

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Keine Einschränkung</b>
Schlagworte	<b>Verfassungsgerichtsbarkeit</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Bühlmann, Marc  
Hirter, Hans  
Scherrer, Debora  
Ziehli, Karel

## Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans; Scherrer, Debora; Ziehli, Karel 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Verfassungsgerichtsbarkeit, 1996 – 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Grundlagen der Staatsordnung</b>	1
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Institutionen und Volksrechte	2
Regierungspolitik	5
Organisation der Bundesrechtspflege	5
Volksrechte	9
Föderativer Aufbau	10
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	10

## Abkürzungsverzeichnis

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>GPK</b>	Die Geschäftsprüfungskommissionen
<b>RK-SR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>RK-NR</b>	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
<b>EMRK</b>	Europäische Menschenrechtskonvention
<b>BV</b>	Bundesverfassung
<b>PUK</b>	Parlamentarische Untersuchungskommission

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CdG</b>	Les Commissions de gestion
<b>CAJ-CE</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>CAJ-CN</b>	Commission des affaires juridiques du Conseil national
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme
<b>Cst</b>	Constitution fédérale
<b>CEP</b>	Commission d'enquête parlementaire

# Allgemeine Chronik

## Grundlagen der Staatsordnung

### Politische Grundfragen

#### Verfassungsfragen

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 28.04.2009  
HANS HIRTER

Der Nationalrat befasste sich mit einer 2005 eingereichten parlamentarischen Initiative Studer (evp, AG), welche die **Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene** verlangt. Gegen den Widerstand einer primär aus SVP-Abgeordneten gebildeten Minderheit empfahl die Kommission für Rechtsfragen (RK-N), dem Vorstoss Folge zu geben. Die Kommissionmehrheit war freilich nicht uneingeschränkt für die Einführung einer allgemeinen Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsbestimmungen. Diese parlamentarische Initiative würde aber Gelegenheit bieten, die Wünschbarkeit der Einführung eines Verfassungsgerichtes und allfällige dabei entstehende Probleme im Detail abzuklären. Gemäss Kommissionssprecher Fluri (fdp, SO) habe zum Beispiel die Vereinheitlichung der kantonalen Prozessordnungen einen Rechtsabbau zur Folge gehabt. Diese wurden bisher von den Kantonen beschlossen und konnten vom Bundesgericht auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden. Heute sind sie als eidgenössische Erlasse von dieser Kontrolle befreit. Die Mehrheit des Plenums liess sich von den Argumenten der Rechtskommission überzeugen und gab der Initiative mit 80 zu 67 Stimmen Folge.<sup>1</sup>

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE  
DATUM: 30.11.2010  
MARC BÜHLMANN

Die 2009 angenommene Minarett-Initiative, die im Berichtsjahr angenommene Ausschaffungsinitiative und die lancierte, aber wieder zurückgezogene Initiative zur Einführung der Todesstrafe lieferten Nahrung für die Diskussion um die **Einführung eines Verfassungsgerichts** auf Bundesebene. Die Verfassungsgerichtsbarkeit war allerdings nur einer aus einer Reihe von Vorschlägen aus allen politischen Lagern mit dem Ziel, Rechtsstaatlichkeit und direkte Demokratie besser aufeinander abzustimmen.<sup>2</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 06.12.2011  
MARC BÜHLMANN

Einigen Wirbel verursachte eine Vorlage der RK-N, die auf die Einführung einer **Verfassungsgerichtsbarkeit** zielte und auf zwei parlamentarische Initiativen Studer (evp, AG) und Müller-Hemmi (sp, ZH) zurückging. Im konkreten Fall soll das Bundesgericht Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung kontrollieren können. In der im Februar gestarteten Vernehmlassung äusserten sich die SVP und die FDP ablehnend. Die SP und die Grünen sowie Anwälte, Richter und 12 Kantone, und etwas später auch der Bundesrat befürworteten den Ausbau. Wurde auf der einen Seite eine Justizialisierung der Politik und das Ende der direkten Demokratie befürchtet, hob die andere Seite die bis jetzt nicht gewährleistete Normenhierarchie und die Stärkung des Menschen- und Grundrechtsschutzes hervor. Mit 13 zu 10 Stimmen bei zwei Enthaltungen empfahl die Kommission schliesslich, Artikel 190 zu streichen, der die Unanfechtbarkeit der Bundesgesetze begründet. Die grosse Kammer folgte im Dezember ihrer Kommission und nahm den Antrag mit 94 zu 86 Stimmen an. In der kleinen Kammer wurde das Geschäft im Berichtsjahr nicht mehr behandelt.<sup>3</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 03.12.2012  
MARC BÜHLMANN

Die bereits mehrere Jahre schwelende Auseinandersetzung um die Einführung einer **Verfassungsgerichtsbarkeit** auf Bundesebene nahm im Berichtsjahr ein Ende. Der Nationalrat hatte noch Ende 2011 den auf die parlamentarischen Initiativen Studer (evp, AG) und Müller-Hemmi (sp, ZH) zurückgehenden Vorschlag der RK-N für eine Streichung von Art. 190 BV knapp angenommen. Damit hätte die Judikative die Kompetenz erhalten, Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Die Änderung und Aufhebung von Gesetzen hätte jedoch weiterhin der Legislative obliegen. Allerdings beschloss der Ständerat in der Sommersession des Berichtsjahrs entgegen der Empfehlung seiner Kommission mit 17 zu 27 Stimmen Nichteintreten. Im zweiten Durchgang schloss sich die grosse Kammer in der Wintersession 2012 diesem Entscheid letztlich relativ deutlich mit 101 zu 68 Stimmen an. Lediglich die SP, die GP und die GLP sprachen sich in der Mehrheit für ein Verfassungsgericht aus. Letzten Endes obsiegten die Bedenken einer möglichen Einschränkung der direkten Demokratie über das Argument der Befürworter, die eine Stärkung des Rechtsstaates hervorhoben. Es entspreche der Tradition der Schweiz eher, Gesetze mit Hilfe des politischen Willens

statt mit rechtlichen Aspekten zu prüfen.<sup>4</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 06.10.2016  
KAREL ZIEHLI

Après la solution trouvée par les deux chambres pour mettre en œuvre l'initiative dite "contre l'immigration de masse" acceptée par la population en 2014, les débats autour du respect de la constitution ont été vifs dans la sphère politique. Selon certains, la mise en œuvre de cette initiative ne respecterait pas l'âme du texte soumis au peuple et inscrit dans la constitution, poussant les élus UDC à brandir des panneaux avec l'inscription "Verfassungsbruch" ("violation de la constitution") lors de la session parlementaire entérinant cette nouvelle loi. Cela peut s'expliquer par la marge de manœuvre dont dispose le parlement en Suisse pour implémenter les textes provenant d'initiatives populaires. Dans ce cas, l'initiative dite "d'immigration de masse" rentre en collusion avec les accords bilatéraux – dont fait partie la libre circulation – signés avec l'Union européenne et acceptés par la population suisse (accords bilatéraux I en 2000 et référendum sur les accords Schengen/Dublin en 2005). Ceci a poussé une majorité des parlementaires à ménager les relations avec ce partenaire de première importance qu'est l'Union européenne et de soutenir un projet plus mesuré que ce que proposait initialement le texte déposé par l'UDC.

Lors de l'implémentation des initiatives populaires, un strict **respect de la constitution** n'est pas demandé et difficile à respecter, comme dans ce cas-ci du fait d'articles constitutionnels se contredisant. De plus, la Suisse ne possède pas, à l'image de l'Allemagne, de juridiction constitutionnelle au niveau fédéral et les décisions du Tribunal fédéral quant au respect de la constitution ne sont pas contraignantes.

Certains, comme le juriste et ancien membre du Conseil des Etats René Rhinow et le professeur de droit Georg Müller, proposent donc que ce genre de contradictions soient clarifiées une fois pour toute devant le peuple et les cantons.<sup>5</sup>

#### Institutionen und Volksrechte

#### Institutionen und Volksrechte

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 20.11.1996  
HANS HIRTER

In seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesverfassung schlug der Bundesrat die Einführung einer limitierten, beim Bundesgericht angesiedelten **Verfassungsgerichtsbarkeit** vor. Dabei soll es sich nicht um eine generelle Überprüfung der Gesetze und Bundesbeschlüsse auf ihre Verfassungsmässigkeit handeln, sondern um eine Kontrolle im konkreten Anwendungsfall bei Klagen von betroffenen Individuen. Den Kantonen würde überdies die Möglichkeit eingeräumt, gegen Gesetze und Bundesbeschlüsse direkt wegen Verletzung der verfassungsmässigen Kompetenzordnung zu klagen.<sup>6</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 27.11.1997  
HANS HIRTER

Die Verfassungskommissionen beider Räte stimmten der vom Bundesrat im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung vorgeschlagenen Einführung einer beschränkten **Verfassungsgerichtsbarkeit** zu. Diese auf konkrete Anwendungsfälle beschränkte Prüfung der Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit Verfassungs- und Völkerrecht soll gemäss der nationalrätlichen Kommission jedoch nicht allgemein, sondern nur für den Bereich der Grundrechte und des direkt anwendbaren Völkerrechts gelten. Vertreter der SP, der GP, der LP und der FP in dieser Kommission meldeten grundsätzlichen Widerstand gegen eine Verfassungsgerichtsbarkeit an, da diese die demokratischen Rechte des Souveräns einschränken würde.<sup>7</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 09.03.1998  
HANS HIRTER

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung entschied sich der Ständerat für die Einführung einer auf den konkreten Anwendungsfall beschränkten **Verfassungsgerichtsbarkeit**; der Nationalrat lehnte dies hingegen ab. Im Bereich der Gesetzgebung wurde die heute übliche Praxis, bei allen wichtigen Erlassen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, in den Rang einer Verfassungsvorschrift erhoben (Art. 147 BV). Ebenfalls im Rahmen dieser Verfassungsreform beschloss das Parlament die Aufhebung der Bestimmung, dass in Nationalrat, Bundesrat und Bundesgericht keine Personen geistlichen Standes (also amtierende Pfarrer und Priester und Angehörige klösterlicher Gemeinschaften) wählbar sind. Die absolute Unvereinbarkeit von Anstellungen beim Bund mit einem Nationalratsmandat wurde ebenfalls aufgehoben; die neue Verfassung weist entsprechende Unvereinbarkeitsregeln (etwa für Chefbeamte) der Gesetzesstufe zu.<sup>8</sup>

Nach dem Willen des Nationalrats soll die Schweiz auch in Zukunft über keine **Verfassungsgerichtsbarkeit** verfügen. Nachdem er bereits entsprechende Vorschläge des Bundesrates aus der Verfassungsreform gekippt hatte, lehnte er nun auch noch eine parlamentarische Initiative Zwygart (evp, BE) ab. Ebenfalls abgelehnt hat der Nationalrat die Einführung eines von Parlament und Regierung **unabhängigen Rechnungshofs**, wie dies der Sozialdemokrat Berberat (NE) mit einer parlamentarischen Initiative gefordert hatte (99.460). Nach Ansicht der Ratsmehrheit wird die Finanzaufsicht durch die Eidg. Finanzkontrolle und die Finanzdelegationen des Parlaments, deren Stellung im Vorjahr verstärkt worden war (siehe auch hier), ausreichend wahrgenommen.<sup>9</sup>

## Jahresrückblick 2022: Institutionen und Volksrechte

Spätestens seit dem Rücktritt von Ueli Maurer als Bundesrat Ende September dominierte die Suche nach seiner Nachfolgerin oder seinem Nachfolger den Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse). Mit dem Rücktritt von Simonetta Sommaruga Ende November standen im Dezember 2022 gleich zwei **Bundesratsersatzwahlen** an. Maurer hatte seinen Rücktritt mit dem Wunsch begründet, noch einmal etwas Neues machen zu wollen, und Simonetta Sommaruga hatte sich entschieden, in Folge eines Schlaganfalles ihres Mannes ihr Leben neu auszurichten. Wie bei Bundesratsersatzwahlen üblich, überboten sich die Medien mit Spekulationen, Expertisen, Interpretationen und Prognosen. Bei der SVP galt die Kandidatur von Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der sich 2021 aus der Politik zurückgezogen hatte, als Überraschung. Dennoch zog ihn die SVP-Fraktion anderen Kandidatinnen und Kandidaten vor und nominierte ihn neben dem Favoriten Albert Rösti (svp, BE) als offiziellen Kandidaten. Bei der SP sorgte der sehr rasch nach der Rücktrittsrede von Simonetta Sommaruga verkündete Entscheid der Parteileitung, mit einem reinen Frauenticket antreten zu wollen, für Diskussionen. Die medialen Wogen gingen hoch, als Daniel Jositsch (ZH) dies als «Diskriminierung» bezeichnete und seine eigene Bundesratskandidatur verkündete. Die SP-Fraktion entschied sich in der Folge mit Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) und Eva Herzog (sp, BS) für zwei Kandidatinnen. Zum Nachfolger von Ueli Maurer wurde bereits im 1. Wahlgang Albert Rösti mit 131 von 243 gültigen Stimmen gewählt. Hans-Ueli Vogt hatte 98 Stimmen erhalten (Diverse: 14). Für die SP zog Elisabeth Baume-Schneider neu in die Regierung ein. Sie setzte sich im dritten Wahlgang mit 123 von 245 gültigen Stimmen gegen Eva Herzog mit 116 Stimmen durch. Daniel Jositsch hatte in allen drei Wahlgängen jeweils Stimmen erhalten – deren 6 noch im letzten Umgang. Die Wahl der ersten Bundesrätin aus dem Kanton Jura wurde von zahlreichen Beobachterinnen und Beobachtern nicht nur als Überraschung gewertet, sondern gar als Gefahr für das «Gleichgewicht» der Landesregierung kommentiert (Tages-Anzeiger). Die rurale Schweiz sei nun in der Exekutive übervertreten, wurde in zahlreichen Medien kritisiert.

Der Bundesrat stand aber nicht nur bei den Wahlen im Zentrum des Interesses. Diskutiert wurde auch über Vor- und Nachteile einer **Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder**, wie sie eine parlamentarische Initiative Pa.lv. 19.503 forderte – es war bereits der sechste entsprechende Vorstoss in den letzten 30 Jahren. Die Begründungen hinter den jeweiligen Anläufen variieren zwar über die Zeit – der neueste Vorstoss wollte «die Konkordanz stärken», also mehr Spielraum für parteipolitische aber auch für gendergerechte Vertretung schaffen – die Projekte nahmen bisher aber stets denselben Verlauf: Auch in diesem Jahr bevorzugte das Parlament den Status quo.

Verbessert werden sollte hingegen die **Krisenorganisation des Bundesrates**. Dazu überwiesen beide Kammern gleichlautende Motionen und Postulate der GPK beider Räte, die Rechtsgrundlagen für einen Fach-Krisenstab sowie eine Gesamtbilanz der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Corona-Pandemie verlangten.

Auch das **Parlament** sollte als Lehre aus der Pandemie **krisenresistenter** gemacht werden. Aus verschiedenen, von Parlamentsmitgliedern eingereichten Ideen hatte die SPK-NR eine einzige Vorlage geschnürt, die 2022 von den Räten behandelt wurde. Dabei sollten aber weder der Bundesrat in seiner Macht beschränkt, noch neue Instrumente für das Parlament geschaffen werden – wie ursprünglich gefordert worden war. Vielmehr sah der Entwurf Möglichkeiten für virtuelle Sitzungsteilnahme im Falle physischer Verhinderung aufgrund höherer Gewalt und die Verpflichtung des Bundesrates zu schnelleren Stellungnahmen bei gleichlautenden dringlichen Kommissionsmotionen vor. Umstritten blieb die Frage, ob es statt der heutigen

Verwaltungsdelegation neu eine ständige Verwaltungskommission braucht. Der Nationalrat setzte sich für eine solche ein, der Ständerat lehnte sie ab – eine Differenz, die ins Jahr 2023 mitgenommen wird.

Nicht nur die Verwaltungskommission, auch die **Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation** war umstritten. Die vom Nationalrat jeweils mit grosser Mehrheit unterstützte Idee, dass es neben der PUK und den Aufsichtskommissionen ein mit starken Informationsrechten ausgerüstetes Gremium geben soll, das als problematisch beurteilte Vorkommnisse in der Verwaltung rasch untersuchen könnte, war beim Ständerat stets auf Unwille gestossen. Auch nach einer Einigungskonferenz konnten sich die Räte nicht auf eine Lösung verständigen, woraufhin der Ständerat das Anliegen versenkte, zumal er die bestehenden Instrumente und Akteure als genügend stark erachtete.

Seit vielen Jahren Zankapfel zwischen den Räten ist die Frage nach der Höhe der **Löhne in der Bundesverwaltung**. In diesem Jahr beendete der Ständerat eine beinahe sechsjährige Diskussion dazu, indem er auf eine entsprechende Vorlage der SPK-SR auch in der zweiten Runde nicht eintrat, obwohl der Nationalrat deutlich für eine Obergrenze von CHF 1 Mio. votiert hatte. Die SPK-NR sorgte in der Folge mit einer neuerlichen parlamentarischen Initiative für ein Verbot von «goldenen Fallschirmen» für Bundeskader dafür, dass diese Auseinandersetzung weitergehen wird.

In schöner Regelmässigkeit wird im Parlament auch die **Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit** diskutiert. Zwei entsprechende Motionen wurden in diesem Jahr von der Mehrheit des Ständerats abgelehnt, da das aktuelle System, in welchem die Letztentscheidung dem direktdemokratischen Element und nicht der Judikative überlassen wird, so gut austariert sei, dass ein Verfassungsgericht nicht nötig sei. Freilich ist sich das Parlament der Bedeutung der **obersten Bundesgerichte** durchaus bewusst. Ein Problem stellt dort seit einiger Zeit vor allem die chronische Überlastung aufgrund der hohen Fallzahlen dar. Daher werde gemäss Justizministerin Karin Keller-Sutter mittelfristig eine Modernisierung des Bundesgerichtsgesetzes geprüft, kurzfristig sei eine Entlastung aber nur durch eine Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richterinnen und Richter zu erreichen. Eine entsprechende parlamentarische Initiative der RK-NR hiessen beide Kammern gut, allerdings jeweils gegen die geschlossen stimmende SVP-Fraktion, die in der Erhöhung lediglich «Flickwerk» sah.

Die mittels direktdemokratischer **Abstimmungen** verhandelte Schweizer Politik zeigte sich 2022 einigermassen reformresistent. Nachdem im Februar gleich beide zur Abstimmung stehenden fakultativen Referenden (Gesetz über die Stempelabgaben und Medienpaket) erfolgreich waren, wurde in den Medien gar spekuliert, ob die Bundespolitik sich nun vermehrt auf Blockaden einstellen müsse. Allerdings passierten dann im Mai und im September 4 von 5 mittels Referenden angegriffenen Bundesbeschlüsse die Hürde der Volksabstimmung (Filmgesetz, Organspende, Frontex, AHV21). Einzig die Revision des Verrechnungssteuergesetzes wurde im September an der Urne ausgebremst. 2022 war zudem die insgesamt 25. Volksinitiative erfolgreich: Volk und Stände hiessen die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» gut. Die beiden anderen Volksbegehren (Massentierhaltungsinitiative, Initiative für ein Verbot von Tier- und Menschenversuchen) wurden hingegen abgelehnt.

Dass in der Schweizer Politik manchmal nur ganz kleine Schritte möglich sind, zeigen die erfolglosen Bemühungen, den **Umfang an Stimm- und Wahlberechtigten zu erhöhen**. Der Nationalrat lehnte auf zwei Vorstösse ab, mit denen das Stimmrecht auf Personen ohne Schweizer Pass hätte ausgeweitet werden sollen. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Stimmrechtsalter in naher Zukunft auf 16 gesenkt werden wird, hat sich im Jahr 2022 eher verringert: Zwar wies eine knappe Mehrheit des Nationalrats den Abschreibungsantrag für eine parlamentarische Initiative, welche eine Senkung des Alters für das aktive Stimmrecht verlangt und welcher 2021 beide Kammern Folge gegeben hatten, ab und wies sie an die SPK-NR zurück, damit diese eine Vorlage ausarbeitet. In zwei Kantonen wurde die Senkung des Stimmrechtsalters im Jahr 2022 an der Urne aber deutlich verworfen: in Zürich im Mai mit 64.8 Prozent Nein-Stimmenanteil, in Bern im September mit 67.2 Prozent Nein-Stimmenanteil.

Allerdings fielen 2022 auch Entscheide, aufgrund derer sich das halbdirektdemokratische System der Schweiz weiterentwickeln wird. Zu denken ist dabei einerseits an Vorstösse, mit denen **Menschen mit Behinderungen stärker in den politischen Prozess eingebunden** werden sollen – 2022 nahmen etwa beide Kammern eine Motion an, mit der Einrichtungen geschaffen werden, die helfen, das



Stimmgeheimnis für Menschen mit Sehbehinderung zu gewährleisten. Zudem gaben National- und Ständerat einer parlamentarischen Initiative für die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten Folge, damit auch hörgeschädigte Menschen diesen folgen können. Andererseits verabschiedete der Bundesrat die Verordnung zu den künftigen Transparenzbestimmungen bei Wahlen und Abstimmungen. Ob und wie die erstmals für die eidgenössischen Wahlen 2023 bzw. für das Finanzjahr 2023 vorzulegenden Kampagnen- und Parteibudgets die politischen Debatten beeinflussen werden, wird sich weisen.<sup>10</sup>

### Regierungspolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 15.10.2021  
MARC BÜHLMANN

In der Begründung seiner parlamentarischen Initiative warnte Jean-Luc Addor (svp, VS) explizit vor einer parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion. Er selber verlange eine **gerichtliche Kontrolle von Notrecht** durch das Bundesgericht, wenn gegen notrechtliche Beschlüsse des Bundesrats Beschwerde eingereicht werde. Im Gegensatz dazu fordere der Vorstoss der Grünen Fraktion die Kontrolle nicht nur von bundesrätlichen, sondern auch von parlamentarischen Notverordnungen durch das Bundesgericht, was eine «gefährliche Büchse der Pandora» öffne, weil dadurch die Balance zwischen den Gewalten ausgehebelt würde. Es sei richtig, dass es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gebe – dieser Idee käme die von den Grünen geforderte abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht aber sehr nahe. Die Bundesversammlung als oberste Gewalt wähle die Judikative und könne deshalb von dieser eben nicht kontrolliert werden. Dieser Grundsatz gelte aber eigentlich nicht für die Exekutive. Hier herrsche eine Lücke im Bundesrecht. «Bürgerinnen und Bürger, die sich als Opfer von ungerechtfertigten Verletzung ihrer Grundrechte sehen», hätten heute nur die Möglichkeit, «die durch das Notrecht auferlegten Einschränkungen zu missachten». Mit der Ermöglichung einer Beschwerde beim Bundesgericht gegen Notrechtsbeschlüsse des Bundesrats könnte diese Lücke geschlossen werden. Mitte Oktober 2021 zog Addor seinen Vorstoss zurück.<sup>11</sup>

### Organisation der Bundesrechtspflege

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 05.03.1998  
HANS HIRTER

Der **Ständerat** machte sich in der Frühjahrsession an die Beratung des Teils C der Verfassungstotalrevision, der **Reform der Justiz**. Im wesentlichen ging es dabei um Verfassungsgrundlagen für drei Ziele: die Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bundesgerichts durch die Einführung von Vorinstanzen und Zugangsbeschränkungen, der Ausbau des Rechtsschutzes durch eine allgemeine Rechtsweggarantie und durch die Einrichtung einer eingeschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und schliesslich die Vereinheitlichung des kantonalen Zivil- und Strafprozessrechts. Die **Vereinheitlichung des Strafprozessrechts**, die ja auch von verschiedenen Standesinitiativen gefordert worden war, blieb **unbestritten**. Ausgiebig debattiert wurde hingegen über die von Bundesrat und Kommission vorgeschlagene **Verfassungsgerichtsbarkeit**, welche dem Bundesgericht erlauben soll, im konkreten Anwendungsfall zu überprüfen, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss mit den verfassungsmässigen Grundrechten und dem Völkerrecht übereinstimmt resp. die verfassungsmässigen Rechte der Kantone nicht verletzt. Bruno Frick (cvp, SZ) lehnte im Namen der Kommissionsminderheit diesen Vorschlag ab. Damit würde das Gericht zur obersten politischen Instanz gemacht, was dem schweizerischen Demokratieverständnis, wo dem Volk diese Funktion zukommt, widerspräche. Für die Befürworter waren diese Befürchtungen, die namentlich auch von Carlo Schmid (cvp, AI) vorgetragen wurden, übertrieben, da ja die Verfassungsnormen, deren Einhaltung das Bundesgericht kontrollieren soll, weiterhin vom Volk bestimmt würden und zudem das Bundesgericht diese Normenkontrolle bei kantonalen Gesetzen bereits seit 1874 ausübt. Mit einer relativ knappen Mehrheit (19:14) **stimmte der Rat dem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu**.

In der ebenfalls heftig umstrittenen Frage der Einführung von **Zugangsbeschränkungen** hatte die Kommission anfangs Jahr eine Kompromissformel ausgearbeitet. Diese sieht vor, dass der Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich garantiert ist, **auf dem Gesetzesweg** für «Streitigkeiten, die keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen» aber besondere Zugangsvoraussetzungen geschaffen werden können. Mit dieser Formel konnte sich auch der Sozialdemokrat Aeby (FR) einverstanden erklären. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat das Reformpaket Justiz mit 26:1 Stimmen an.<sup>12</sup>

Das **Parlament beseitigte im Berichtsjahr die letzten Differenzen beim Reformpaket Justizreform**. Als erster war der Nationalrat an der Reihe. Bei der Hauptdifferenz, der Einführung einer limitierten **Verfassungsgerichtsbarkeit**, beantragte die von der SP, der CVP und der FDP-Mehrheit unterstützte Kommissionsmehrheit eine Kompromissformel, welche die im Anwendungsfall zugelassene gerichtliche Überprüfung auf die Konformität mit Grundrechten (anstelle der vom Ständerat beschlossenen Verfassungsmässigkeit) und mit dem direkt anwendbaren Völkerrecht beschränkt hätte. Eine von der SVP und einer Minderheit der FDP gebildete Kommissionsminderheit sprach sich gegen jegliche Verfassungsgerichtsbarkeit aus, während die EVP/LdU-Fraktion die etwas weitere Fassung des Ständerates (Verfassungskonformität) befürwortete. Durchsetzen konnte sich mit 95:56 Stimmen die Version der Kommissionsmehrheit. Bei der Einführung einer **Zugangsbeschränkung** setzte sich im Sinne eines Kompromisses mehr oder weniger der im Vorjahr von Gross (sp, TG) eingebrachte und damals noch unterlegene Vorschlag durch. Für bestimmte Sachgebiete darf auf gesetzlichem Weg der Zugang zum Bundesgericht ausgeschlossen werden, und bei Auseinandersetzungen, die keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann eine Streitwertgrenze eingeführt werden. Offensichtlich unbegründete Beschwerden dürfen hingegen nicht ausgeschlossen, sondern müssen mit einem vereinfachten Verfahren beurteilt werden.

Der **Ständerat** schloss sich dem Kompromiss bei der Verfassungsgerichtsbarkeit an. In der letzten Runde der Differenzbereinigung vollzog dann jedoch der Nationalrat eine Kehrtwende. Die Angst überwog, dass die Reform in der Volksabstimmung wegen dieser umstrittenen Normenkontrolle scheitern könnte und damit auch die unbestrittenen Anliegen – namentlich die Vereinheitlichung des Prozessrechts und die Entlastungsmassnahmen für die Bundesgerichte – nicht verwirklicht würden. Der Vorschlag, entweder dem Volk eine Variantenabstimmung zu präsentieren oder eine Trennung in zwei Teilbeschlüsse durchzuführen, scheiterte am Veto des Ständerates. Auf Antrag seiner Kommissionsmehrheit beschloss der **Nationalrat** deshalb die **Streichung der Verfassungsgerichtsbarkeit** in jeglicher Form. In der Einigungskonferenz setzte sich dieses Vorgehen durch, womit der Schlussabstimmung nichts mehr im Wege stand. Diese fiel mit 165:8 resp. 37:0 Stimmen deutlich aus. Die LdU/EVP-Fraktion hatte sich aus Protest gegen den Verzicht auf die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit der Stimme enthalten, und ihr Sprecher, der Berner Zwygart (evp), deponierte eine parlamentarische Initiative für eine Normenkontrolle (99.455).<sup>13</sup>

In der **Volksabstimmung** vom 12. März hiessen die Stimmberechtigten mit sehr deutlichem Mehr die im Vorjahr vom Parlament verabschiedete Justizreform gut. Nachdem die beiden am meisten umstrittenen Punkte, die Zugangsbeschränkungen und die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit vom Parlament massiv entschärft resp. eliminiert worden waren, gab es kaum mehr Opposition gegen die Vorlage. Keine nationale Partei gab die Nein-Parole aus; lediglich die relativ unbedeutenden Kantonalsektionen der SVP in Genf und im Wallis lehnten die Reform ab.

Das Verdikt fiel mit einem Ja-Stimmenanteil von 86 Prozent sehr deutlich aus; nicht ein Kanton hatte sich dagegen ausgesprochen. Am klarsten fiel die Annahme in Genf mit 92 Prozent, am knappsten im Wallis mit 71 Prozent aus.

### Justizreform

Abstimmung vom 12. März 2000

Beteiligung: 41,9%

Ja: 1'610'107 (86,4%) / 20 6/2 Stände

Nein: 254'355 (13,6%) / 0 Stände

Parolen:

– Ja: SP, FDP, CVP, SVP (2\*), GP, LP (1\*), EVP, FP, SD, EDU, PdA, CSP; Economiesuisse (Vorort), SGB, CNG.

– Nein: –

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen<sup>14</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 01.05.2000  
MARC BÜHLMANN

Gemäss der **VOX-Analyse zur Justizreform (Abstimmung vom 12. März 2000)** fand die Justizreform neben den vier zur Abstimmung stehenden Volksinitiativen («Beschleunigung der direkten Demokratie», «für menschenwürdige Fortpflanzung», «Verkehrshalbierung» und «gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden») kaum Beachtung. Dies war wohl auch der Grund dafür, dass 49 Prozent der Befragten keine Angaben zum Inhalt der Vorlagen machen konnten. Zudem fielen auch die Motive für das Ja recht schwammig aus («wichtig, richtig, sinnvoll»; «es braucht Veränderungen»), vielfach wurden als Begründung für ein Ja auch Empfehlungen von Behörden und Parteien vorgebracht. In der Nachbefragungsanalyse zeigten sich zudem keinerlei soziale oder politische Merkmale, hinsichtlich derer sich die Ja- und die Nein-Stimmenden voneinander unterscheiden liessen.<sup>15</sup>

**PARLAMENARISCHE 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 Minderheitsantrag 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 Minderheitsantrag 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.<sup>16</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 30.10.2013  
MARC BÜHLMANN

In seinem **Evaluationsbericht zur neuen Bundesrechtspflege**, den er Ende Oktober vorlegte, zog der Bundesrat insgesamt ein positives Fazit. Der auf ein Postulat Pfisterer (fdp, AG) zurückgehende Bericht kam zum Schluss, dass die 2007 in Kraft getretene Reform der Bundesrechtspflege gelungen sei. Die Reform hatte unter anderem zur Schaffung des Bundesverwaltungs- und des Bundesstrafgerichts als erstinstanzliche eidgenössische Gerichte geführt. Als Problem wurde allerdings die zunehmende und teilweise falsche Belastung des Bundesgerichtes mit unbedeutenden Fällen geortet. Als Massnahme schlug der Bundesrat deshalb vor, den Ausnahmekatalog zu überprüfen. Zudem findet sich im Bericht auch ein Vorschlag für eine Art Verfassungsgerichtsbarkeit: in einem Bestätigungsverfahren müsste das Parlament die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes innerhalb einer bestimmten Frist bejahen, falls das Bundesgericht einen Widerspruch feststellen würde.<sup>17</sup>

**MOTION**  
DATUM: 22.09.2021  
MARC BÜHLMANN

Einen neuen Anlauf zur **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** forderten zwei gleichlautende Motionen von Stefan Engler (mitte, GR; Mo. 21.3689) und von Mathias Zopfi (gp, GL; Mo. 21.3690). Seit der letzten diesbezüglichen Diskussion seien mittlerweile zehn Jahre vergangen. In der Zwischenzeit habe es verschiedene Beispiele gegeben, aufgrund derer die Frage nach einer Stärkung des Rechtsstaates durch Einführung einer richterlichen Kontrolle von Bundesgesetzen neu diskutiert werden müsse, so die identische Begründung beider Vorstösse. Zudem würde der Föderalismus gestärkt, wenn auch die Kantone ein Gericht anrufen könnten, das prüfe, ob die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen verfassungskonform sei. In seinen identischen Stellungnahmen verwies der Bundesrat auf die bisher

gescheiterten Versuche, ein Bundesverfassungsgericht einzuführen (Pa.lv. Müller-Hemmi und Pa.lv. Studer; Mo. Caroni). Die Bestrebungen seien damals «nicht zuletzt am klaren Widerstand des Ständerats» gescheitert. Der Bundesrat sehe überdies keine Notwendigkeit für neuerliche Diskussionen und beantrage deshalb die Ablehnung beider Motionen. Dies sah die kleine Kammer, die beide Motionen gleichzeitig behandelte, hingegen leicht anders. Sie hiess einen Ordnungsantrag von Hans Stöckli (sp, BE) gut, der die beiden Motionen der SPK-SR zur Vorprüfung zuweisen wollte. Sie solle die Veränderung der Praxis beleuchten und insbesondere auch die Frage einer Verfassungsgerichtsbarkeit bei Notrechtskompetenzen wie im Falle der Covid-19-Pandemie betrachten.<sup>18</sup>

**MOTION**  
DATUM: 08.04.2022  
MARC BÜHLMANN

Anfang April nahm die SPK-SR die Vorprüfung der vom Ständerat an sie zugewiesenen Motionen Engler (mitte, GR; Mo. 21.3689) und Zopfi (gp, GL; Mo. 21.3690), mit denen die **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** verlangt wird, vor. Die Kommission zeigte sich mit 6 gegen 6 Stimmen gespalten. Erst mit dem Stimmentscheid des Präsidenten – Mathias Zopfi – wurden die beiden Motionen zur Annahme empfohlen. Es sei «an der Zeit, das Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wieder einmal zu überprüfen», so die Begründung in der Medienmitteilung. Es gab bisher schon einige gescheiterte Versuche, ein Verfassungsgericht einzuführen. Es sei stossend, dass die Grundrechte via EMRK richterlich kontrolliert werden könnten, die Artikel in der Bundesverfassung aber nicht. Die starke Minderheit gab zu bedenken, dass eine Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen durch ein entsprechendes Gericht in vielen Fällen nicht nur schwierig, sondern häufig auch politisch sein dürfte. Ob sich der knappe Kommissionsentscheid in einer spannenden Debatte im Ständerat widerspiegeln wird, wird sich in der Sommersession 2022 zeigen.<sup>19</sup>

**MOTION**  
DATUM: 12.09.2022  
MARC BÜHLMANN

Nicht wie geplant in der Sommersession, sondern erst in der Herbstsession 2022 befasste sich der Ständerat mit den beiden Motionen (Mo. 21.3689; Mo. 21.3690), die eine **Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit** forderten. Als «Evergreen» bezeichnete Daniel Fässler (mitte, AI) die Frage, ob es eine Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen brauche. In der Tat gab es schon einige entsprechende, allerdings stets erfolglose Vorstösse. Eine nur durch präsidentiale Stichentscheid zustande gekommene Mehrheit der SPK-SR wollte einen neuen Anlauf versuchen und Kommissionssprecher Stefan Engler (mitte, GR) brachte entsprechend fünf Pro-Argumente vor: Erstens müsse die Bundesverfassung über den Gesetzen stehen, damit Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern effektiv geschützt würden. Zweitens sei die Autonomie der Kantone besser geschützt, wenn sich die Gliedstaaten bei einem Verfassungsgericht etwa gegen verfassungswidrige Zentralisierungsbestrebungen wehren könnten. Drittens würde das Ständemehr in seiner Rolle gewahrt, wenn kein Gesetz zur Anwendung komme, das nicht auf einer von Volk und Ständen angenommenen Verfassungsgrundlage beruhe. Viertens seien die Grundrechte nicht nur durch die EMRK, sondern auch durch die nationale Verfassung effektiv geschützt – ein Schutz, der bei Gesetzesänderungen eingeklagt werden können muss. Fünftens ergäbe sich eine präventive Wirkung, weil sich das Parlament bei der Umsetzung von angenommenen Initiativen nicht mehr zu weit von der Verfassungsidee entfernen könne, wenn es eine Rüge von einer verfassungsgerichtlichen Instanz befürchten müsse. Um der starken Kommissionsminderheit gerecht zu werden, führte Engler auch fünf Argumente gegen die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit an: Es gebe erstens keinen Handlungsbedarf, weil der historische Verfassungsgeber eine schwache Stellung der Judikative bewusst gewollt habe. Ein Verfassungsgericht drohe zum Gesetzgeber zu werden, wenn nicht mehr die Stimmbevölkerung das letzte Wort habe, ob sie ein Gesetz gutheissen wolle oder nicht. Drittens sei eine «Verpolitisierung» der Judikative zu befürchten. Das Parlament sei viertens besser geeignet, die letztlich stets politische Einschätzung vorzunehmen, ob ein Gesetz der Verfassung widerspreche oder nicht. Das Parlament würde sich also mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit fünftens seiner eigenen Kompetenzen berauben. In der darauffolgenden Debatte wurden zwar keine wirklich neuen Argumente mehr vorgebracht, einige langjährige Kantonsvertreter gaben aber zu Protokoll, weshalb sie ihre Meinung seit der letzten Diskussion vor rund elf Jahren geändert bzw. nicht geändert hatten. Andrea Caroni (fdp, AR) etwa – als Nationalrat selbst einst Urheber einer entsprechenden Motion – befürwortete nach wie vor eine bessere «Abfolge des Dialogs zwischen den Gewalten». Mathias Zopfi (gp, GL) sorgte für Heiterkeit, indem er die Verteidigung der Verfassungsgerichtsbarkeit eines jungen Rechtswissenschaftlers zitierte, der heute gegen die Motion kämpfe. «Wer hat nun recht: Fässler der Jüngere

oder Fässler der Ältere?» Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) erklärte, dass er seine Meinung innerhalb eines Jahrzehnts geändert habe. Er sei zum Schluss gekommen, dass das aktuelle System nicht nur sehr gut, sondern mit Blick auf die Vereinigten Staaten auch besser ohne Verfassungsgerichtsbarkeit funktioniere. Schliesslich wies auch Justizministerin Karin Keller-Sutter darauf hin, dass sie dieselbe Diskussion bereits 2012 «mitverfolgen durfte, allerdings in einer anderen Rolle». Sie erinnerte daran, dass die kleine Kammer das bestehende System bisher stets als gut austariert betrachtet habe. Auch der Bundesrat sei der Meinung, dass das stark gewichtete direktdemokratische Element einer Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit vorzuziehen sei, die zudem einen fundamentalen Eingriff in das politische System der Schweiz bedeuten würde. Die Kantone hätten zudem bereits heute zahlreiche Möglichkeiten, sich zu wehren. Wie schon 2012 sei der Bundesrat der Meinung, dass ein Nein kein Nein zum Rechtsstaat, sondern ein Ja zur heute gut funktionierenden Gewaltenteilung sei. Mit 29 zu 15 Stimmen (1 Enthaltung) folgte der Ständerat seiner Kommissionsminderheit und der Empfehlung des Bundesrats und lehnte die beiden Motionen ab.<sup>20</sup>

### Volksrechte

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 24.12.2013  
MARC BÜHLMANN

Weil in der Schweiz die Idee einer Verfassungsgerichtsbarkeit momentan politisch keine Chance hat – 2012 wurde ein entsprechendes Projekt von den Räten beerdigt – liegt der Entscheid zur Gültigkeit einer Initiative nach wie vor beim Parlament. Ungültig ist eine Initiative dann, wenn sie die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt, oder aber offensichtlich undurchführbar ist. Das Parlament setzt das Instrument der **Ungültigkeitserklärung einer Volksinitiative** allerdings nur sehr zurückhaltend ein. Seit 1891 wurden erst vier Volksbegehren für ungültig erklärt. (Diese vier Initiativen sind: „für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1995), „für eine vernünftige Asylpolitik“ (ungültig wegen Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht, 1996), „gegen Teuerung und Inflation“ (Verletzung der Einheit der Materie, 1977) und „Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben (Rüstungspause)“ (für undurchführbar erklärt, 1955)). Die unter anderem in den Medien kolportierte Zunahme von angenommenen Volksbegehren, bei denen sich die Umsetzung aufgrund von völkerrechtlichen Bestimmungen als schwierig erweist (z.B. Ausschaffungsinitiative, Verwahrungsinitiative) sowie zwei weitere konkrete Volksbegehren waren Grundlagen für ausgedehnte Diskussionen. Der erste Fall, die Initiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (Ecopop)“, welche die Zuwanderung beschränken und die Entwicklungshilfe zur Förderung der freiwilligen Familienplanung verpflichten will, wurde vom Bundesrat als gültig betrachtet. Im Vorfeld war freilich spekuliert worden, dass hier die Einheit der Materie verletzt sein könnte – Entwicklungshilfe und Zuwanderungsstopp seien zwei verschiedene Dinge, bei denen die Präferenzen der Stimmbürgerschaft geteilt sein könnten. Die Regierung argumentierte aber, auch gestützt auf die bisherige grosszügige Praxis des Parlaments, dass das Ziel, die Einwohnerzahl auf die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen auszurichten, mit beiden Massnahmen erfüllt werden könne und diese deshalb materiell als einheitlich zu betrachten seien. Beim zweiten Fall, der Durchsetzungsinitiative der SVP, mit welcher der Katalog für die Gründe zur Ausschaffung krimineller Ausländer festgelegt werden soll, um die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative zu beschleunigen, griff der Bundesrat zu einem bisher nicht gebrauchten, erst 2000 mit der neuen Bundesverfassung eingeführten Instrument, nämlich der Teilungsgültigkeit. Die Definition des zwingenden Völkerrechts im Text der Durchsetzungsinitiative sei für ungültig zu erklären und zu streichen, weil just die im Initiativtext gewählte Definition des Non-Refoulement-Prinzips (Menschen dürfen nicht in Länder ausgeschafft werden, in denen sie gefährdet sind) zu eng sei und gegen das zwingende Völkerrecht verstosse. Das Parlament wird sich 2014 über die Botschaft des Bundesrates beugen.<sup>21</sup>

## Föderativer Aufbau

### Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 14.06.2011  
DEBORA SCHERRER

Der geplanten „**Verfassungsgerichtsbarkeit**“, welcher der Nationalrat im Februar des Berichtsjahres zugestimmt hatte und eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung schickte, stehen die Kantone positiv gegenüber. Im Rahmen der europapolitischen Standortbestimmung hatten sie sich bereits 2010 dafür eingesetzt, dass Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden können. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verpasste es allerdings, innerhalb der Vernehmlassungsfrist eine Stellungnahme einzureichen (Ergebnisse zur Vernehmlassung vom 14.6.11.).<sup>22</sup>

MOTION  
DATUM: 11.02.2015  
MARC BÜHLMANN

Mitte Februar nahm der Bundesrat zur Motion Caroni (fdp, AR) Stellung. Er wies darauf hin, dass die Idee einer **Verfassungsgerichtsbarkeit** in den Räten bisher immer auf Ablehnung gestossen sei – auch wenn damit explizit die Stellung der Kantone verbessert worden wäre. So wurde etwa im Rahmen der Justizreform 1999 explizit auf die Möglichkeit verzichtet, dass ein Kanton beim Bundesgericht hätte prüfen lassen können, ob ein Gesetz die kantonale Autonomie verletze. Diese Möglichkeit hatte der Bundesrat auf Wunsch der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) auch in die NFA-Botschaft eingebaut, aber auch dieser Vorschlag war 2003 in den Räten gescheitert. Schliesslich scheiterten erst kürzlich auch zwei parlamentarische Initiativen im Ständerat, mit denen die Beschränkung der Normenkontrolle hätte aufgeweicht werden sollen. Aufgrund dieser ablehnenden Haltung erachtete die Regierung die Diskussion über eine Verfassungsgerichtsbarkeit als nicht erfolgversprechend. Zudem dürfe die Idee einer richterlichen Kontrolle der Einhaltung der Verfassung nicht nur den Kantonen dienen, sondern müsse auch den Bürgerinnen und Bürgern nutzen. Die Kantone hätten zudem bereits jetzt zahlreiche Möglichkeiten, auf die Gesetzgebung einzuwirken.

Da Andrea Caroni bei den eidgenössischen Wahlen in den Ständerat gewählt wurde, wurde der Vorstoss von Kurt Fluri (fdp, SO) übernommen.<sup>23</sup>

MOTION  
DATUM: 27.09.2016  
KAREL ZIEHLI

Par la motion "**Défense du fédéralisme. Juridiction constitutionnelle limitée en faveur des cantons**", Andrea Caroni (plr, AR) demande que soit étudiée la possibilité de mettre en place une juridiction constitutionnelle permettant aux cantons d'aller devant le Tribunal fédéral s'ils estiment que la Confédération outrepasser ses compétences. Le député argue que le contraire est possible et que, dans un Etat fédéral où la tendance est à la centralisation, il serait nécessaire d'avoir un outil permettant aux cantons d'être sur un pied d'égalité avec la Confédération.

Le Conseil fédéral, dans sa réponse, tient à rappeler que diverses tentatives ont été entreprises pour aller dans ce sens depuis 1999 mais qu'à chaque fois, les chambres fédérales ont rejeté les différentes propositions. De plus, les cantons ont la possibilité, tout au long du processus législatif, d'exercer une influence sur les projets de loi. C'est pourquoi, le Conseil fédéral appelle les membres du Conseil national à rejeter la motion en question. Kurt Fluri (plr, SO) – qui a repris, entre temps, la motion des mains du député Caroni – n'étant pas présent dans le plénum, la motion est refusée sans discussion par 143 voix contre, 39 voix pour et 4 abstentions.

1) AB NR, 2009, S. 689 ff.

2) Zur Diskussion der Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. Presse vom 20.08. und 30.11.10; zur Initiative zur Wiedereinführung der Todesstrafe, vgl. Presse vom 20.08 bis 26.08.10.

3) AB, NR, 2011, S. 1918 ff. (Pa.Iv. Müller-Hemmi: 07.476.); Presse vom 20.5.11; NZZ, 22.6., 25.6. und 3.12.11.; BaZ, 25.7.11; LT, 1.10.11; Presse vom 7.12.11.

4) BBl., 2011, S. 7271 (Bericht RK-N); AB SR, 2012, S. 432 ff.; AB NR, 2012, S. 1968 ff.; NZZ, 4.12.12.

5) Swissinfo – La Suisse n'a pas besoin d'un tribunal constitutionnel; BaZ, 10.9.16; AZ, 23.9., 6.10.16

6) AT, 24.8.96.; BBl, 1997, I, S. 1 ff.

7) BBl, 1998, I, S. 436; BBl, 1998, I, S. 494; NZZ, 28.5. und 3.7.97.

8) AB NR, 1998, S. 93 ff.; AB SR, 1998, S. 274 ff.

9) AB NR, 2000, S. 1089 f.; AB NR, 2000, S. 1131 ff.

10) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Institutionen und Volksrechte

11) Pa.Iv. 21.404

12) AB SR, 1998, S. 253 ff.

13) AB NR, 1999, S. 1011 ff.; AB NR, 1999, S. 2048 ff.; AB NR, 1999, S. 2130; AB NR, 1999, S. 2305 f.; AB SR, 1999, S. 606 ff.; AB SR, 1999, S. 979 f.; AB SR, 1999, S. 993; BBl, 1999, IX, S. 8633 ff.; TA, 7.10.99.; Verhandl. B. vers., 1999, VI, S. 54

14) BBl, 2000, S. 2990 ff.; Milic et al (2000). Vox. Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 12. März 2000.; Presse vom 1.2.-11.3. und 13.3.00.

15) Milic et al. (2000). Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 12. März 2000

16) 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.

- 17) BBl, 2013, S. 9077 ff.; Medieninformation BR vom 30.10.13; NZZ, 31.10.13.
- 18) AB SR, 2021, S. 944 f.; Mo. 21.3689; Mo. 21.3690
- 19) Medienmitteilung SPK-SR vom 8.4.22
- 20) AB SR, 2022, S. 652 ff.; Bericht SPK-SR vom 8.4.22; NZZ, 11.6., 15.8.22; AZ, NZZ, TA, 13.9.22; NZZ, 5.10., 20.10., 28.10.22
- 21) Ecopop: Medienmitteilung BR vom 23.10.13; NZZ, 30.5.13; Durchsetzungsinitiative: BBl, 2013, 9459 (Botschaft BR); Medienmitteilung BR vom 20.11.13; NZZ, 19.11.13; Presse vom 21.11.13; So-Bli, 24.12.13; NZZ, 6.12.13.
- 22) AB NR, 2011, S. 1918 ff.
- 23) Stellungnahme BR zu Mo. 14.4038