

Art. 195**Inkrafttreten**

Die ganz oder teilweise revidierte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von Volk und Ständen angenommen ist.

Entrée en vigueur

La Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée.

Entrata in vigore

La Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del Popolo e dei Cantoni.

Materialien: Ber. über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission (Ber. E-BV 1848); Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1848, II. Theil, enthaltend die Verhandlungen vom 4. bis 22. Herbstmonat 1848 (zit. Abschied 1848); Zweiter Ber. BR an die BVers über das Volksbegehren für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben (VI für eine Rüstungspause) vom 8. August 1955, BBl 1955 II 325 ff. (zit. Ber. «Chevallier-Initiative»); Botsch. 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» vom 25. Mai 1988, BBl 1988 II 967 ff. (zit. Botsch. Schweiz ohne Armee); Botsch. über die VI «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär» vom 11. September 1991, 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; BB BV 1999; BRB Volksabstimmungsergebnis; BB Justizreform; Botsch. Inkraftsetzung BV 1999, 7924, 7926; Botsch. NFA I, 2327; BB Volksrechtsreform; Botsch. zur VI «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)» vom 13. Dezember 2013, BBl 2014 125 ff. (zit. Botsch. Erbschaftssteuerinitiative); Armeebotsch. 2022 vom 16. Februar 2022, BBl 2022 615 (zit. Armeebotsch. 2022).

Literatur: ALTERMATT URS, Die Schweizer Bundesräte, Ein biographisches Lexikon, Zürich/München 1991 (zit. Bundesräte); AUBERT JEAN-FRANÇOIS, § 228: Willkürverbot und Vertrauensschutz als Grundrechte, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, 723 ff. (zit. HB Grundrechte VII-2, § 228); BIAGGINI GIOVANNI, Eine verzwickte Angelegenheit: Die nachträgliche Überprüfung der Regularität einer eidgenössischen Abstimmung, Bemerkungen zu den Entscheidungen des Bundesrates (vom 29. Juni 2011) und des Bundesgerichts (vom 20. Dezember 2011) in Sachen Volksabstimmung über das «Unternehmenssteuerreformgesetz II» vom 24. Februar 2008, ZBl 2012, 429 ff. (zit. Verzwickte Angelegenheit); DERS., Verfassung und Richterrecht: verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtsfortbildung im Wege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Diss., Basel 1991 (zit. Verfassung und Richterrecht); CAMPRUBI MADELEINE, Ungeschriebene Grenzen der Rückwirkung von Rechtssätzen in der Schweiz, Unter besonderer Berücksichtigung der Rückwirkungsformel des Bundesgerichts, Habil. Zürich 2019, Bern 2020 (zit. Rückwirkung); 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., Ausgewählte Schriften und Reden, Zürich 1941, 53 ff. (zit. Gründung); 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., Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, 137 ff. (zit. Struktur und Funktion); HANGARTNER YVO, Unmittelbare Anwendbarkeit völker- und verfassungsrechtlicher Normen, ZSR 2007 I, 137 ff. (zit. Unmittelbare Anwendbarkeit); 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); KRADOLFER MATTHIAS, Intertemporales öffentliches Recht, Ein Beitrag zum zeitlichen Kollisionsrecht unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrechts, Habil. Zürich 2020, Zürich/St. Gallen 2020 (zit. Intertemporales öffentliches Recht); LEUPOLD MICHAEL/BESSON MICHEL, Gefährden Volksinitiativen die «gute Ordnung» der Verfassung? LeGes

- 12 M.E. kann weiter zwischen indirekter und direkter Wirkung einer neuen Verfassungsnorm unterschieden werden. Eine *sofortige indirekte Wirkung* entfaltet eine Bestimmung mit ihrem Inkrafttreten: Sie ist fortan Teil der Verfassungskodifikation und im Rahmen der Interpretation sowohl der BV als auch der verfassungskonformen Auslegung rangtieferer Normen zu berücksichtigen (ebenso LAMMERS, CR Cst., Art. 195, Rz. 8; SCHIESS RÜTIMANN, BSK BV, Art. 195, Rz. 3). Eine *sofortige direkte Wirkung* kann eine neue Verfassungsbestimmung hingegen nur bei unmittelbarer Anwendbarkeit entfalten (insb. 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 BV 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 in Kraft getretenen Verfassungsnorm die sofortige direkte Wirkung aus sachlichen Gründen (was bei mässiger Verzögerung zulässig erscheint) oder aufgrund einer politischen Situation (insoweit besteht die Gefahr des «schleichenden Verfassungsbruchs») vorerst versagt bleiben (vgl. etwa zur Einführung der Mutterschaftsversicherung gut 60 Jahre nach Inkrafttreten der einschlägigen Bundeskompetenz Komm. zu Art. 116, Rz. 21).

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

So hätte etwa die VI «für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik» (Armee-Abschaffungsinitiative 1989) vom 12. September 1986 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; zum BRB s. BBl 1991 I 307, 309) die aBV um Art. 19 ÜBest. ergänzt, wonach für «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 des Passus aus dem Verfassungsdokument (vgl. immer noch Art. 196 Ziff. 4 BV sowie Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 30).

- 14 In jüngerer Zeit wird mit Volksinitiativen zur Teilrevision der BV versucht, durch die Ausgestaltung zugehöriger ÜBest. auch Einfluss auf die ausführende Gesetzgebung zu gewinnen (dazu allgemein LUTZ, Funktionswandel, 375 ff. sowie die Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 14 ff.). Insbesondere sehen solche Vorlagen zeitliche Limiten zum Erlass von Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe vor oder verpflichten den BR zum Erlass von verfassungsunmittelbarem Ordnungsrecht (vgl. Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 16 ff. u. 22 ff.). Diese Klauseln bilden gleichsam Ausdruck eines Misstrauens, dass die BVers oder der BR den «Volkswillen» inhaltlich nicht geflissentlich (genug) umsetzen würden. Entsprechende Vorgaben können jedoch ins Leere laufen, soweit es einer Verfassungsnorm an den Voraussetzungen der direkten Anwendbarkeit gebricht: Intertemporale Klauseln vermögen neuem Verfassungsrecht keine direkte Anwendbarkeit zu verleihen. Zu bedenken ist zudem, dass das Instrument

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 1.1.1995 in Kraft – rund 18 Monate nach erfolgreicher Volksabstimmung (vgl. BOLZ, Verfassungsrecht BE, Art. 130, Rz. 1). Demgegenüber verpflichtete Art. 136 KV ZH die rechtsetzenden und die rechtsanwendenden Behörden zur verzugslosen Umsetzung der neuen KV. Aus demokratischen Gesichtspunkten genießt ein schnelles Inkraftsetzen neuen Verfassungsrechts den Vorzug vor einem «wohlklingenden» Inkrafttretensdatum.

Die meisten der geltenden KV haben ihre Vorgängerinnen mit Inkrafttreten explizit oder im Umkehrschluss aufgehoben (vgl. Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 6; Ausnahmen bilden die KV von OW, ZG, AI u. GE). Nach der *Lex-posterior*-Regel wäre dies nicht notwendig.

Eine Delegation der Inkraftsetzungsbefugnis an die Exekutive durchbricht das Gewaltenteilungsprinzip in einem wesentlichen Punkt und erscheint rechtsstaatlich fragwürdig.

VII. Schutz von Vertrauen?

Bei der individuell-konkreten Rechtsanwendung sind grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend, die zum Zeitpunkt der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestands gelten (vgl. etwa BGE 141 II 393 E. 2.4, 398 u. 143 V 446 E. 3.3, 449 f. jeweils m.H. auf Art. 1 u. 2 SchlT ZGB und deren Wirkung über das Privatrecht hinaus oder 144 V 210 E. 4.3.1, 213 m.H. auf den Vorbehalt besonderer übergangsrechtlicher Regelungen sowie der Ausnahme für das Verfahrensrecht, wo Änderungen i.d.R. sofortige Gültigkeit beanspruchen, sowie 146 V 364 E. 7.1, 370 f. m.H. auf den ergänzenden Grundsatz der zulässigen unechten Rückwirkung neuen Rechts auf zeitlich offene Dauersachverhalte oder auch 141 V 657 E. 3.5.1, 661). Neues Recht gilt – sofern nichts anderes festgelegt wird – *ex nunc* und *pro futuro* (s.a. Rz. 8, 13 u. 19).

Bei der Auslegung von verfassungsrechtlichen ÜBest. sind die (Verfassungs-)Prinzipien von Treu und Glauben sowie des Vertrauensschutzes zu berücksichtigen (BGE 139 II 243 E. 11.7, 263). Daraus resultiert indes kein Anspruch auf den Bestand einst erlassener Normen (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 192 m.H. auf die Ausnahme der «wohlerworbenen Rechte»). Mit Änderungen der Rechtslage ist zu rechnen (MÜLLER G., Begünstigende Rückwirkung, 269; KRADOLFER, Intertemporales öffentliches Recht, Rz. 71 ff.). Selbst der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz führt in aller Regel nicht zu einem Bestandesschutz mit Bezug auf früheres Recht (Ausnahmen betreffen etwa die verfahrensrechtliche Wiederherstellung abgelaufener Fristen) – sondern ermöglicht einen nachgelagerten Ausgleich bei gutgläubig getätigten Dispositionen (PIEROTH, Übergangsrecht, 389 ff. m.H. auf die Eigentumsgarantie; WEBER-DÜRRLER, Neuere Entwicklung des Vertrauensschutzes, 307 ff.; MÜLLER/BACHMANN, Treu und Glauben, 267).

In gewissem Rahmen ist m.E. gleichwohl ein Vertrauen auf die *relative Beständigkeit* des gesetzten Rechts möglich (MÜLLER/BACHMANN, Treu und Glauben, 265 f. m.w.H.). Bei (relativ) brüskten Änderungen kann sich zuweilen ein Anspruch auf eine Übergangsregelung ergeben (AUBERT, HB Grundrechte VII-2, § 228, Rz. 57; s.a. Vorbem. zu den Übergangsbestimmungen, Rz. 8 ff. – umgekehrt kann auch ein grosses öffentliches Interesse an einer unverzüglichen Umsetzung eines neuen Regimes bestehen; vgl. BGE 141 II 393 E. 2.4, 398). Ein Anspruch auf eine Übergangsregelung basiert auf dem Grundsatz der Fairness als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips «mit den dar-

aus abgeleiteten Prinzipien wie Treu und Glauben, Verhältnismässigkeit oder Gesetzmässigkeit» (WIEDERKEHR, Fairness als Verfassungsgrundsatz, 188 f.; ähnlich bereits PIEROTH, Übergangsrecht, 50 f. m.H. auf die Rspr. des deutschen BVGer). Dies gilt m.E. auch für verfassungsmässig ausgeübte Macht. In der Umsetzung besteht indes ein grosser legislativer Gestaltungsspielraum (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, 196 f.), wobei auch auf die «Rechtsmaterie» resp. den «Normtyp» (PIEROTH, Übergangsrecht, 380) abzustellen ist.

- 38 Bei Änderungen von Normen auf Verfassungsstufe sind m.E. insbesondere die Spezifika des Verfahrens der Verfassungsrevision zu berücksichtigen. Dies führt mittelbar zu einer Einschränkung des Vertrauensschutzes bezüglich der Vertrauensbasis: So besteht ab dem Zeitpunkt, in welchem die Botschaft für eine Behördenvorlage als Grundlage der parlamentarischen Beratungen im Bundesblatt publiziert ist (das Abstellen bereits auf die Vernehmlassungsvorlage würde m.E. zu früh ansetzen), respektive ab dem Zeitpunkt des Sammelstadiums einer Eidg. VI (ebenfalls im Bundesblatt publiziert), Transparenz über die möglichen Änderungen der Rechtslage. Ab diesem Zeitpunkt besteht das «Risiko» einer Annahme der entsprechenden Vorlage. Dispositionen in gegenteilige Annahmen sind dann nicht mehr in gutem Glauben möglich.

Inhaltlich etwas kurz greift die Erläuterung des BR in der Botsch. *Erbschaftssteuerinitiative* (144), wonach eine Annahme der Vorlage zu einer Rückwirkung «qua Verfassung» führen würde, die Frage der echten Rückwirkung verfassungsrechtlich aber «keine Rolle» spiele.

Hinsichtlich des *Verbots von Zweitwohnungen* nach Art. 75b BV hat das BGer zu Recht darauf hingewiesen, dass die verfassungsunmittelbare Neugestaltung von Eigentumspositionen bereits vor der Volksabstimmung absehbar gewesen sei. Entsprechend hätten betroffene Personen ihre Dispositionen vor Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden (notabene *pro futuro* wirkenden) Bestimmung (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 2) vornehmen müssen (BGE 144 II 367 E. 3.4, 374 f.).

Auch wenn richtigerweise nur ein berechtigtes Vertrauen Schutz geniessen kann, so gilt es m.E. doch zu bedenken, dass der Vertrauensschutz an sich keine Einschränkungen auf ein bestimmtes staatliches Handeln erfährt. In einem *sozialversicherungsrechtlichen Fall* hält das BGer denn auch fest, dass «[d]éoulant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration» (BGE 141 V 530 E. 6.2, 538).

Konsequent ist daher SCHIESS RÜTIMANN (BSK BV, Art. 195, Rz. 11), wonach es die «Aufgabe» von Bundesrat und Parlament ist, bei Volksinitiativen auf Verfassungsrevision allenfalls einen direkten Gegenvorschlag mit einer Übergangsbestimmung zu unterbreiten, falls es einer solchen bedarf.