

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Justizreform (BRG 96.091)

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 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Justizreform (BRG 96.091), 1996 - 2000*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Rechtsordnung	1
Strafrecht	1
Institutionen und Volksrechte	2
Organisation der Bundesrechtspflege	2

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BV	Bundesverfassung

DFJP	Département fédéral de justice et police
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
Cst	Constitution fédérale

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Verfassungsfragen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.05.1997
HANS HIRTER

Beim Paket «**Justizreform**» konnte in den Kommissionen ebenfalls kein Konsens gefunden werden. Unumstritten war lediglich die Vereinheitlichung des Straf- und Zivilprozessrechts. Die bürgerlichen Kommissionsmehrheiten stimmten zwar dem Grundkonzept des Bundesrates zu, das auf eine Entlastung des Bundesgerichts durch **Zugangsbeschränkungen** sowie durch die Stärkung der kantonalen und eidgenössischen Vorinstanzen setzt. Dieses wurde aber von der SP bis zuletzt bekämpft. Da die Linke mit ihrem Vorschlag eines personellen Ausbaus des Bundesgerichtes nicht durchdrang und zudem sich auch der von ihr bekämpfte Vorschlag des Bundesrates für die Einführung einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit durchsetzte, lehnten ihre Vertreter in der nationalrätlichen Kommission das Paket in der Schlussabstimmung geschlossen ab.¹

Rechtsordnung

Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.1997
HANS HIRTER

Die Kommissionen zur Vorberatung der Totalrevision der Bundesverfassung stimmten der vom Bundesrat beantragten **Vereinheitlichung der kantonalen Strafprozessordnungen** zu. Gemäss dem Entwurf ist sowohl beim Zivil- als auch beim Strafrecht allein der Bund für die Regelung der Verfahren zuständig. In der Kompetenz der Kantone verbleibt die Organisation der Gerichte und der Vollzug.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.1998
HANS HIRTER

Die im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung im Paket Justizreform vom Bundesrat beantragte Kompetenz zur **Vereinheitlichung der kantonalen Strafprozessordnungen** wurde vom Parlament gutgeheissen. Widerstand gab es nur von den Liberalen Leuba (VD) und Sandoz (VD), welche das Projekt aus grundsätzlich föderalistischen Gründen bekämpften. Die Vorlage konnte allerdings im Berichtsjahr infolge von Differenzen zwischen den beiden Räten zu anderen Reformteilen noch nicht verabschiedet werden. Die in den Vorjahren eingereichten und akzeptierten Standesinitiativen verschiedener Kantone für diese Vereinheitlichung konnten als erfüllt abgeschrieben werden (95.301 / 95.302 / 95.304 / 95.305 / 95.307 / 96.300 / 96.315). Die **praktische Umsetzung** dieser Vereinheitlichung wird freilich noch einige Zeit dauern. Der Fahrplan des EJPD sieht eine Vernehmlassung frühestens im Jahr 2000 und die Inkraftsetzung nicht vor 2005 vor. Eine Expertenkommission präsentierte zu Jahresbeginn einen ersten Grundlagenbericht für ein künftiges Strafprozessgesetz. Dabei fassten die Wissenschaftler einige Grundsatzentscheide. So sprach sich eine Mehrheit dafür aus, die Strafuntersuchung nicht durch den Staatsanwalt, sondern durch einen unabhängigen Untersuchungsrichter leiten zu lassen. Diese Regelung gilt heute in allen Kantonen ausser Basel-Stadt und Tessin. Auf in einigen anderen Staaten praktizierte Neuerungen wie etwa das «plea bargaining», d.h. das Aushandeln von Schuldanerkennung und Strafmass (USA), oder eine Kronzeugenregelung (Italien) soll nach Meinung der Experten verzichtet werden.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.04.1999
HANS HIRTER

Die mit der neuen Bundesverfassung möglich gewordene **Vereinheitlichung der kantonalen Strafprozessordnungen** durch den Bund kam einen weiteren Schritt voran. Im April beauftragte Bundesrat Koller den Zürcher Strafrechtsprofessor Niklaus Schmid mit der Ausarbeitung eines Gesetzesvorentwurfs. Dabei soll er sich, in Abweichung vom Expertenentwurf des Vorjahres, auf das sogenannte Staatsanwaltsmodell konzentrieren, bei dem nicht ein Untersuchungsrichter sondern ein Staatsanwalt die zentrale Figur der Voruntersuchung ist. Gestützt auf die Ergebnisse von Hearings mit Fachorganisationen über den Expertenentwurf hatte sich das EJPD für diese als effizienter beurteilte Lösung entschieden.⁴

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.⁵

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.⁶

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.⁷

Organisation der Bundesrechtspflege

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.1997
HANS HIRTER

Die Verfassungskommissionen beider Räte befassten sich mit den im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung gemachten Vorschlägen für eine **Justizreform** und stimmten den Anträgen des Bundesrates grundsätzlich zu. Das Konzept, das auf eine Entlastung des Bundesgerichts durch **Zugangsbeschränkungen** sowie durch die Stärkung der kantonalen und eidgenössischen Vorinstanzen setzt, wurde aber im Detail nicht von beiden Kommissionen identisch formuliert. Während sich die Ständeratskommission weitgehend an die Bundesratsversion hielt, gab sich die Nationalratskommission grosszügiger. Die Ständeratskommission beschloss Zugangsbeschränkungen auf gesetzlichem Weg für alle Fälle, bei denen es nicht um grundlegende Rechtsfragen geht; die Nationalratskommission möchte diese Restriktionen hingegen nur für Fälle zulassen, die von untergeordneter Bedeutung oder offenbar unbegründet sind. Beide Varianten wurden von der SP bekämpft. Sie schlug als Alternative einen personellen Ausbau vor und möchte neben Fachgerichten für Zivil-, Straf- und Verwaltungsrecht auch ein nicht direkt anrufbares siebenköpfiges Richterergremium schaffen, welches Grundsatzentscheide und -auslegungen an sich ziehen und beurteilen kann.⁸

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.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.1998
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** befasste sich in der Sommersession mit dem Geschäft. In der Eintretensdebatte formulierten die Vertreter der Fraktionen der SP und der Grünen zwar heftige Kritik am Kommissionsentwurf wegen den vorgesehenen Zugangsbeschränkungen, verzichteten aber auf einen Nichteintretens- oder Rückweisungsantrag. Die Vereinheitlichung der **kantonalen Prozessordnungen** wurde von den Liberalen Leuba (NE) und Sandoz (VD) vergeblich aus grundsätzlichen föderalistischen Gründen bekämpft. Ein von der SP und den Grünen unterstützter Antrag Thür (gp, AG), der im Sinne der Rechtsvereinheitlichung eine besondere Instanz am Bundesgericht schaffen wollte, welche in den Kantonen zu beurteilende Fälle von grundsätzlicher Bedeutung an sich ziehen könnte, wurde mit 58:48 Stimmen abgelehnt. Die Einführung einer beschränkten **Verfassungsgerichtsbarkeit** wurde von einer quer durch das politische Spektrum verlaufenden Front (Mehrheit der SP- und SVP-Fraktionen, Liberale, Schweizer Demokraten sowie eine Minderheit der FDP-Fraktion) bekämpft, da sich das bisherige System bewährt habe und die Neuerung mit der schweizerischen direktdemokratischen Tradition im Widerspruch stehe. Diese breite Opposition setzte mit 87:39 Stimmen durch.

Die SP, aber auch die Grünen und die SD lehnten die vorgeschlagenen **Zugangsbeschränkungen** auch in der mildereren Variante der Nationalratskommission ab (Möglichkeit der Einführung von Restriktionen für Fälle von untergeordneter Bedeutung oder offensichtlicher Unbegründetheit auf dem Gesetzesweg). Gross (sp, TG) reichte einen neuen Kompromissantrag ein, der die Bedingungen für eventuelle Zugangsbeschränkungen in der Verfassung detailliert festlegen wollte, und der für offenkundig unbegründete oder aussichtslose Fälle nicht eine schlichte Abweisung, sondern die Beurteilung der Annahme durch ein einfaches und schnelles Verfahren vorsah. Dieser von der SP unterstützte Antrag unterlag in einer Eventualabstimmung mit 62:54 Stimmen gegenüber dem Ständeratsbeschluss. Diese Variante, welche die Bedingungen für Zulassungsbeschränkungen für nicht grundsätzliche Fälle auf dem Gesetzesweg festlegen will, konnte sich aber in der definitiven Abstimmung gegenüber dem Kommissionsvorschlag nicht durchsetzen. In der Gesamtabstimmung, welche mit 59:48 relativ knapp ausfiel, votierten die SP, die Grünen und die SD geschlossen gegen die Justizreform.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.10.1998
HANS HIRTER

In der **Differenzbereinigung** hielt der **Ständerat** auf Antrag seiner Kommission mit einer klareren Mehrheit (26:11) als in der Erstberatung an der Einführung einer beschränkten **Verfassungsgerichtsbarkeit** fest. Kommissionssprecher Rhinow (fdp, BL) wies darauf hin, dass die Verletzung von Grundrechten durch Bundesgesetze (Ausnahme Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie, welche in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht enthalten sind) bereits heute bei den Instanzen der EMRK in Strassburg eingeklagt werden können. Bei den **Zugangsbeschränkungen** hielt die kleine Kammer ebenfalls an ihrem Entscheid fest. Die Nationalratskommission beschloss, dem Plenum, das sich im Berichtsjahr nicht mehr mit dem Geschäft befasste, Festhalten an der Streichung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu beantragen.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.10.1999
HANS HIRTER

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 Kommissionmehrheit 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 Kommissionminderheit 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 Kommissionmehrheit. 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 Ständerats. Auf Antrag seiner Kommissionmehrheit 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).¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.03.2000
HANS HIRTER

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 Kantonssektionen 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 ¹³

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. ¹⁴

1) NZZ 28.5. und 3.7.97; TA, 28.5.97; Presse vom 29.11.97

2) BBl, 1998, I, S. 434; BBl, 1998, I, S. 493; Presse vom 29.11.97.

3) AB NR, 1998, S. 1446 ff.; AB NR, 1998, S. 1481 ff.; AB SR, 1998, S. 253 ff.; AB SR, 1998, S. 269 ff.; Presse vom 14.2.98.

4) NZZ, 7.4.99

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

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

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

8) BBl, 1998, I, S. 436 f.; BBl, 1998, I, S. 494; Gabathuler (1997). Justizreform.; Raselli (1997). Die Reform der Bundesrechtspflege darf nicht scheitern.; TA, 28.5.97; NZZ, 28.5. und 3.7.97; SGT, 29.11.97.

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

10) AB NR, 1998, S. 1446 ff.

11) AB SR, 1998, S. 1017 ff.; NZZ, 14.11.98.

12) 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

13) 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.

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