

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Verfassungsfragen
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Verfassungsfragen, 1988 – 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Organisation der Bundesrechtspflege	1
Volksrechte	4

Abkürzungsverzeichnis

RK-SR Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
RK-NR Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
BGer Bundesgericht

CAJ-CE Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CAJ-CN Commission des affaires juridiques du Conseil national
TF Tribunal fédéral

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

POSTULAT
DATUM: 26.09.2007
HANS HIRTER

Bei der Ausarbeitung von Gesetzen zur Lösung neuer politischer Probleme kam es in letzter Zeit einige Male vor, dass der Bund in Bereichen legiferierte, die gemäss der Verfassung in die Kompetenz der Kantone fallen. Dies geschah etwa beim Hooligan-Gesetz oder bei der Diskussion um ein Verbot von Kampfhunden. Der Ständerat hiess in der Herbstsession ein auch von der Regierung unterstütztes Postulat Pfisterer (fdp, AG) gut, das den Bundesrat auffordert, zu prüfen, wie die **präventive Verfassungskontrolle** bei der Ausarbeitung von Gesetzen auf der Stufe der Verwaltung, der Regierung und des Parlamentes verstärkt werden kann. Der Bundesrat solle insbesondere abklären, ob eine Verstärkung des Bundesamts für Justiz sinnvoll wäre und ob bei den Parlamentsdiensten eine entsprechende Abteilung eingerichtet werden oder gar eine besondere unabhängige Kontrollinstanz geschaffen werden soll.¹

Regierungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.01.1988
HANS HIRTER

Der Bericht des Bundesrates über die **Legislaturplanung 1987-1991 steht unter dem Leitmotiv des qualitativen Wachstums** und ist damit noch stärker als derjenige von 1984 **von der Sorge um die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen geprägt**. Das qualitative Wachstum war in einem 1986 veröffentlichten Expertenbericht generell als Zunahme der Lebensqualität definiert worden. Gemäss diesem Konzept soll ein weiteres Wirtschaftswachstum nicht mehr eine gleichzeitige Zunahme der Umweltbelastung und einen Raubbau an nicht vermehr- oder regenerierbaren Ressourcen zur Folge haben. Der Bundesrat gab zu bedenken, dass der Staat dieses Ziel nicht allein verwirklichen könne, dass er aber eine entsprechende Neuorientierung der Gesellschaft unterstützen könne. Wichtige Ansatzpunkte sieht die Regierung – neben der Umweltschutzpolitik – vor allem in der Forschungs- und Ausbildungspolitik. Am konkretesten wird der Zusammenhang zwischen der Regierungspolitik und dem qualitativen Wachstum beim Vorschlag, eine Energieabgabe von zehn Prozent einzuführen.

Neben der Leitidee und einer Analyse der inneren und äusseren Lage der Schweiz enthält der Bericht wie üblich eine Auflistung der Vorhaben, welche die Regierung in den nächsten vier Jahren der Legislative zum Entscheid vorzulegen gedenkt. Bei diesen rund 50 Geschäften (1984 waren es noch 67) handelt es sich zum Teil um Reformvorhaben, die bereits seit längerer Zeit im Gange sind (z.B. 10. AHV-Revision, Datenschutzgesetz), zum Teil werden aber auch neue Projekte angekündigt (z.B. Verfassungsartikel über die Kulturförderung bzw. über die Sprachenpolitik). Die Finanzplanung für die Legislaturperiode findet sich erstmals nicht in einem separaten Bericht, sondern ist in die Richtlinien integriert worden. Mit diesem allgemein begrüßten Schritt soll die Bedeutung der Prioritätensetzung sowie der Koordination bei den einzelnen politischen Vorhaben unterstrichen werden.²

Organisation der Bundesrechtspflege

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 05.06.2012
MARC BÜHLMANN

Im Vorjahr hatte der Nationalrat knapp eine auf zwei parlamentarische Initiativen Studer (evp, AG) und Müller-Hemmi (sp, ZH) (07.476) zurückgehende Vorlage der RK-N gutgeheissen, die auf die Einführung einer **Verfassungsgerichtsbarkeit** zielt. Die Vorlage war nach einigen Debatten im Rat und Diskussionen in der Presse von der SP, den Grünen, Anwälten, Richtern sowie zwölf Kantonen, später dann auch vom Bundesrat begrüsst worden, während FDP und SVP Opposition bekundet hatten. Im Berichtsjahr wurde das Geschäft in der kleinen Kammer behandelt. Diese hatte sich bereits bei der Einreichung der beiden parlamentarischen Initiativen 2005 sehr schwer getan. In der engagierten und langen Debatte ging es letztlich um die Frage, wer letztverbindlich zuständig sein soll für die Konkretisierung von Verfassungsnormen. Eine Kommissionsminderheit wollte diese Entscheidung politisch, also von den Institutionen (direkte Demokratie, Parlament) fällen lassen und beantragte Nichteintreten. Die Mehrheit der RK-S plädierte hingegen für eine juristische Letztentscheidung. Die sich

zu Wort meldenden Befürworter und Gegner der Vorlage gehörten unterschiedlichen Lagern an und ein parteipolitischer Graben konnte nur bedingt ausgemacht werden. Letztlich entschied sich die Mehrheit der kleinen Kammer mit 27 zu 17 Stimmen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Damit ging das Geschäft zurück an den Nationalrat, der noch im Dezember über einen Minderheitenantrag der SVP, dem Ständerat zu folgen und nicht auf die Vorlage einzutreten, befinden musste. Auch in der grossen Kammer gab es gespaltene Fraktionen. Zwar stimmten die GP und die GLP geschlossen gegen den Minderheitenantrag und die SVP geschlossen dafür, die CVP (19:7 für Nichteintreten), die BDP (6:2), die FDP (18:5) und die SP (6:34 und 1 Enthaltung) waren sich jedoch nicht einig. Mit 101 zu 68 Stimmen wurde der Minderheitenantrag schliesslich angenommen und die auf eine achtjährige Vorlaufzeit zurückblickende Vorlage endgültig abgelehnt. Die Debatte um die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit nahm damit ein vorläufiges Ende, die Diskussion um den geeigneten Akteur für die Prüfung der Vereinbarkeit von Volksinitiativen und Grundrechten war damit aber nicht vom Tisch.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.03.2019
MARC BÜHLMANN

Die Entlastung des Bundesgerichtes von Bagatellfällen war in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener Vorstösse (Po. 13.3694; Mo. 14.3667; Mo. 17.3353 und 17.3354 sowie Mo. 17.3357) gewesen, welche der Bundesrat nun in seinen Vorschlag für eine **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** aufnahm. Dabei ging es darum, die bei einer Evaluation des Bundesgerichtsgesetzes gefundenen Unzulänglichkeiten auszumerzen. Revidiert werden sollten dabei erstens die Ausnahmefälle, bei denen es bisher nicht möglich war, das Bundesgericht als Letztinstanz anzurufen. Neu soll dies nur noch für den Asylbereich gelten, für wichtige Fälle in allen anderen Bereichen soll das Bundesgericht eine Restkompetenz erhalten. Um das oberste Gericht jedoch gegen Überlastung zu schützen, sollen Beschränkungen eingebaut werden: So sollen etwa Bussen bis CHF 5'000 beim Bundesgericht nicht mehr anfechtbar sein, zudem sollen Geschädigte, die nicht unter das Opferhilfegesetz fallen, gegen Urteile von zweitinstanzlichen Gerichten beim Bundesgericht nicht mehr Beschwerde führen dürfen. Zweitens stand die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, also die Beschwerde gegen Entscheide der letzten kantonalen Instanzen, zur Diskussion.

Der bundesrätliche Vorschlag wurde im Nationalrat in der Frühjahrssession debattiert. Das Geschäft war einigermassen umstritten, was daran lag, dass man gleichzeitig den Rechtsschutz ausbauen, die Verfahren vereinfachen und das Bundesgericht entlasten wollte, was potenziell zielkongruent ist. Dass die Prioritäten zwischen den Parteien verschieden verteilt waren, zeigte sich bereits in der Eintretensdebatte, in der die Fraktionssprecherinnen und -sprecher darlegten, dass sie entweder vordringlich das Bundesgericht entlasten oder aber eben den Rechtsschutz ausbauen wollten. Die Ratslinke anerkannte zwar, dass das oberste Gericht eine hohe Geschäftslast zu tragen habe, dies dürfe aber nicht durch Abstriche beim Zugang zu den Gerichten wettgemacht werden. Stattdessen müsse dieser Problematik durch eine Aufstockung der Ressourcen begegnet werden. Die Ratsrechte machte sich dafür stark, dass Bagatellfälle vom obersten Gericht möglichst ferngehalten werden müssten, wobei naturgemäss umstritten war, ab welcher Schadenssumme ein Bagatellfall vorliegt. Die neue Justizministerin Karin Keller-Sutter wies darauf hin, dass es nicht so sehr um die Zahl der Bagatellfälle gehe, sondern vor allem auch um die Zahl der Fälle, die mit einer Beschwerde auch vor Bundesgericht kaum eine Chance hätten. Hier generiere das oberste Gericht aus juristischer Perspektive keinen Mehrwert, verbrauche aber viele Ressourcen. Eintreten wurde in der Folge mit 108 zu 76 Stimmen beschlossen. Die geschlossene SVP- und die grüne Fraktion hätten das Gesetz nicht behandeln wollen. Die Grünen bemängelten, dass vor allem im Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht der Zugang zu stark eingeschränkt würde. Der SVP hingegen gingen die Einschränkungen zu wenig weit. Eine Entlastung des Bundesgerichtes werde so nicht erreicht, argumentierten ihre Mitglieder.

In der Detailberatung ging es zum einen um die Höhe der Bussenhürde, die noch zu einer Beschwerde beim Bundesgericht berechtigen soll. Die Mehrheit der RK-NR schlug in Abweichung zum bundesrätlichen Vorschlag eine minimale Bussenhöhe von CHF 500 vor. Eine Minderheit Flach (glp, AG) wollte den bundesrätlichen Vorschlag von CHF 5'000 übernehmen und eine Minderheit Nidegger (svp, GE) beantragte, bei der bestehenden Regel zu bleiben und gar keine Hürde festzulegen. Beide Minderheitenanträge unterlagen dem Antrag der Kommissionsmehrheit. Erfolg hatte ein Antrag Wasserfallen (sp, BE), der in Zivilsachen eine Senkung der Streitwertgrenze anstrebte. In Zivilsachen kann bisher nur in Anliegen mit einem Streitwert über CHF 30'000 (bei arbeits- und mietrechtlichen Fällen bei CHF 15'000) Beschwerde geführt werden. Der Antrag der Berner Genossin, diesen Wert auf CHF 3'000 zu senken, fand gegen die Empfehlung der Kommission und der Justizministerin Anklang bei einer Ratsmehrheit von 116 gegen 71 Stimmen. Schliesslich ging es in der Detailberatung auch

um den Ausnahmekatalog, mit dem geregelt werden soll, wann eine Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig sein soll. Dass sich diese Einschränkungen insbesondere auf das Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht bezogen, stiess bei der Ratslinken auf Widerstand. Mit den Minderheitsanträgen, mit denen diese Ausnahmen rückgängig gemacht werden sollten, biss Links-Grün bei der bürgerlichen Mehrheit jedoch durchgängig auf Granit.

Die «*piece de résistance*», wie sich Christa Markwalder (fdp, BE) ausdrückte, stellte schliesslich der von der Berner Freisinnigen angeführte Minderheitsantrag dar, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufzuheben. Dieses Instrument habe sich nicht bewährt, da von 429 Beschwerden gerade mal acht gutgeheissen worden seien. Dies sei nun in der Tat eine unnötige Belastung des Bundesgerichts. Die Streichung des Instruments würde freilich den Rechtsschutz nicht abbauen, sondern er würde lediglich anders ausgestaltet. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde werde nämlich durch den neuen Art. 89 ersetzt, der Beschwerden zulasse, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stelle oder ein besonders bedeutender Fall vorliege – von Beat Flach als «Populärbeschwerde» bezeichnet. Die Kommissionsmehrheit und die Ratslinke waren hier anderer Ansicht: Der Schutz verfassungsmässiger Rechte, folglich der Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür, müsse in einem Rechtsstaat gewährleistet bleiben und dazu bedürfe es eben der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Die acht gutgeheissenen Fälle zeigten ja offensichtlich, dass es vorkomme, dass der Staat willkürlich handle, hob etwa Matthias Aebischer (sp, BE) hervor. Karl Vogler (csp, OW) wies hingegen darauf hin, dass der Bundesrat ursprünglich die Streichung vorgesehen habe, dies nach der Kritik in der Vernehmlassung aber wieder rückgängig gemacht habe. Das Ziel der Revision müsse es aber doch sein, das Bundesgericht zu entlasten. Karin Keller-Sutter zeigte sich zwar für beide Möglichkeiten offen – beide Seiten hätten gute juristische Argumente vorgebracht, erklärte sie. Der Bundesrat habe sich aber letztlich aufgrund der politischen Rückmeldungen für ein Beibehalten der Verfassungsbeschwerde ausgesprochen. Mit 132 zu 46 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgte der Nationalrat in diesem Punkt schliesslich der Kommissionsmehrheit. Die Nein-Stimmen stammten aus der geschlossenen CVP-Fraktion und einer Mehrheit der BDP- und der FDP-Fraktion. Nicht das Bundesgericht solle entscheiden, wann ein Fall wichtig sei und wann nicht; stattdessen solle die Chance für eine Beschwerde allen offen gelassen werde, fasste Matthias Aebischer die Mehrheitsstimmung im Ratssaal zusammen. Mit 108 zu 76 Stimmen (1 Enthaltung) wurde der Entwurf an den Ständerat weitergereicht. Die Grünen und die SVP sprachen sich auch nach den Änderungen in der Detailberatung gegen den Entwurf aus.

Der oberste Bundesrichter Ulrich Meyer zeigte sich in der Presse enttäuscht über den Entscheid der Volkskammer. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde generiere Leerläufe, weil damit Hunderte von aussichtslosen Beschwerden eingereicht würden. Die meisten Beschwerden würden sich nämlich darauf beziehen, dass ein Gericht den Sachverhalt nicht richtig festgestellt habe. Das Bundesgericht könne aber lediglich die Korrektheit eines Verfahrens prüfen. Meyer appellierte an den Ständerat, die Institution Bundesgericht zu retten.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2019
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession 2019 schickte der Ständerat die **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** zurück an den Nationalrat; allerdings nicht, weil er Differenzen geschaffen hätte, sondern weil er einstimmig nicht darauf eintreten wollte. Seine Rechtskommission (RK-SR) hatte mit 11 zu 1 Stimmen Nichteintreten beantragt. Ihr Sprecher Beat Rieder (cvp, VS) begründete den Antrag ziemlich ausführlich. Die ursprüngliche Idee der Revision sei eine Entlastung des Bundesgerichts von einfachen Fällen gewesen, ohne dass dabei der Rechtsschutz eingeschränkt werden sollte. Das «Zauberkunststück» – das BGer ohne Einschränkung des Rechtsschutzes zu entlasten und wo nötig die höchstrichterliche Rechtsprechung auszuweiten – sei aber weder dem Nationalrat noch dem Bundesgericht selber gelungen, weshalb die RK-SR der Meinung sei, man solle die Übung jetzt abbrechen. Auch beim Kernkonflikt der Vorlage, der subsidiären Verfassungsbeschwerde, gebe es keinen tragbaren Kompromiss. Zwar würden mit einer ersatzlosen Streichung dieses Instruments viele Beschwerden wegfallen, was für eine Entlastung sorgen würde, in den Augen des Bundes- und des Nationalrates sei damit aber der Rechtsschutz nicht mehr genügend gewährt. Auch mit Nichteintreten würden nötige Änderungen nicht umgesetzt – Rieder erwähnte etwa die Einführung einer beschränkten Beschwerdemöglichkeit gegen bisher endgültige Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts, verschiedene Verfahrensvereinfachungen oder die Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren –, diese würden aber wohl punktuell eingeführt werden müssen. Justizministerin Karin Keller-Sutter betonte, dass eine Ablehnung der Vorlage die Arbeit des Bundesgerichts nicht beeinflusse, dass aber auch mit Annahme der vom Nationalrat veränderten

Vorlage keine Probleme geschaffen würden. Die Regierung könne mit beiden Varianten leben und respektiere den Antrag der ständerätlichen Rechtskommission. Dieser wurde schliesslich stillschweigend angenommen.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.03.2020
MARC BÜHLMANN

Wenig überraschend folgte der Nationalrat einstimmig der kleinen Kammer und seiner ebenfalls geschlossenen RK-NR und versenkte die **Revision des Bundesgerichtsgesetzes** definitiv. Es handle sich eher um einen Nachruf als um eine Berichterstattung, kommentierte Kommissionssprecher Beat Flach (glp, AG). Die Vorlage, die auf ein 2007 eingereichtes Postulat Pfisterer (fdp, AG; Po. 07.3420) zurückgehe und verschiedene Motionen (Mo. 17.3357; Mo. 17.3353 und Mo. 17.3354) sowie eine parlamentarische Initiative Nidegger (svp, GE; Pa.Iv. 16.461) hätte umsetzen sollen, werde nun «sittlich beerdigt». Letztlich sei die Vorlage an der Frage gescheitert, ob die subsidiäre Verfassungsbeschwerde durch eine neue Beschwerdemöglichkeit ersetzt werden solle. Man habe hier keine befriedigende Lösung gefunden, weshalb es letztlich besser sei, die Vorlage zu versenken. Die RK-NR sei aber der Meinung, dass die unbestrittenen Verbesserungen, welche die Vorlage ebenfalls vorgesehen habe, wieder angegangen werden müssten. Deshalb beantragte sie auch eine Fristverlängerung der parlamentarischen Initiative Nidegger.⁶

Volksrechte

POSTULAT
DATUM: 21.03.2014
MARC BÜHLMANN

Das Postulat der FDP, mit dem Grundlagen für ein **klarerer Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht** geschaffen werden sollen, wurde im Nationalrat in der Frühjahrsession stillschweigend angenommen. Es verlangt eine Prüfung der Idee eines obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter und der Idee einer Hierarchie völkerrechtlicher Normen nach demokratischer Legitimation: Verträge (und Verfassungsartikel) mit obligatorischem Referendum würden gegenüber Verträgen (bzw. Gesetzen) mit fakultativen bzw. keinem Referendum höher gewichtet. Mit dem obligatorischen Referendum würde also ein Parallelismus geschaffen und Konfliktfälle zwischen Normen des Landesrechts und des Völkerrechts könnten entsprechend der Normstufe besser gelöst werden. Der Bundesrat war bereit, den Auftrag anzunehmen, und verwies in seiner Antwort auf seine Botschaft zur Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“, wo er einen vom Parlament allerdings abgelehnten Gegenvorschlag unterbreitet hatte, der das obligatorische Referendum für verfassungsändernde völkerrechtliche Verträge vorgesehen hätte.⁷

1) AB SR, 2007, S. 809 f.

2) BBI, 1988, I, S. 395 ff.

3) Pa.Iv. 05.445 (Studer) und Pa.Iv. 07.476 (Müller-Hemmi): AB SR, 2012, S. 432 ff.; AB NR, 2012, S. 1968 ff.; NZZ, 24.2.12; Presse vom 1.3.12; NZZ, 4.6. und 4.12.12; TA 5.6.12; Presse vom 6.6.12; NZZ, 3.11. und 4.12.12.

4) AB NR, 2019, S. 264ff.; AB NR, 2019, S. 285ff.; Lib, 20.3.18; NZZ, 11.3.19; WW, 14.3.19; AZ, 19.3.19; WW, 21.3.19

5) AB SR, 2019 S. 1206 ff.; Medienmitteilung RK-SR vom 22.11.19; AZ, 31.10.19

6) AB NR, 2020, S. 155 ff.; NZZ, 16.7.19, 3.3., 6.3., 25.6.20

7) AB NR, 2014, S. 540; Po. 13.3805