 m.w.H.) durch die Tagsatzung und eine Mehrheit der Kantone (AUBERT, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Geschichtliche Einführung, Rz. 96 ff.). Die Beschlüsse der Tagsatzung als Exekutivorgan des Staatenbundes ermöglichten ein zeitweiliges Nebeneinander der Bestimmungen des Bundesvertrages von 1815 mit jenen der (formell) noch nicht in Kraft stehenden BV 1848 (vgl. AUBERT, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Geschichtliche Einführung, Rz. 102). Damit verhalf die Tagsatzung – politisch – dem revolutionären Willen zur Schaffung des Bundesstaates zum Durchbruch, ohne aber vollständig mit der alten Ordnung zu brechen.
- 5 Entsprechend entzog das Inkrafttreten der BV 1848 und damit der teilweise *fließende Wandel* vom Staatenbund zum Bundesstaat den kantonalen Rechtsordnungen ihre Gültigkeit nicht per se. Insbesondere behielten die bestehenden Kantonsverfassungen ihre Gültigkeit (vgl. überdies Art. 4 ÜBest. BV 1848; dazu Komm. zu Art. 196, Rz. 1). Der Kanton Neuchâtel blieb vorerst gar preussisches Fürstentum (zum «Royalistenaufland» von 1856 s. MÜLLER R., Innere Sicherheit Schweiz, 104 ff. m.w.H.). Bestehende Konkordate (auch im Sinne weiterer Elemente des früheren Staatenbundes) wurden durch die Bundesverfassung nur soweit derogiert, wie sie in Widerspruch zu dieser standen (Art. 6 ÜBest. BV 1848). Die *Gesetzgebung* des Bundes erfolgte sukzessive durch die neu konstituierten Behörden (vgl. MÜLLER R., Innere Sicherheit Schweiz, 68 ff.).

## II. Systematische Einordnung

- 6 Die systematische Einordnung des Art. 195 unter den 6. Titel der BV (Revision der BV und ÜBest.), verbunden mit der Schlichtheit der bloss aus einem Satz bestehenden Bestimmung lässt das *gestaltende Element* (HÄBERLE, Struktur und Funktion, 137 [allerdings zu den ÜBest.]) der Norm nicht ohne weiteres erkennen. In seiner demokratiethoretischen Bedeutung erweist sich das Verhältnis von Art. 195 zu den Bestimmungen über das obligatorische Verfassungsreferendum (Art. 140 Abs. 1 Bst. a) als symbiotisch.

Dies wäre m.E. ebenso ohne die explizite Bezugnahme auf Volk und Stände in Art. 195 der Fall. Denn soweit Art. 140 Abs. 1 Bst. a für die Annahme von Verfassungsänderungen ein obligatorisches Referendum mit doppeltem Mehr von Volk und Ständen verlangt, bildet ein solches die unabdingbare Voraussetzung für das Inkrafttreten von Verfassungsänderungen (s. AUBERT, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 195, Rz. 3; anders noch Art. 123 aBV, welcher neben dem Inkrafttreten auch das für Verfassungsänderungen erforderliche doppelte Mehr von Volk und Ständen verankerte). Art. 195 bringt m.E. mit dem Hinweis auf Volk und Stände zwar die staatsrechtliche Bedeutung der demokratischen Willensäußerung zum Ausdruck. Die Bestimmung regelt aber ausschliesslich zeitliche Aspekte von Verfassungsrevisionen (a.M. BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 195, Rz. 3 m.H. auf die Botsch. VE 96, 434). Art. 195 unterscheidet dabei nach seiner sprachlich nicht besonders gelungenen (AUBERT, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 195, Rz. 2: «La «Constitution» n'entre en vigueur qu'en cas de révision totale. En cas de révision partielle, seule «entre en vigueur» la partie révisée de la Constitution»); präziser noch Art. 123 Abs. 1 aBV), inhaltlich jedoch klaren Formulierung nicht zwischen Total- und Teilrevisionen der BV.

### III. Inkrafttreten

Im Inkrafttretensartikel manifestiert sich der (wenn auch abgeleitete) *pouvoir constituant* (JAGMETTI, Einfluss, 154; vgl. auch HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 768, welche vom «Respekt vor der Willensäußerung der Stimmberechtigten» sprechen). Nach dem Wortlaut des Verfassungstextes in den drei Amtssprachen sowie gemäss heute wohl h.L. (WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 123, Rz. 17; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 195, Rz. 3; GÄCHTER, Rechtsetzung, Rz. 114) treten Verfassungsänderungen bei Annahme *sofort* – sprich: noch am Tag der jeweiligen Volksabstimmung – in Kraft (anders BURCKHARDT, Kommentar, 888, wonach Art. 123 Abs. 1 aBV «nicht den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens, sondern die Hauptvoraussetzung desselben» statuieren).

Einem (späteren) *Erwahrungsbeschluss* als verbindlicher Feststellung des Abstimmungsergebnisses kommt daher keine konstitutive Wirkung zu (vgl. etwa BGE 139 II 243 E.8, 248 f. [m.H. auch auf Art. 15 Abs. 3 BPG – welcher m.E. jedoch nicht notwendig wäre] oder 139 I 16 E. 4.1, 23 [m.E. zu recht ohne weitere Hinweise]; WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 123, Rz. 17; BELLANGER, Révision, Rz. 73; Botsch. VE 96, 434). Es erscheint daher verfassungsrechtlich unbedenklich, für die Erwahrung (auch) von Verfassungsreferenden die Form eines Bundesratsbeschlusses vorzusehen (Art. 15 Abs. 1 BPR). Die amtliche *Publikation* einer angenommenen neuen Verfassungsbestimmung (ausserhalb der Verfassungsurkunde) würde sich eigentlich erübrigen, da mit der Volksabstimmung dem Erfordernis der Publizität (insb. durch Publikation der Abstimmungsvorlage) Genüge getan ist – der Transparenz dient sie aber allemal.

Wie das Beispiel der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 über die «Masseneinwanderungsinitiative» (BBl 2014 4117 ff.) verdeutlicht, kann das Ergebnis selbst eidg. Volksabstimmungen zuweilen sehr knapp ausfallen. Durchaus möglich erscheint, dass dereinst besonders knappe Abstimmungsergebnisse wegen Nachzählungen oder aufgrund gutgeheissener Stimmrechtsbeschwerden (Art. 77 BPR) Wochen oder gar Monate nach einer Abstimmung in ihr Gegenteil gekehrt werden. Für den (bislang allerdings hypothetischen) Fall, dass eine Verfassungsvorlage

nach vorläufigem amtlichen Endergebnis als angenommen erklärt, das Ergebnis aber später in ein ablehnendes korrigiert werden müsste, wäre die fragliche Vorlage mangels der Voraussetzung einer Annahme durch Volk und Stände (Art. 140 Abs. 1 BV) nie in Kraft getreten. Im umgekehrten Fall, wenn eine zuerst (falsch) ermittelte Ablehnung einer Vorlage nachträglich zu einer Annahme erklärt werden müsste, würde die Verfassungsbestimmung rückwirkend auf den Abstimmungstermin in Kraft treten (da die Voraussetzungen nach Art. 140 Abs. 1 BV zu jenem Zeitpunkt erfüllt gewesen, aber nicht richtig ermittelt worden wären).

- 11 Teilweise enthalten die Texte von eidg. Volksinitiativen in den Übergangsbestimmungen explizite Hinweise bezüglich des Inkrafttretens postulierter Verfassungsnormen. Soweit ein *sofortiges Inkrafttreten* einer Bestimmung vorgesehen ist (vgl. etwa Art. 20 ÜBest. der eidg. VI «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär»; Botsch. Waffenplatzinitiative, 257 ff.), wird geltendes Verfassungsrecht wiederholt. Im Falle einer Annahme können entsprechende Klauseln als Hinweise auf eine möglichst rasche Umsetzung des Begehrens interpretiert werden. Eine eigenständige Bedeutung erlangen im intertemporalen Zusammenhang daher bloss jene (Übergangs-)Bestimmungen, welche ein Inkrafttreten von Verfassungsrecht auf einen *späteren Zeitpunkt* hin vorsehen (vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 5 ff.).

## IV. Wirkungsbeginn und -ende

### 1. Allgemeines

- 12 Vom Inkrafttreten einer Verfassungsbestimmung ist deren *Wirkungsbeginn* zu unterscheiden. Dieser ist abhängig von der Struktur, der Integrations- und der Substituierungstauglichkeit einer Norm (WILDHABER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 123, Rz. 18).
- 13 Weiter kann M.E. zwischen indirekter und direkter Wirkung einer neuen oder geänderten Verfassungsnorm unterschieden werden. Eine *sofortige indirekte Wirkung* entfaltet eine (neue oder geänderte) Bestimmung mit ihrem Inkrafttreten; sie ist fortan Teil des geltenden formellen Verfassungsrechts und im Rahmen der Interpretation sowohl der BV als ganzer als auch der verfassungskonformen Auslegung rangtieferer Normen zu berücksichtigen. Eine *sofortige direkte Wirkung* kann eine neue Verfassungsbestimmung hingegen nur bei unmittelbarer Anwendbarkeit entfalten (BGE 139 I 16 E. 4.2.3 u. E. 4.3.2., 25 f.; vgl. auch BGE 125 III 227 E. 2.e/f, 283 [Abstützung auf die Koalitionsfreiheit der geltenden BV noch vor deren Inkrafttreten] m.H. auf die Lehre zu Art. 1 ZGB; ähnlich BGE 125 II 417 E. 4.d, 425 [m.H. auf die «Grundlagen für Art. 5 Abs. 4» BV]; zum Ganzen BIAGGINI, 10 Jahre neue BV, 9 f. sowie DERS. Verfassung und Richterrecht, 347 ff.) – was durch Auslegung zu ermitteln ist (BGE 139 II 243 E. 8, 249; 139 I 16 E.4.3.2, 26 [direkte Anwendbarkeit verneint für Art. 121 Abs. 3–6 BV]).

Insbesondere soweit sie einer ausführenden Gesetzgebung bedarf, kann einer inkraftgetretenen Verfassungsnorm die sofortige direkte Wirkung aus sachlichen Gründen (was bei mässiger Verzögerung zulässig erscheint) oder aufgrund einer politischen Situation (insoweit besteht indes die Gefahr des «schleichenden Verfassungsbruchs») vorerst versagt bleiben (vgl. etwa zur Einführung der Mutterschaftsversicherung gut 60 Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Bundeskompetenz Komm. zu Art. 116, Rz. 21).

Eine Vorlage kann *selbst* versuchen (insb. mit einer ÜBest. als *lex specialis*), den Wirkungsbeginn wie auch das Wirkungsende von Verfassungsnormen zu bestimmen (Art. 15 Abs. 3 BPR; HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 768). 14

So hätte etwa die Volksinitiative «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» (Armee-Abschaffungsinitiative 1989) einen sofortigen Wirkungsbeginn für Rekrutenschulen, Wiederholungskurse sowie Ausbildungs- und Ergänzungskurse (der Armee) im Sinne eines unmittelbaren Verbots derselben vorgesehen (Art. 19 ÜBest. der Vorlage; Botsch. Schweiz ohne Armee, 995). Umgekehrt hatten Volk und Stände bspw. mit Annahme der «Moratoriumsinitiative» (Volksabstimmung vom 23.9.1990; BBl 1991 I 309) die aBV um Art. 19 ÜBest. ergänzt, wonach «(f)ür die Dauer von zehn Jahren seit Annahme dieser Übergangsbestimmung (...) keine Rahmen-, Bau-, Inbetriebnahme- oder Betriebsbewilligungen gemäss Bundesrecht für neue Einrichtungen zur Erzeugung von Atomenergie (...) erteilt» werden durften (AS 1991 247). Im Jahr 2000 verlor das Moratorium seine Wirkung – auch ohne formelle Entfernung der relevanten, dann nicht mehr gültigen Bestimmungen aus dem Verfassungsdokument (vgl. immer noch Art. 196 Ziff. 4 BV sowie Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 26).

In jüngster Zeit wird mit Volksinitiativen zur Teilrevision der BV versucht, durch die Ausgestaltung zugehöriger ÜBest. auch Einfluss auf die ausführende Gesetzgebung zu nehmen (dazu allgemein LUTZ, Funktionswandel, 375 ff. sowie die Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 14 ff.). Insbesondere sehen solche Vorlagen zeitliche Limiten zum Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe vor oder verpflichten den Bundesrat zum Erlass von verfassungsunmittelbarem Verordnungsrecht (vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 16 ff. u. 19 ff.). Diese Klauseln bilden gleichsam Ausdruck eines Misstrauens, dass die Bundesversammlung oder der Bundesrat den «Volkswillen» inhaltlich nicht geflissentlich oder nur mit erheblicher Verzögerung umsetzen würden. Sie können jedoch ins Leere laufen, soweit es einer Verfassungsnorm an den Voraussetzungen einer direkten Anwendbarkeit gebricht. Intertemporale Klauseln vermögen neuem Verfassungsrecht keine direkte Anwendbarkeit zu verleihen. Zu bedenken ist zudem, dass die BV das Instrument der Gesetzesinitiative gerade nicht kennt (vgl. dazu GRISEL E., Initiative et référendum, insb. Rz. 483 u. 622 f. sowie HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 907 ff. m.w.H.). Die Bundesbehörden (und damit auch der Gesetzgeber) sind hingegen verpflichtet, Abstimmungsergebnisse rechtsstaatlich und demokratisch korrekt sowie ohne Verzögerung umzusetzen – selbst kurz nach verlorener «Abstimmungsschlacht». 15

Der Wirkungsbeginn einer Verfassungsnorm kann der verbindlichen Willensäusserung von Volk und Ständen (s.a. Art. 140 Abs. 1) und damit dem Inkrafttreten zeitlich nicht vorgehen. Verfassungsänderungen zeitigen *keine juristische Vorwirkung* (SCHINDLER D., Rechtsgutachten Waffenplätze, 404; WYSS, Recht zeitig oder rechtzeitig?, Ziff. 32; zur Rückwirkung s. Rz. 19 ff.). Bei direkten oder indirekten Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen handelt es sich um zeitlich vorgelagerte *politische* Auswirkungen, welche Verfassungsänderungen meist verhindern sollen. 16

## 2. Wirkungsbeginn und Durchführbarkeit von Verfassungsbestimmungen

Insbesondere bei *eidg. Volksinitiativen* auf Teilrevision der BV können zeitliche Aspekte und speziell der *angestrebte* direkte Wirkungsbeginn einer Vorlage heikle Fragestellungen betreffend die Durchführbarkeit und damit auch der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Begehrens aufwerfen. 17

- 18 Nach ständiger Praxis sowohl der Bundesversammlung (eidg. Vorlagen) als auch des Bundesgerichts (kantonale oder kommunale Vorlagen; s. bspw. BGE 128 I 190 E. 5, 201 ff. oder 121 I 334 E. 6.c, 346 [materielle Prüfung jedoch offen gelassen]; aus der Lehre TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51, Rz. 27 f.) können Volksinitiativen wegen Undurchführbarkeit ungültig erklärt werden (s. etwa BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 14; GRISEL E., Initiative et référendum, Rz. 647 ff.; aus demokratie-politischen Gründen kritisch AUBERT, in: Aubert/Mahon, Petit Comm., Art. 139, Rz. 10). Die Bundesversammlung hat mit der *Zulassung verfassungsrechtlicher Rückwirkungsklauseln* im Rahmen der materiellen Prüfung von Volksinitiativen (vgl. Komm. zu Art. 139, Rz. 54) eine konstante Praxis geschaffen (dazu EICHENBERGER, Rechtsgutachten Volksinitiativen, 412). Gemäss dem prägenden Entscheid in Sachen «Chevallier-Initiative» ist eine Volksinitiative u.a. dann unzulässig, wenn sie «im Zeitpunkte, in dem über sie abgestimmt werden könnte, praktisch undurchführbar» ist (Ber. «Chevallier-Initiative», 335 [jene war Initiative *zeitlich und materiell* undurchführbar, 338]). Relevant ist die *faktische Durchführbarkeit* eines Initiativbegehrens zum Zeitpunkt des möglichen Inkrafttretens und damit des frühest möglichen Wirkungsbegins der entsprechenden Verfassungsnorm (zur Rückanknüpfung s. Rz. 20).

Strenger scheint ein Teil der Lehre zu sein: Führt rückwirkendes neues Verfassungsrecht zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen, postuliert EICHENBERGER (Rechtsgutachten Volksinitiativen, 412 f.), dies bei der Prüfung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision zu berücksichtigen (s. allgemein zur Notwendigkeit materieller Schranken der Verfassungsrevision SCHEFER/ZIMMERMANN, Schranken, insb. 348 ff.; die wohl h.L. anerkennt grundrechtliche Kerngehalte jedoch nicht als Verfassungsschranken, s. etwa BIAGGINI, Komm. BV, Art. 139, Rz. 17; vgl. zum Ganzen auch Komm. zu Art. 139, Rz. 53).

### 3. Zur Rückwirkung von Verfassungsbestimmungen

- 19 Das *Rückwirkungsverbot* hat sich mit der Lehre zum verwaltungsrechtlichen Eingriffsrecht entwickelt. Es betrifft das Gesetzes- und Ordnungsrecht, welches im Einklang mit allgemeinen und verfassungsrechtlichen Prinzipien stehen soll (hier insb. dem Prinzip von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3; vgl. Komm. zu Art. 5, Rz. 57 ff.; vgl. zu den Erfordernissen, welche die BV und die Rechtsprechung an das Verwaltungsrecht richten etwa MEYER/ARNOLD, Intertemporales Recht, 127 ff.). Für Bestimmungen auf Verfassungsstufe findet sich kein ähnliches Rechtsprinzip (vgl. KÖLZ, Rechtsgutachten Gültigkeit, 424; a.M. wohl CAMPRUBI, Art. 135 KV ZH, Rz. 10).
- 20 Bei (zeitlich und inhaltlich) intensiver Rückwirkung stellt sich jedoch die Frage der *Durchführbarkeit* einer Vorlage (s. Rz. 18; vgl. dazu KÖLZ, Rechtsgutachten Gültigkeit, 424; anders HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, Rz. 1762).

So sieht die 2013 zustande gekommene (BBl 2013 2267) eidg. VI «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbschaftssteuerreform)» in einer ÜBest. vor, Schenkungen «rückwirkend ab 1. Januar 2012 dem Nachlass» zuzurechnen (BBl 2011 6459). Bei der Prüfung der Zulässigkeit der IV stellt sich die Frage nach der Durchführbarkeit auch der ÜBest (vgl. zur Diskussion im Erstrat AB S 2014 409 [Ordnungsantrag Diener Lanz]). Bezüglich dem (bislang für die BVers massgeblichen) Kriterium der *faktischen* Durchführbarkeit sind die bereits heute geltenden steuerrechtlichen Deklarationspflichten mit einzubeziehen (s.a. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 51, Rz. 28 [allerdings zu kantonalen IV]). Die Rückwirkung betrüge im Falle einer Annahme und bei speditiver Umsetzung (voraussichtlich) drei bis vier Jahre. Offen ist, ob die BVers auch den Umstand der *echten Rückwirkung einer Verfassungsnorm* als (neues) Unzulässigkeitskriterium anerkennen würde. Diesfalls müsste sie sich mit den Unterschieden zwischen (allenfalls) rückwirkendem

Verfassungsrecht und rückwirkendem Gesetzes- und Verordnungsrecht (dort: Verbot der echten Rückwirkung) auseinandersetzen.

## V. Anwendbarkeit neuer Verfassungsbestimmungen

Mit dem Inkrafttreten wird der Wortlaut einer Vorlage zum (verbindlichen) Verfassungstext. 21  
Fortan finden auf die entsprechende Bestimmung die Methoden und Prinzipien der *Verfassungsauslegung* Anwendung (vgl. etwa EHRENZELLER/MÜLLER, Gutachten Staatsverträge, 21 f.). Der politische Wille, welcher hinter einer Revisionsvorlage steht, darf zwar nicht ausgeklammert werden, ist hingegen auch nicht allein relevant (MOSER, Unterschätzte Verfassung, 11).

Ebenso gelangen die allgemeinen Prinzipien und Methoden der Verfassungsauslegung bei all- 22  
fälligen *Spannungen zwischen neu in Kraft getretenem und bestehendem Verfassungsrecht* zur Anwendung. Die *lex posterior*-Regel bildet dabei einen (aber nicht den einzigen) Aspekt der Auslegung.

Das *Verhältnis jüngeren Verfassungsrechts zu älterem Gesetzesrecht* bestimmt sich einerseits 23  
danach, ob die neue Norm direkt anwendbar ist oder erst im Zuge verfassungskonformer Auslegung des Gesetzesrechts zum Tragen kommt (s. BGE 139 I 16 E. 4, 23 ff.; vgl. Rz. 13). Der Bundesrat ging zumindest in einer früheren Äusserung von einer «Sperrwirkung» neueren Verfassungsrechts gegenüber bestehendem Gesetzesrecht aus und stellte für hängige Verfahren auf die allgemeinen Grundsätze über die Anwendung neuen Rechts ab (Ber. BR 1985, 135 u. 139 f.; vgl. auch HALLER, in: Aubert et al., Komm. BV 1874, Art. 113, Rz. 219 f. m.H. auf den Gleichstellungsartikel). Dies ist im Ergebnis zwar zu begrüßen, steht jedoch in gewissem Widerspruch zu Art. 190. In Verbindung mit dem Massgeblichkeitsgebot (vgl. Komm. zu Art. 190, Rz. 6 ff. u. 15 ff.) reduziert sich der Vorrang des Verfassungsrechts gegenüber nachrangigem Gesetzesrecht in diesem Falle auf die Anwendung der *lex posterior* Regel, ergänzt um das Element der verfassungskonformen Auslegung nachrangigen Rechts.

Bei einer *Verletzung zwingenden Völkerrechts* würde eine Verfassungsbestimmung gemäss 24  
einem Teil der Lehre trotz sofortigem Inkrafttreten im Einzelfall keine Rechtswirkung erlangen (zur Problematik LEUPOLD/BESSON, Gute Ordnung, 395 ff. m.w.H.). Nach BIEDERMANN ist sie ungültig und von den rechtsanwendenden Behörden nicht zu beachten, da diese zur Verwirklichung des Vorrangs des Völkerrechts beizutragen haben (St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 195, Rz. 11 m.H.). In der vorgestellten Konstellation geht es wohl stets um den Umgang mit dem Inhalt von Volksinitiativen. Wird ein entsprechendes Volksbegehren als zulässig erkannt (vgl. Komm. zu Art. 139, Rz. 43 ff.) und vom Souverän angenommen, tritt die neue (nun) Verfassungsnorm (in der Regel sofort) formell in Kraft. Es stellt sich dann aber m.E. die Frage nach ihrem Wirkungsbeginn. Mit ihrer Annahme zeitigt eine Norm in besagter Konstellation wohl zumindest eine sofortige indirekte Wirkung. Allenfalls aber bleibt ihr eine direkte Rechtswirkung durch die rechtsanwendenden Behörden, welche die Norm auszulegen haben, versagt (vgl. Komm. zu Art. 139, Rz. 58).

## VI. Sonderfälle

### 1. Totalrevisionen der Bundesverfassung

- 25 Die Volksabstimmung über die Genehmigung der aBV fand am 19. April 1874 statt. Der Bundesrat legte am 20. Mai 1874 mit dem «Bundesbeschluss betreffend Erhaltung der Abstimmung über die am 31. Januar 1874 vorgelegte revidierte Bundesverfassung» einen Bericht über die Verfassungsabstimmung vor (BBl 1874 I 709). Mit Erhaltungsbefehl vom 28. Mai setzte die Bundesversammlung die aBV explizit auf den darauf folgenden Tag (daher Bundesverfassung «vom 29. Mai 1874») in Kraft (BB betr. die Erhaltung der Abstimmung über die am 31. Jänner 1874 vorgelegte revidierte Bundesverfassung, AS 1 [1875] 38). Art. 114 BV 1848 hätte wohl zumindest nach dem Wortlaut (s. Rz. 2) ein Inkrafttreten am Abstimmungstag vorgesehen.
- 26 Die totalrevidierte BV wurde mit der eidg. Volksabstimmung vom 18. April 1999 von Volk und Ständen angenommen (BRB Volksabstimmungsergebnis). Der BB BV 1999 sah unter Ziff. IV Abs. 2 jedoch vor, dass die Bundesversammlung über das «Inkrafttreten» befände. Mit Art. 1 des BB Inkrafttreten BV 1999 setzte die Bundesversammlung den BB BV 1999 – und damit die BV (i.d.F. vom 18.4.1999) – per 1. Januar 2000 in Kraft.
- 27 Die aBV verlor mit gleichem Datum ihre Geltung (Art. 2 BB BV 1999), wobei dies nach der lex posterior-Regel für später erlassenes Recht gleicher Stufe selbst ohne explizite Bestimmung der Fall gewesen wäre (vgl. die Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7926 sowie RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, Rz. 148; s.a. Komm. zu den Schlussbemerkungen, Rz. 7 ff.).
- 28 Nach dem angewandten Konzept (welches Art. 15 Abs. 3 BPR zulässt; vgl. Rz. 29 sowie die Kritik in Rz. 31) wurde Art. 123 Abs. 1 aBV durch den BB BV 1999 derogiert. Ein Abweichen von der eigentlichen verfassungsmässigen Inkrafttretensbestimmung scheint unter demokratischen Gesichtspunkten solange unbedenklich, als der Souverän (Volk und Stände) selbst darüber befindet. Eine Delegation des Inkrafttretens an die Bundesversammlung erscheint hingegen heikel, da die verfassungsrechtliche Grundregel (heute in Art. 195) ein sofortiges Inkrafttreten auch für totalrevidierte Bundesverfassungen vorsieht – was politisches Ermessen gerade ausschliesst. Zur Bewältigung der Herausforderungen des Übergangs von altem zu neuem Recht stehen hingegen verfassungsmässige Übergangsbestimmungen zur Verfügung (vgl. Vorbem. zu Art. 196–197, Rz. 5 ff.).

### 2. Aufgeschobenes oder gestaffeltes Inkrafttreten

- 29 Nach der Praxis der Bundesversammlung kann sich das Inkrafttreten insbesondere bei komplexen Behördenvorlagen nach einer im entsprechenden Bundesbeschluss enthaltenen lex specialis richten (vgl. bspw. die Justizreform als erste Teilrevision der neuen Verfassung [Ziff. III Abs. 2 BB Justizreform] und die NFA [Ziff. III Abs. 2 BB NFA] sowie für weitere Bsp. BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 195, Rz. 11). Diese Möglichkeit wird auch von der h.L. anerkannt (vgl. etwa BIAGGINI, BV Komm., Art. 195, Rz. 4; BELLANGER, Révision, Rz. 73), welche zudem auf Art. 15 Abs. 3 BPR verweist («Änderungen der Bundesverfassung treten mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft, sofern die Vorlage nichts anderes bestimmt»). Als Grund dafür werden notwendige Anpassungen auf der Gesetzesstufe ins Feld geführt.

So setzte die *Bundesversammlung* den *BB Volksrechtsreform* nach Annahme in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2003 nur teilweise in Kraft – und zwar (erst) per 1. August 2003 (BB Inkrafttreten Volksrechtsreform [für die direkt anwendbaren Bestimmungen]). Die restlichen Artikel, darunter Art. 139a betreffend die Allgemeine Volksinitiative sollten erst zu einem «späteren Zeitpunkt» in Kraft treten. Nachdem die Ausarbeitung der zugehörigen Ausführungsgesetzgebung im Parlament gescheitert war (AB N 2006 1972; AB S 2007 225), wurde der Artikel mit dem BB über den Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative vom 19. Dezember 2008 (AS 2008 6409; angenommen in der Volksabstimmung vom 27. September 2009, BBl 2009 8719) wieder aus der BV gestrichen – ohne je in Kraft getreten zu sein (dazu m.E. zu recht kritisch BIAGGINI, 10 Jahre neue BV, 8).

Den *BB NFA* vom 3. Oktober 2003, angenommen in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 (BBl 2005 951), setzte der *Bundesrat* mit Beschluss vom 7. November 2007 (erst) per 1. Januar 2008 in Kraft (AS 2007 5765). Zur Begründung darauf verwiesen, den «sachlichen Zusammenhang der Verwirklichung von Verfassungs- und Gesetzesmodifikationen sicherzustellen» (Botsch. NFA I, 2327).

Art. 15 Abs. 3 BPR (zum relevanten Wortlaut s. Rz. 29) widerspricht dem Verfassungstext von Art. 195 (so auch HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 768; die Botsch. BPR, 1335 verzichtet auf Erläuterungen zu Art. 15 Abs. 3, obwohl die Bestimmung in der bundesrätlichen Vorlage bereits enthalten war). Die Norm verlangt zwar, dass eine «Vorlage» selbst (gemeint ist der entsprechende BB, denn zum Erlass von ÜBest. hätte es keiner Regelung bedurft) etwas «anderes bestimmt». Das «Andere» ist jedoch äusserst offen formuliert, sodass die Praxis sowohl grössere zeitliche Abweichungen als auch die Delegation der Inkraftsetzung an die Exekutive darunter zulässt (s. jeweils Rz. 29 a.E.). In Sinne einer verfassungskonformen Auslegung des Gesetzes ergibt sich eine enge Beschränkung der Ausnahmeregelung. Falls sich ein schrittweises Inkraftsetzen von Verfassungsbestimmungen aus sachlichen Gründen aufdrängt, wäre m.E. konsequenterweise bezüglich eines späteren Inkrafttretens der Weg über entsprechende ÜBest. zu wählen (vgl. auch PULVER, Droit transitoire, 101; selbst für den Gesetzgeber bestehen in analogen Situationen eher enge Handlungsspielräume, vgl. GEISER, La mise en vigueur échelonnée, 45; anders BIEDERMANN, St. Galler Kommentar [2. Aufl.], Art. 195, Rz. 11 f.). Gegen eine Delegation der Inkraftsetzung von Verfassungsbestimmungen an den Bundesrat zu sprechen sodann demokratiepolitische Überlegungen (in diesem Sinne auch HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 770). Die Notwendigkeit einer Umsetzung auf Gesetzesstufe vermag daran nichts zu ändern (vgl. auch MOSER, Unterschätzte Verfassung, 11 f.) – sie bildet den Normalfall (s. GRISEL E., Initiative et référendum, Rz. 483).

### 3. Inkrafttreten totalrevidierter Kantonsverfassungen

Auf kantonaler Ebene stellen sich intertemporale Fragen zum Verfassungsrecht primär im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten *totalrevidierter KV*: 31

- Zwei der geltenden KV legen ein Inkrafttreten *sofort* nach erfolgter Abstimmung (§ 1 ÜBest. KV ZG), respektive einen Tag nach erfolgter Publikation (Art. 11 Abs. 2 ÜBest. KV GE) fest.
- Ähnlich die KV der Landsgemeindekantone, welche auf eine bestimmte *Landsgemeinde* hin (Art. 114 KV OW) oder mit einer Landesgemeinde (Art. 95 KV NW; Art. 141 KV GL; Art. 1 ÜBest. KV AI) in Kraft getreten sind.

- Die meisten KV legen das eigene Inkrafttreten explizit in der Form eines *bestimmten* oder *exakt bestimmbaren Datums* fest (so Art. 135 Abs. 1 KV ZH; Art. 130 Abs. 1 KV BE; § 83 KV LU; Art. 123 KV UR; Art. 146 KV FR; Art. 140 KV SO; § 144 Abs. 1 KV BS; § 146 KV BL; Art. 102 Abs. 1 KV GR; Art. 175 KV VD).
  - Andere KV setzen ein *festes Datum* und erwähnen gleichzeitig die vorgängige *Gewährleistung* durch die Bundesversammlung als zusätzliches Inkrafttretenserfordernis (Art. 118 KV AR; § 126 Abs. 1 KV AG; Art. 91 Abs. 1 KV TI), obwohl dieser nach h.L. kein konstitutiver Charakter zukommt (Art. 51, Rz. 18). Damit wird aber m.E. immerhin ein besonderes Bekenntnis zur Bundestreue zum Ausdruck gebracht.
  - Als Ausnahmen liessen einige wenige KV das *kantonale Parlament* (§ 92 Abs. 1 KV SZ; Art. 117 KV SH; Art. 107 Abs. 2 KV NE), den *Verfassungsrat* (Art. 1 ÜBest. KV JU) oder gar den *Regierungsrat* (§ 100 Abs. 2 KV TG) das Inkrafttreten festlegen.
  - Als Exotin legt die KV SG nicht das Inkrafttreten des neuen Verfassungsrechts, sondern den *Vollzugsbeginn* auf ein festes Datum hin fest (Art. 126 KV SG).
- 32 Ein abschnittweises Inkrafttreten wurde für die totalrevidierte KV GL abgelehnt, da damit allzu komplizierte Übergangsprobleme entstanden wären (SCHWEIZER, KV GL, 727). Die neue KV BE trat am 1. Januar 1995 in Kraft – rund 18 Monate nach erfolgreicher Volksabstimmung (vgl. BOLZ, Art. 130 KV BE, Rz. 1). Demgegenüber verpflichtet Art. 136 KV ZH die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden zur verzugslosen Umsetzung der neuen KV. Aus demokratischen Gesichtspunkten genießt ein schnelles Inkraftsetzen angenommenen neuen Verfassungsrechts den Vorzug vor einem «wohlklingenden» Inkrafttretensdatum (z.B. dem 1. Januar eines Jahres).
- 33 Die meisten der geltenden KV haben ihre Vorgängerinnen mit Inkrafttreten explizit oder im Umkehrschluss aufgehoben (vgl. Vorbem. Art. 196–197, Rz. 6; Ausnahmen bilden bloss die KV von OW, ZG, AI u. GE). Nach der *lex posterior* Regel wäre dies nicht notwendig.
- 34 Eine Delegation der Inkraftsetzungsbefugnis an die Exekutive durchbricht das Gewaltenteilungsprinzip in einem sehr wesentlichen Punkt und erscheint rechtsstaatlich bedenklich (s.a. Rz. 31).