



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



18.051

Bundesgerichtsgesetz.

Änderung

Loi sur le Tribunal fédéral.

Modification

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Mazzone, Arslan, Geissbühler, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Mazzone, Arslan, Geissbühler, Nidegger, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)

Ne pas entrer en matière

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Ich darf Ihnen zu Beginn der Debatte kurz aufzeigen, wie es überhaupt zu dieser Revision des Bundesgerichtsgesetzes gekommen ist, wie die Kommission für Rechtsfragen in den letzten drei Monaten gearbeitet hat, welches die wichtigsten Punkte dieser Revision sind und wie sich die Kommission bei diesen Grundsätzen entschieden hat.

Die Bundesrechtspflege wurde im Jahre 2007 totalrevidiert. Schon damals hat man über den Sinn oder Unsinn einer Revision gestritten. Um ein Haar wäre sie gescheitert. Der Rettungsanker war damals die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, ein Vehikel, das den Grundrechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger stärkt. Zustande gekommen ist diese, nachdem Rechtsspezialisten moniert hatten, der Grundrechtsschutz sei nicht mehr gewährleistet. Ob das neue Gesetz gut sei, wollte der Bundesrat nach einigen Jahren wissen, und er veranlasste eine Evaluation. Vor sechs Jahren ist er dann zum Schluss gelangt, dass das Bundesgerichtsgesetz erneut zu revidieren sei.

Mit der neuen Revision des Bundesgerichtsgesetzes strebt der Bundesrat gemäss der im letzten Sommer veröffentlichten Botschaft drei Ziele an: eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen, eine Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege sowie eine wirksame Entlastung von einfachen Fällen. Bereits die Auflistung dieser drei Hauptziele zeigt, dass die Revision sehr ambitioniert ist. Zum einen soll der Rechtsschutz für die Bürgerinnen und Bürger verbessert, zum andern das Bundesgericht entlastet werden. Ob diese Ziele mit der Revision erreicht werden, darüber streiten nicht nur die Richterinnen und Richter, sondern auch wir in der Kommission. Entsprechend knapp fiel die Eintretensabstimmung aus. Die Nichteintretensanträge wurden mit 13 zu 11 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit stimmte also für Eintreten.

Gleich zu Beginn der Detailberatung klärte die Kommission die Frage der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Sie gilt für viele als Garantin der Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte durch die kantonalen Gerichte. Der Vorentwurf sah noch die Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde vor. In einer grösseren Zahl von Vernehmlassungsantworten wurde dies bemängelt. So nahm sie der Bundesrat wieder ins Gesetz auf.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Dasselbe Bild wie bei der Vernehmlassung zeigte sich bei einem Hearing Mitte November letzten Jahres in unserer Kommission. Eine Mehrheit der Hearingteilnehmer – darunter Vertreterinnen und Vertreter von Anwalts- und Juristenverbänden, Professorinnen und Professoren – befürwortete die Wiederaufnahme der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Die Begriffe "Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung" und "besonders bedeutender Fall" seien zu unbestimmt und garantieren nicht, dass das Bundesgericht auf eine Beschwerde eintrete, wenn der angefochtene Entscheid möglicherweise gegen verfassungsmässige Rechte verstosse, hiess es in etwa.

Dem widersprachen die Richterinnen und Richter des Bundesgerichtes, inklusive dessen Präsident. Die wenigen Gutheissungen von subsidiären Verfassungsbeschwerden würden mit dem System, bei dem Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und besonders bedeutende Fälle auch in Zukunft am Bundesgericht behandelt würden, aufgefangen.

Eine klare Mehrheit der Kommission entschied sich nach längerer Diskussion, dem Bundesrat zu folgen. Sie will also, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde im Bundesgerichtsgesetz bleibt. Die Kommissionsmehrheit setzt sich so bei Unsicherheiten betreffend Rechtsschutzlücken im Zweifel für mehr und nicht für weniger Rechtsschutz ein, denn ohne die subsidiäre Verfassungsbeschwerde hinge es davon ab, wie das Bundesgericht selbst den besonders bedeutenden Fall definiert. Zu weiteren Gründen werde ich mich dann während der Detailberatung äussern.

Nicht auf derselben Linie wie der Bundesrat war die Kommission beim Thema "dissenting opinion", bei dem es darum geht, ob bei einem nicht einstimmig getroffenen Entscheid die mit ihren Anträgen unterlegenen Richterinnen und Richter ihre begründete Minderheitsmeinung in den Entscheid aufnehmen lassen dürfen. Das will eine klare Mehrheit der Kommission nicht, sie will also keine "dissenting opinion".

Zusammenfassend kann aus Sicht der Kommissionsmehrheit gesagt werden, dass wir mit der jetzigen Vorlage so zufrieden sind. Mit der Revision werden verschiedene kleinere Probleme und Unstimmigkeiten behoben. Der Ausnahmenkatalog von Artikel 83 wird insofern relativiert, als insbesondere die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten neu immer offensteht, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Damit wird die Beschwerde ans Bundesgericht in einigen Rechtsgebieten möglich, von welchen sie bisher ganz ausgeschlossen war. Auch dürfte das Gericht von Bagatellfällen entlastet werden. Das war ein weiteres Ziel dieser Revision. Die vom Bundesrat angestrebte Entlastung des Bundesgerichtes wird mit der jetzigen Vorlage jedoch wohl kaum erreicht.

Trotz dieses Abstriches votierte die Kommission bei der Gesamtabstimmung mit 12 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung für den Entwurf. Das entspricht mehr oder weniger dem Stimmenverhältnis beim Eintretentsentscheid. Primär empfiehlt Ihnen die Kommissionsmehrheit, nun einmal auf die Vorlage einzutreten.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Vous vous souviendrez qu'en 2007 une nouvelle loi sur le Tribunal fédéral est entrée en vigueur. Un des objectifs de cette révision était de décharger le Tribunal fédéral en créant en particulier trois recours unifiés. L'accouchement ayant été difficile, le Parlement avait décidé à l'époque d'introduire un recours constitutionnel subsidiaire de manière à faire passer la

AB 2019 N 265 / BO 2019 N 265

réforme et également à faire passer l'introduction de valeurs litigieuses minimales, notamment dans les recours en matière civile. Cette révision visait aussi à améliorer la protection juridictionnelle de nos concitoyennes et de nos concitoyens dans certains domaines, et à simplifier les procédures et les voies de droit.

Vous vous souviendrez qu'ensuite le Parlement a accepté le postulat Pfisterer Thomas 07.3420 visant à évaluer l'efficacité des nouvelles normes. Dans son rapport du 30 octobre 2013 sur les résultats de cette évaluation, le Conseil fédéral a relevé qu'après une réduction passagère du nombre de recours, il y avait eu une nouvelle augmentation de ceux-ci, augmentation souvent liée à des questions non pas véritablement de principe, de société, mais à des problèmes relativement mineurs, même si, bien évidemment, tous les recours sont importants. Ce même rapport relève aussi quelques lacunes en matière de protection juridictionnelle, notamment en matière de droit des étrangers et d'asile, de droits politiques et de décisions du Conseil fédéral voire de l'Assemblée fédérale.

En 2015, le Conseil fédéral a dès lors créé une commission d'experts et celle-ci est arrivée à la conclusion de proposer de supprimer le recours constitutionnel subsidiaire à côté de diverses modifications qui ont été reprises aujourd'hui par le Conseil fédéral. Toutefois, compte tenu des résultats de la consultation, le Conseil fédéral vous propose aujourd'hui de renoncer à la suppression du recours constitutionnel subsidiaire.

Ce projet de révision de la loi a été accueilli de manière relativement favorable, avec une réserve formulée



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



par le Tribunal fédéral qui, même s'il admet les principales modifications proposées, souhaite par contre de manière instantanée la suppression du recours constitutionnel subsidiaire.

Votre Commission des affaires juridiques a discuté de ce projet à trois reprises, les 16 novembre, 24 janvier et 15 février derniers. La première séance a permis de procéder à des auditions; les suivantes à discuter du projet. Très vite, il est ressorti des travaux de la commission que cinq importantes questions de principe se posaient.

La première question a porté sur l'utilité de la révision. S'agirait-il vraiment d'une révision qui permettrait d'atteindre les objectifs visés ou s'agirait-il plutôt d'une révision que l'on pourrait qualifier de "révisionnette" et qui se limiterait à régler un certain nombre de petites questions?

La deuxième question a porté sur le recours constitutionnel subsidiaire, à savoir la protection complète offerte aux justiciables – et relativement ancrée dans nos moeurs –, qui vise à ce que, à tout le moins une fois dans une procédure, un justiciable puisse s'adresser au Tribunal fédéral. Lors des auditions, il s'est avéré que les milieux des avocats, les milieux représentant les justiciables et les milieux académiques étaient plutôt favorables à son maintien, les tribunaux estimant de leur côté que l'on pouvait aujourd'hui s'en passer. Je reviendrai ultérieurement sur cette question.

La troisième question qui a été discutée est celle du montant minimal pour le recours pénal. Fallait-il introduire, comme nous l'avons fait en 2007 en matière civile, une limite, une valeur litigieuse? Je reviendrai également sur cette question.

La quatrième question abordée a été celle de la mention ou non des opinions dissidentes.

Enfin, la cinquième thématique soulevée a consisté à discuter d'un certain nombre de propositions, qui ont été peu combattues en matière d'organisation de la justice et d'accès, dans quelques domaines particuliers, au Tribunal fédéral.

Pour la majorité de la commission, l'augmentation du nombre de recours, qui est passé de 7195 en 2007 à 8029 en 2017, soit une augmentation de presque 15 pour cent, justifie aujourd'hui qu'on cherche, dans la mesure du possible, à décharger le Tribunal fédéral, l'autre solution étant d'augmenter le nombre de juges, ce qui ne serait vraisemblablement pas souhaitable eu égard à l'uniformité de la jurisprudence dont nous avons besoin.

La majorité de la commission, qui souhaite entrer en matière sur le projet, considère qu'il y a aujourd'hui trop de "mauvais recours", qui ne posent pas véritablement des questions juridiques, mais qui sont plutôt liés à des questions d'appréciation des faits, le Tribunal fédéral étant, comme un commissaire l'a relevé, souvent "mal chargé" par les recours dont il est saisi. Pour la majorité de la commission, introduire une valeur litigieuse minimale pour les recours en matière pénale, pour des contraventions lorsqu'il s'agit d'amendes qui ne sont pas inscrites au casier judiciaire, est aujourd'hui possible. De même, quelques réserves ont été exprimées sur l'un ou l'autre des points traités.

Pour une minorité de la commission, les prémisses du raisonnement sont fausses puisqu'il s'agit uniquement de décharger le Tribunal fédéral et pas de réfléchir à ses compétences. Certains souhaitaient introduire l'opinion dissidente, d'autres pas. Finalement, aux yeux de la minorité de la commission, il semble que la réforme proposée ne vise pas à améliorer les choses, mais plutôt à réduire les droits.

Votre commission est entrée en matière sur le projet, par 13 voix contre 11.

Je reviendrai ultérieurement sur la problématique de la valeur litigieuse du recours pénal, sur la question de la recevabilité des recours en matière d'asile et de droit des étrangers, et sur la question du recours constitutionnel subsidiaire.

Vous me permettrez de m'exprimer encore sur quelques sujets qui n'ont fait l'objet ni de propositions de minorité, ni de propositions individuelles, à commencer par la question de l'expression des opinions dissidentes. Faut-il permettre à un juge qui n'est pas d'accord avec la décision prise de rédiger lui-même un texte qui sera joint à larrêt? La commission est parvenue à la conclusion que c'était inutile, considérant qu'il s'agissait à nouveau de quelque chose de contraire à notre système juridique, et que cela conduirait à une certaine américanisation de la procédure. Elle a en outre considéré que ce serait aussi inutile, dans la mesure où, lorsqu'un juge n'est pas d'accord, les délibérations du Tribunal fédéral étant alors publiques, il lui est permis de s'exprimer. On peut aussi imaginer qu'on évoquera dans l'arrêt, s'il est bien rédigé – et c'est en général le cas – les opinions dissidentes qu'il peut y avoir sur un sujet dans la doctrine.

Un autre point à propos duquel la commission a proposé un petit changement concerne l'article 112. La question était de savoir si toutes les décisions devaient être motivées par écrit ou si certaines décisions, notamment de procédure, pouvaient être simplement motivées oralement. Contre l'avis du Conseil fédéral, la commission vous propose d'admettre que certaines décisions de procédure puissent être notifiées oralement, le dispositif étant quant à lui en général remis de manière écrite aux parties.



AMTLLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Compte tenu de tous ces éléments – et, je le répète, je reviendrai lors de la discussion par article sur les points qui ont suscité des divergences au sein de la commission –, je vous remercie d'entrer en matière sur le projet, comme l'a fait la commission.

Mazzzone Lisa (G, GE): Il y a trois raisons pour lesquelles le groupe des Verts se montre critique à l'égard de ce projet, à l'issue des débats.

Tout d'abord, le point de départ de cette révision, cela a d'ailleurs été dit, nous paraît erroné. Son objectif est en effet, comme cela est exprimé dans le message, "un rééquilibrage de la charge du Tribunal fédéral", autrement dit, une adaptation des possibilités de recours aux moyens matériels à disposition du Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral consacrera ainsi, selon le message, "trop de temps à des affaires dans lesquelles son intervention n'apporte pas vraiment une meilleure protection juridictionnelle".

Pas vraiment? Pourtant, toutes ces situations ont un impact concret pour les personnes concernées. Selon le groupe des Verts, les possibilités d'accès au Tribunal fédéral doivent être définies au bénéfice des justiciables, garantissant un juste accès à des voies de droit. Adapter les voies de recours aux moyens à disposition ne nous semble pas un point de départ correct. En contrepartie de cette restriction encore plus grande que ce n'est le cas actuellement des voies de recours, notamment en matière de droit des étrangers, on crée l'article 89a, qui dispose que le recours est recevable "si la contestation soulève une question juridique de principe ou porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important".

AB 2019 N 266 / BO 2019 N 266

Ici vient la seconde raison. L'efficacité de cette modification nous semble encore à prouver. En effet, au lieu d'analyser sur le fond les dossiers qui leur parviendront, les juges seront donc occupés à évaluer si ces deux critères sont remplis. Si le juge veut se donner les moyens de faire cette analyse et ne souhaite pas uniquement l'évaluer en fonction de sa charge de travail, ce que nous croyons, on peut imaginer qu'il devra se plonger dans l'étude du cas et que cette appréciation lui prendra en tout cas autant de temps que l'appréciation de fond, d'autant plus que les cas en question ne sont pas ceux qui prennent le plus de temps à trancher sur le fond, si l'on pense notamment au droit des étrangers. Mais, malheureusement, ce temps qui aura été mis à disposition ne sera pas mis au profit du justiciable, mais consacré à la prise de décision concernant la recevabilité.

Le groupe des Verts doute donc de l'efficacité réelle de cette révision dans la pratique, tout comme l'on peut considérer que la définition de ces deux critères laisse une grande marge d'interprétation. Un cas particulièrement important l'est par exemple si la décision a des conséquences d'une grande ampleur. La question juridique de principe est par ailleurs extrêmement restrictive, du moins dans sa pratique actuelle, et peut augurer une fermeture des portes du Tribunal fédéral à de nombreux cas. Rappelons que le recours constitutionnel subsidiaire reste aujourd'hui réservé aux recours contre l'arbitraire et pour garantir les droits fondamentaux suite aux décisions des autorités cantonales supérieures, ce qui est absolument essentiel pour le groupe des Verts.

Avec la modification proposée, nous craignons en outre que l'image du Tribunal fédéral comme institution juridique au service des justiciables soit écornée si le nombre de recours rejeté en raison de leur irrecevabilité devient particulièrement élevé.

La troisième raison du rejet de cette révision par le groupe des Verts, qui, même si elle vient en troisième est en réalité la plus importante, porte sur le choix de restreindre les possibilités de recours. Ce choix est à notre avis discriminatoire, puisqu'il cible notamment les personnes vulnérables dans le domaine du droit des étrangers en particulier. Le bien juridique protégé est d'une haute valeur lorsqu'il concerne les droits fondamentaux et les droits humains. A ce titre, cette restriction nous paraît problématique. Elle contrevient aussi au principe d'égalité devant la loi. Par ailleurs, selon l'article 191 alinéa 1 de la Constitution, la loi garantit l'accès au Tribunal fédéral. Elle peut certes exclure cet accès dans certains domaines déterminés, mais les restrictions dont il est question dans le projet portent bien davantage sur des profils de justiciables que sur des domaines. Concernant l'irrecevabilité des décisions en matière de droit d'asile, il est particulièrement préoccupant de constater que la nouvelle loi prévoit l'irrecevabilité du recours concernant les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière d'asile, y compris celles prises en vertu de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration pour les personnes ayant demandé l'asile entre le moment du dépôt de la demande et celui où elles quittent la Suisse suite à une décision de renvoi. Autrement dit, il suffit de s'être vu une fois apposé le tampon "Asile" pour être discriminé dans l'accès à la justice. Cette disposition est particulièrement problématique aux yeux du groupe des Verts. Pour nous, ni le nombre de recours déposés ni leur taux de succès ne sauraient constituer un argument. La correction apportée par la commission à l'article 84 nous paraît insatisfaisante.

C'est pour ces raisons que les Verts font entendre une voix critique au sujet de cette révision et qu'ils propo-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



seront par ailleurs un certain nombre d'amendements permettant à leur avis d'améliorer le projet et qui sont déterminants pour eux.

Fehlmann Rielle Laurence (S, GE): Par cette révision de la loi sur le Tribunal fédéral, le Conseil fédéral poursuit trois objectifs: décharger efficacement et durablement le Tribunal fédéral des affaires simples et de moindre importance; améliorer la protection juridictionnelle dans certains domaines; simplifier les procédures et les voies de droit. Atteindre ces trois objectifs est un exercice d'équilibriste, donc hasardeux, qui revient à essayer de réaliser la quadrature du cercle. En effet, garantir une protection juridictionnelle solide des citoyens et des citoyennes tout en voulant décharger de manière significative le Tribunal fédéral paraît un peu contradictoire.

Le groupe socialiste a décidé d'entrer en matière et de soutenir la révision, pour autant qu'un certain nombre de principes soient respectés. L'accès au Tribunal fédéral et la protection des droits des justiciables est, à ses yeux, primordial.

Pour le groupe socialiste, le maintien du recours constitutionnel subsidiaire, qui avait été supprimé de l'avant-projet et réintégré par le Conseil fédéral après la procédure de consultation, constitue la ligne rouge à ne pas franchir. Nous avons écouté les arguments du Tribunal fédéral, qui s'est souvent exprimé par la voix de son président: celui-ci prétend que le maintien de cette voie de recours ne constitue pas un allègement, mais une charge supplémentaire. Selon lui, la possibilité de recourir qui est ouverte aux particuliers et aux autorités pour des questions juridiques fondamentales et des affaires importantes rend inutile le recours constitutionnel subsidiaire.

Pour nous, l'ouverture de cette voie de recours permet au contraire de garantir une protection étendue des droits fondamentaux et des droits humains dans le système suisse de protection des justiciables. Il est à craindre que la suppression de ce type de recours ait pour conséquence que les décisions des tribunaux cantonaux puissent être attaquées directement à la Cour européenne des droits de l'homme ce qui risquerait d'augmenter le nombre de condamnations visant la Suisse. Par ailleurs, même si le nombre de recours qui aboutissent sont peu nombreux, ils revêtent une grande importance pour les personnes concernées.

Par ailleurs, une proposition qui améliore la protection juridique des personnes les plus vulnérables a été défendue en commission par les représentants du groupe socialiste et elle a obtenu une majorité. Ainsi, le montant de l'amende permettant à une personne d'avoir recours au Tribunal fédéral a été réduit de 5000 francs à 500 francs. Nous pensons que, même avec cette réduction, on pourra éviter le traitement des affaires de moindre importance.

Nous soutiendrons quelques amendements qui visent à supprimer les restrictions prévues dans le projet du Conseil fédéral, notamment dans le domaine de la naturalisation et du séjour des étrangers. Elles seront développées pas mes collègues.

En conclusion, cette révision ne permettra pas vraiment de décharger le Tribunal fédéral. Mais, en ayant fait une pesée d'intérêts, nous pensons que la protection des droits des citoyennes et des citoyennes doit être la priorité. Le problème de la surcharge du Tribunal fédéral pourra être réexaminé par la suite et, si nécessaire, on pourra prévoir une augmentation des moyens mis à sa disposition.

Nous vous recommandons donc d'entrer en matière sur le projet.

Marti Min Li (S, ZH): Die Revision des Bundesgerichtsgesetzes hatte drei Ziele: eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen, eine Vereinfachung der Verfahren und eine Entlastung des Bundesgerichtes von einfachen Fällen. Diese Ziele stehen aber in einem gewissen Konflikt miteinander. Es gilt daher abzuwegen, welche Prioritäten zu setzen sind.

Für die SP stehen der Zugang zum Bundesgericht und der Rechtsschutz im Zentrum. Das ist für uns wichtiger als die Entlastung des Bundesgerichtes, auch wenn wir anerkennen, dass dessen Belastung hoch ist. Diese Entlastung müsste aber mit zusätzlichen Ressourcen erreicht werden und nicht durch eine Einschränkung des Rechtsschutzes.

Einer der Hauptpunkte war für uns daher die Frage der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Das Bundesgericht möchte diese abschaffen und begründet dies einerseits mit der Überlastung des Gerichtes und andererseits mit der geringen Anzahl gutgeheissener Klagen. Der Bundesgerichtspräsident nennt sie in einem "NZZ"-Interview einen Rohrkrepierer, der den Klagenden nichts bringe. Dabei gilt es aber zu beachten: Selbst wenn nur eine geringe Anzahl Beschwerden gutgeheissen wird und diese dem Bundesgericht als nicht so wichtig erscheinen, sind sie für die

AB 2019 N 267 / BO 2019 N 267



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Beschwerdeführerinnen und -führer selbst von grosser Wichtigkeit. Eine Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde ist für uns eine Schwächung des Rechtsschutzes, der wir deshalb nicht zustimmen können. Im Gegenteil: Wir setzen uns für den Erhalt und den Ausbau des Rechtsschutzes ein, insbesondere für jene, die in unserer Gesellschaft nicht privilegiert sind. Wir haben daher zum Beispiel den Antrag gestellt, die Bussenhöhe von heute 5000 Franken auf 500 Franken zu reduzieren. Wir sind überzeugt, dass dieser Betrag ausreicht, um Bagatellfälle zu vermeiden, gleichzeitig aber die Zahl der Fälle nicht ungebührlich reduziert. Aus den gleichen Gründen setzen wir uns auch dafür ein, dass bei Beschwerden, die sich ausschliesslich gegen den Entscheid über Zivilansprüche richten, die Streitwertgrenze von 30 000 Franken auf 3000 Franken gesenkt wird. Dabei geht es insbesondere um Schadenersatz oder Genugtuung für Opfer von Straftaten. Heute kann beispielsweise ein Opfer einer Vergewaltigung nur in Extremfällen mit einer Genugtuung von mehr als 30 000 Franken rechnen. Sie beträgt in der Regel zwischen 7000 und 15 000 Franken. Mit der in der Vorlage vorgesehenen Grenze von 30 000 Franken wäre ein Gang ans Bundesgericht nicht mehr möglich. Diese Regelung schränkt unserer Meinung nach den Rechtsschutz für Opfer ungebührlich ein. Wir unterstützen ebenfalls einige Minderheitsanträge, die darauf abzielen, die jetzt im Gesetz vorgesehenen Einschränkungen des Rechtsschutzes, wie beispielsweise bei Einbürgerungen, wieder rückgängig zu machen. Insgesamt sind wir der Meinung, dass die Vorlage im Vergleich zum heutigen Recht eine Verbesserung darstellt, und sind daher für Eintreten auf die Vorlage.

Merlini Giovanni (RL, TI): Il gruppo liberale-radicale vuole entrare in materia e vi raccomanda di respingere la proposta Mazzone.

È infatti urgente sgravare il Tribunale federale da un onere sproporzionato. È troppo elevato l'aggravio determinato da quei casi in cui la tutela giurisdizionale della Corte suprema non offre alcun valore aggiunto rispetto alle autorità inferiori. Sussiste inoltre la necessità di intervenire anche perché da alcuni anni i ricorsi in materia penale dinnanzi al Tribunale federale sono aumentati in modo sproporzionato.

Il progetto di revisione consente comunque di portare casi che sono particolarmente importanti fino al Tribunale federale, anche se rientrano nell'elenco delle materie escluse o se il loro valore litigioso non raggiunge la soglia prevista. Per questi casi particolarmente importanti secondo l'articolo 89b del progetto il Tribunale federale conserva una competenza residua, ad eccezione di settori a contenuto prevalentemente politico come quello dell'asilo, della sicurezza interna ed esterna e degli affari esteri nonché per le decisioni sulla concessione dell'accesso ai servizi di telecomunicazione ad altri fornitori. Nel catalogo delle eccezioni il progetto riformula in particolare le fattispecie inerenti al diritto in materia di stranieri, di cittadinanza, di protezione dei marchi nonché di mandati di prestazione e concessioni.

Il nostro gruppo sostiene il Consiglio federale e la minoranza Flach, secondo cui le multe fino a 5000 franchi inflitte per contravvenzioni non saranno più in linea di massima impugnabili davanti al Tribunale federale. Le decisioni in materia di procedura penale dell'autorità di ricorso saranno in linea di massima impugnabili davanti al Tribunale federale unicamente se si tratta di misure coercitive oppure di decisioni di abbandono dell'inchiesta penale o di non luogo a procedere.

2017 hat das Bundesgericht einen Rekord bei den eingegangenen Geschäften erlebt. Zum ersten Mal gab es über 8000 neu anhängig gemachte Beschwerden, und dieser Trend geht weiter, ohne dass mit einer Beruhigung der Situation zu rechnen wäre. Heute ist das Bundesgericht, selbst in absoluten Zahlen berechnet, höher belastet, als es das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht im Jahre 2006 zusammen waren, also im Jahr, bevor das Bundesgerichtsgesetz in Kraft trat.

Die Revision ist deshalb überfällig, wenn die Effizienz unserer höchsten Gerichtsinstanz weiterhin sichergestellt werden soll. Die wichtigste Änderung des Entwurfes besteht darin, dass die Beschwerde ans Bundesgericht in beschränktem Mass selbst dann zulässig ist, wenn der Entscheid der Vorinstanz unter den revidierten Ausnahmenkatalog des Gesetzes fällt oder die Streitwertgrenze nicht erreicht wird. Dies bedeutet in Bezug auf Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes eine wesentliche Verbesserung. Wenn sich nämlich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, soll das Bundesgericht immer seine Funktion als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes nach Artikel 188 der Bundesverfassung ausüben können.

Unsere Fraktion ist mit dem Entscheid der Kommission, Artikel 60 Absatz 1bis zu streichen und somit die Bekanntgabe von "dissenting opinions" nicht zuzulassen, einverstanden. Wir erachten eine solche Möglichkeit als mit dem Kollegialitätsprinzip eher unvereinbar und der Akzeptanz der Urteile des Bundesgerichtes abträglich. Hinzu kommt das Risiko der Politisierung der Justiz, welche es zu vermeiden gilt. Im Übrigen sieht bereits der geltende Artikel 58 des Bundesgerichtsgesetzes die Möglichkeit einer öffentlichen Verhandlung vor, wenn



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



die Richter einer Abteilung nicht einstimmig entscheiden, sodass die abweichende Meinung eines Richters ohnehin publik werden kann.

Eine Mehrheit unserer Fraktion kann den Entscheiden der Kommissionsmehrheit betreffend die subsidiäre Verfassungsbeschwerde bei den Artikeln 113ff. nicht zustimmen und wird den Antrag der Minderheit Markwalder auf Aufhebung des betreffenden 5. Kapitels des Gesetzes unterstützen. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde in Verbindung mit der an sich zu begrüssenden Öffnung des Beschwerdewegs in praktisch allen Rechtsgebieten für rechtliche Grundsatzfragen und besonders bedeutende Fälle gemäss Entwurf hätte eine Mehrbelastung anstatt einer Entlastung des Bundesgerichtes zur Folge. Dadurch würde sich nämlich der Rechtsweg wieder überall dort öffnen, wo die beiden erwähnten Kriterien nicht erfüllt sind und daher der Rechtsweg eigentlich ausgeschlossen wäre.

Heute scheitert eine grosse Zahl der subsidiären Verfassungsbeschwerden bereits an den Sachurteilsvoraussetzungen oder an den strengen Begründungsanforderungen für die Willkürige. Infolgedessen erhält der Beschwerdeführer in aller Regel einen Nichteintretentsentscheid mit Kostenfolge. Gesuche um unentgeltliche Prozessführung werden in diesen Fällen regelmässig mangels Erfolgsaussichten abgewiesen. Meistens gilt also: ausser Spesen nichts gewesen. Das bewirkt eine entsprechende Frustration des Rechtsuchenden, was zu einem Vertrauensverlust in die Justiz führen kann. Dazu wird sich noch Kollegin Markwalder in der Begründung ihres Minderheitsantrages in der Detailberatung äussern.

Ich bitte Sie, den Nichteintretentsantrag abzulehnen und die Detailberatung vorzunehmen.

Nidegger Yves (V, GE): La commission a accepté le projet qui vous est soumis aujourd'hui, par 13 voix contre 11, c'est-à-dire à une très petite majorité. Ce score dit à lui seul toute l'ambiguïté et tout le manque d'enthousiasme de la commission à propos de ce projet. Rappelons que le point de départ est une demande du Tribunal fédéral qui est surchargé, dont les cas sont en augmentation, et une solution qui est recherchée à ce problème. Il y a deux manières de faire, l'une, c'est de donner plus de moyens au Tribunal fédéral, l'autre, c'est de limiter l'accès à ce tribunal afin qu'il ait moins de travail au départ.

On a choisi la limitation de l'accès au Tribunal fédéral et principalement la suppression – c'est une demande sur laquelle est revenu le Tribunal fédéral lui-même à plusieurs moments de la procédure – du recours constitutionnel subsidiaire qui est né de la précédente réforme, celle de 2005. Or, il se trouve que la suppression de cette voie de recours a été littéralement balayée en commission, par 18 voix contre 5, et qu'elle ne trouvera au conseil sans doute pas de majorité – elle sera défendue par la minorité Markwalder qui sera soutenue par certains mais qui sera à l'évidence rejetée par une majorité. A partir de là, de l'avis même du Tribunal fédéral, une réforme qui ne supprimerait pas cette voie de recours

AB 2019 N 268 / BO 2019 N 268

n'aboutirait pas au résultat souhaité de décharger notre Cour suprême. Par conséquent, il est inutile de s'entretenir sur des questions de détail. Si la réforme n'atteint pas son but, de l'aveu même de ceux qui la demandent, alors il ne faut pas entrer en matière. C'est la position que suivra le groupe UDC, pour cette première raison.

Pour le reste, ce projet de révision est parti sur de mauvais rails. Le Tribunal fédéral, c'est un peu la Cour suprême de Suisse. Ce n'est pas pour autant une raison d'américaniser le système judiciaire fédéral. Je vous rappelle que restreindre l'accès au Tribunal fédéral aux seuls cas posant une question d'intérêt général ou de principe, qui ne sont examinés qu'à condition que le Tribunal fédéral les considère comme tels, n'est pas conforme à notre système. Celui-ci vise trois choses: les questions juridiques de principe doivent être tranchées; l'unification de la jurisprudence; une défense efficace des citoyens par un accès au Tribunal fédéral. Or renforcer l'examen des questions juridiques de principe et l'unification de la jurisprudence – qui sont certainement des missions à remplir – mais au détriment de l'accès à la justice est un mauvais calcul, pensons-nous. Cette américanisation de l'esprit du droit se laisse voir aussi dans l'idée des "dissenting opinions". Cela se retrouve dans les systèmes judiciaires anglo-américains, où les juges font la loi et où leur opinion est importante parce qu'elle présume de l'évolution de la règle. Dans notre système, c'est le Parlement qui fait les lois. Si nous avons ces "dissenting opinions", nous avons une double rédaction: celle de la majorité et celle de la minorité de la Cour. Cela n'aide évidemment pas à l'unification de la jurisprudence; cela ne rend pas plus forte l'autorité de la Cour suprême et double le travail par une double rédaction, ce qui est précisément l'inverse du but recherché par le projet de révision qui nous est soumis.

Pour ces motifs, le groupe UDC n'entrera pas en matière sur ce projet. Si vous entrez en matière, nous en reparlerons dans un second temps, dans la discussion par article.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Flach Beat (GL, AG): Namens der grünliberalen Fraktion bitte ich Sie, auf die Revision des Bundesgerichtsgesetzes einzutreten.

Die Gesellschaft entwickelt sich weiter, und so auch das Recht und die Ansprüche der Rechtsuchenden. Unsere Aufgabe als Parlament ist es, zum einen die Qualität der Gerichte und zum andern auch die Effizienz und die Unabhängigkeit der Gerichte und insbesondere des obersten Gerichtes sicherzustellen. Es geht hier nicht um eine Totalrevision, sondern um eine leichte Renovation des Bundesgerichtsgesetzes, auf der einen Seite mit dem Ziel, das Bundesgericht von Fällen mit geringer Bedeutung, von Massenware und von unwichtigen Fällen zu entlasten, und auf der anderen Seite mit dem Ziel, mehr Klarheit für die Rechtsuchenden zu schaffen. Letztlich geht es auch um Fragen des Grundrechtsschutzes und darum, wie wir damit in Zukunft umgehen wollen.

Die grünliberale Fraktion ist der Meinung, dass man jetzt mit dieser Revision hier eine Feinjustierung vornehmen kann. Darum sind wir auch der Meinung, dass wir inhaltlich bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde bleiben wollen, obwohl wir neu die Möglichkeit schaffen, Fragen von grundsätzlicher Bedeutung ans Bundesgericht weiterzuziehen, auch wenn es aufgrund des Ausnahmenkataloges eigentlich ausgeschlossen ist. Weiter möchte die grünliberale Fraktion mit dieser Revision dazu beitragen, dass das Bundesgericht entlastet wird von Fällen, die eben keine grosse Bedeutung haben. Wir wollen aber auch, dass die Möglichkeit besteht, auf einem einfacheren Weg als bislang ans Bundesgericht zu gelangen, wenn es notwendig ist. Ich werde dann in der Detailberatung darauf zurückkommen, will aber noch zwei, drei Worte zum Inhalt sagen, der uns hier noch weiter beschäftigen wird.

Eine Frage, die die Kommission beschäftigt hat, ist die Frage der "dissenting opinions". Sie finden sie jetzt nicht mehr als Minderheitsantrag auf der Fahne. Es war einst ein Auftrag des Parlamentes, indem wir die Möglichkeit schaffen wollten, dass sich der unterlegene Teil des Spruchkörpers mit sogenannten anderen Überlegungen, eben mit "dissenting opinions", im Urteil wiederfinden lassen können. Wir hatten uns erhofft, dass es auch für Rechtsuchende, die danach trachten zu verstehen, weshalb das Bundesgericht so und nicht anders entschieden hat, eine Klärung geben würde, wenn sie auch die anderen Meinungen sehen und verstehen könnten, die dann von der Mehrheit nicht berücksichtigt wurden.

Ich bitte Sie namens der grünliberalen Fraktion einzutreten. Ich werde mich dann in der Detailberatung nochmals äussern.

Vogler Karl (C, OW): Erlauben Sie mir vorab einen Blick zurück: Anfang 2007 trat die Totalrevision der Bundesrechtspflege in Kraft, verbunden unter anderem mit der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichtes sowie der Einführung der Einheitsbeschwerde, ergänzt durch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Ziele der Totalrevision waren die Entlastung des Bundesgerichtes, die Verbesserung des Rechtsschutzes und die Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege. Die in der Folge vorgenommene Evaluation kommt nun zum Schluss, dass die seinerzeitige Reform grossenteils gelungen ist. Mit der Reform konnten jedoch zwei Problemkreise nicht wirklich gelöst werden:

1. Das Bundesgericht muss sich einerseits mit vielen unbedeutenden Fällen beschäftigen, was mit einer entsprechenden Überlastung einhergeht; andererseits umfasst seine Zuständigkeit nicht alle für die Rechtseinheit und Rechtsfortbildung grundlegenden Fälle.

2. In einzelnen Bereichen bestehen Rechtsschutzlücken. So können Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes auf dem Gebiet der internationalen Amtshilfe nicht beim Bundesgericht angefochten werden.

Bei dieser Ausgangslage beantragt der Bundesrat verschiedene Gesetzesänderungen. Der Revisionsentwurf sieht zum einen vor, dass künftig die Ausnahmenkataloge und Streitwertgrenzen des Bundesgerichtsgesetzes generell nicht mehr jede Beschwerde ans Bundesgericht ausschliessen und dass immer eine Restkompetenz des Bundesgerichtes für besonders wichtige Fälle besteht. Von dieser Änderung nicht betroffen sind mit Ausnahme des Auslieferungsverfahrens der Bereich des Asylrechts sowie Entscheide im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit des Landes und der auswärtigen Angelegenheiten. Wenn sich also eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, soll das Bundesgericht seine Funktion als oberste rechtsprechende Behörde gegenüber Entscheiden eidgenössischer Vorinstanzen oder kantonalen Entscheiden immer ausüben können. Der Zugang zum Bundesgericht wird damit erweitert.

Eine weitere Änderung, verbunden mit Entlastungsmöglichkeiten des Bundesgerichtes, betrifft Bereiche des Strafrechts. Es sind namentlich zwei Massnahmen. Künftig sollen Beschwerden in Strafsachen unzulässig sein, wenn die Busse weniger als 5000 Franken beträgt. Bemerkt sei an dieser Stelle, das ist wichtig, dass auch bei Bussen unter 5000 Franken immer der Auffangtatbestand von Artikel 89a des Bundesgerichtsgesetzes – Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und besonders bedeutende Fälle – verbleibt. Weiter soll, gemäss



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Artikel 81 Absatz 1 Litera b Ziffer 5 und Absatz 4 des Entwurfes, in Strafsachen das Beschwerderecht von Privatklägern gegenüber Nichteintretentsentscheiden oder Entscheiden über die Einstellung des Verfahrens aufgehoben werden, wenn sie nicht gleichzeitig Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes sind.

Vorgesehen sind mit der Revision weiter Anpassungen im Ausnahmenkatalog von Artikel 83 des Gesetzes. Zum einen wird eine Bereinigung und Kürzung bei der Aufzählung der Sachgebiete gemacht, in welchen die Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig ist. Zum andern gelten die Ausnahmen nicht mehr absolut. Die Beschwerde bleibt zulässig, wenn die Voraussetzungen von Artikel 89a des Entwurfes erfüllt sind.

Der umstrittenste Punkt der Vorlage und die wohl substanzial wichtigste Frage ist, ob die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beibehalten werden soll oder nicht. Der Vernehmlassungsentwurf sah noch deren Abschaffung vor. Aufgrund der im Rahmen der Vernehmlassung geäußerten Kritik beantragt nun der Bundesrat die Beibehaltung. Im Rahmen

AB 2019 N 269 / BO 2019 N 269

der von unserer Kommission durchgeführten Anhörungen hat sich das Bundesgericht dezidiert für die Abschaffung ausgesprochen. Die Stellungnahme des Bundesgerichtes wird auch in der Botschaft auf den Seiten 4629ff. integral wiedergegeben.

Zusammengefasst: Das Bundesgericht hält fest, dass es die Vorlage ablehnt, sollte die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht gestrichen werden. Das Bundesgericht verweist dabei auf den Rekord 2017 mit erstmals über 8000 eingegangenen Beschwerden und auf Inkonsistenzen rund um die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Da ist etwa die Tatsache, dass diese gegen eidgenössische Vorinstanzen und gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes nicht zur Verfügung steht, sondern nur gegen kantonale Entscheide. Insbesondere aber stellt das Bundesgericht fest – diese Meinung teilt die CVP-Fraktion –, dass mit der Streichung kein Abbau an Rechtsschutz stattfindet.

Von 427 im Jahr 2017 beurteilten subsidiären Verfassungsbeschwerden hat das Bundesgericht gerade einmal acht Beschwerden ganz oder teilweise gutgeheissen, das ist eine Erfolgsquote von 1,87 Prozent, wogegen die Gutheissungsquote am Bundesgericht allgemein bei 13 Prozent und ohne subsidiäre Verfassungsbeschwerde sogar bei 14 Prozent liegt. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde dient damit letztlich niemandem, weckt falsche Hoffnungen und verursacht dem Bundesgericht einen Zwanzigstel seines gesamten Arbeitsaufwands. Schliesslich – das ist ganz wichtig – könnten die wenigen subsidiären Verfassungsbeschwerden, die bisher gutgeheissen worden sind, künftig gemäss den Artikeln 89a und 89b des Entwurfes vorgebracht und vom Bundesgericht beurteilt werden.

Bei der Diskussion um die Frage der Beibehaltung oder Streichung der subsidiären Verfassungsbeschwerde kommt man auch nicht darum herum, sich die Frage zu stellen, was eigentlich Aufgabe des Bundesgerichtes ist. Artikel 188 Absatz 1 der Bundesverfassung und auch Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgerichtsgesetzes halten fest: "Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes." Damit jedoch ist noch nicht gesagt, was die eigentliche Aufgabe des Bundesgerichtes ist. Nun, eine mögliche Antwort könnte die sein, dass im Grundsatz jeder Mann und jede Frau das Recht und den Anspruch hat, sein oder ihr Anliegen bis vor das Bundesgericht zu bringen. Diese Auffassung widerspricht aber Artikel 191 der Bundesverfassung, welcher den Zugang zum Bundesgericht regelt. Artikel 191 der Bundesverfassung sagt, dass es Aufgabe des Gesetzgebers sei, den Zugang zum Bundesgericht zu regeln, was nur heissen kann, dass es eben keine unmittelbar durch die Bundesverfassung stipulierte Zugangsgarantie für jedes Rechtsanliegen an das höchste Gericht gibt.

Es ist also am Gesetzgeber, sich zu überlegen, was genau die Funktion des Bundesgerichtes sein soll und welche Fälle von diesem zu beurteilen sind. Da ist es angesichts der heute sehr gut ausgebauten kantonalen Judikativen und des Aufbaus der erstinstanzlichen Bundesgerichte, welche sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene qualitativ sehr gute Arbeit leisten, sachgerecht, dem Bundesgericht wieder vermehrt die Rolle zu übertragen, die diesem zugeschrieben ist, nämlich über die gleiche Anwendung der Gesetze bei den unteren Instanzen zu wachen und auch Antwort auf grundlegende Auslegungs- und Anwendungsfragen zu geben, welche sich immer wieder neu stellen.

Damit das Bundesgericht diese Aufgabe aber wieder stärker übernehmen kann, braucht es Entlastung. Soll eine substanziale Entlastung des Bundesgerichtes erreicht werden, so bedingt das die Aufhebung der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Damit findet – ich betone das! – kein Abbau des Rechtsschutzes statt. Für Fragen von grundsätzlicher Bedeutung oder wenn ein besonders bedeutender Fall vorliegt, bleibt das Bundesgericht immer letztinstanzliches zuständiges Gericht.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Arslan Sibel (G, BS): Diese Vorlage wurde damit begründet, dass das Bundesgericht seit der letzten Revision,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



jener von 2007, überlastet ist. Die Grünen sehen ein, dass sich seither beim Bundesgericht die Zahl der Beschwerden erhöht hat, aber dieser Entwicklung gleich eine Gesamtrevision entgegenzuhalten erscheint uns nicht folgerichtig und erscheint uns übertrieben.

Die Gewährung der verfassungsmässigen Rechte ist eine der wichtigsten Staatsaufgaben. Wenn es nötig ist, muss die Zahl der Richterstellen erhöht und muss das Geld dafür ausgegeben werden. Immerhin ist es auch möglich, bei den Gerichten intern eine Effizienzsteigerung zu prüfen, denn es liegt im Interesse von uns Bürgerinnen und Bürgern, also im Interesse der Rechtsuchenden dieses Landes, dass eine einheitliche und qualitativ hochstehende Rechtsprechung garantiert ist.

Die Grünen begrüssen es, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde anders als beim Vorentwurf wieder in der Vorlage ist und in der Kommission eine Mehrheit gefunden hat. Darauf werden wir in der Detailberatung vertieft eingehen. Auch begrüssen wir es, dass die Möglichkeit, abweichende Minderheitsmeinungen – sogenannte "dissenting opinions" – in den Entscheid aufzunehmen, von der Kommission aus dieser Vorlage entfernt wurde. Denn dafür besteht keine Notwendigkeit.

Trotzdem bleiben für uns Grüne in dieser Vorlage wesentliche Mängel bestehen. Herr Vogler hat es vorhin erwähnt: Gemäss Artikel 191 der Bundesverfassung ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, den Zugang zu den Gerichten zu gewährleisten. Zwar wird in diesem Artikel in Absatz 3 auch dargelegt, dass das Gesetz für bestimmte Sachgebiete den Zugang ausschliessen kann, aber die gleiche Verfassung sagt in Artikel 8 auch, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Das Gesetz darf folglich Sachgebiete, die nur Ausländer und Ausländerinnen tangieren, nicht von anderen unterscheiden, die das nicht tun. Rechtsgebiete, die das Asylwesen oder die Einbürgerung betreffen, betreffen persönliche Rechte und können nicht eingeschränkt werden. Es stellt sich auch die Frage, wieweit die Menschenrechte tangiert werden. Schon hier besteht unseres Erachtens eine verfassungswidrige Auffassung des Gesetzgebers, wenn er den Zugang zum höchsten Gericht für Rechtsuchende einschränkt oder erschwert.

Was bedeutet das genau? Während eine erhebliche Reduktion des Ausnahmenkataloges bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vorgesehen wird, werden weitgehende Einschränkungen zum Bundesgerichtszugang besonders im Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht gemacht. Dies führt zu einer weiteren Schwächung des Rechtsschutzes für Personen ohne Schweizer Staatsangehörigkeit und für ihre Angehörigen. Dabei sind Rechtsgebiete betroffen, in denen regelmässig hohe Rechtsgüter zur Diskussion stehen. Die Limitierung des Zugangs zum Bundesgericht ist sehr einschneidend.

Die Erweiterung des Ausnahmenkataloges im Bereich des Migrationsrechts deutet auf eine politische Gewichtung, welche nicht einzig mit dem Entlastungspotenzial des Gerichtes erklärt werden kann. Dabei wäre in diesen Bereichen eine gesamtschweizerisch einheitliche Praxis viel erstrebenswerter. So fallen die Entscheide über Einbürgerungen, die neu generell von der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ausgenommen werden sollen, zahlenmässig nicht sehr hoch aus. Gleichzeitig wird es dem Bundesgericht nicht möglich sein, eine einheitliche Praxis zu den detailliert umschriebenen Einbürgerungsvoraussetzungen zu etablieren. Würde man effektiv das Bundesgericht entlasten wollen, wäre auch in Rechtsgebieten mit konstant hohen Fallzahlen, wie zum Beispiel dem Abgabe- oder Baurecht, eine Zugangsbeschränkung angezeigt gewesen.

Die grüne Fraktion ist zudem klar der Meinung, es sei nicht auf die Vorlage einzutreten, weil sie den Zugang von Einzelpersonen zum Bundesgericht zu sehr einschränkt. Einige Fälle scheinen allgemein betrachtet nicht von grosser Bedeutung zu sein. Sie sind aber für die betroffenen Menschen von entscheidender Bedeutung, insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Es ist klar, dass man sagt, dass Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auch hier aufgenommen werden. Es ist aber nirgends klar definiert, was das genau

AB 2019 N 270 / BO 2019 N 270

heissen soll. Schon heute wird beim Bundesgericht sehr restriktiv damit umgegangen.

Diese Änderung in der Praxis ist für das Verhältnis der Öffentlichkeit zur Justiz nicht vorteilhaft. Die Richter sollen über Fälle diskutieren und ihre Ressourcen dafür einsetzen. Genau dies soll die Arbeit der Richter und Richterinnen sein. Sie sollen nicht darüber diskutieren, ob einzelne Fälle von grosser Bedeutung sind oder nicht.

Ich fasse zusammen: Bei einer wachsenden Bevölkerung nehmen die Rechtsfälle tendenziell zu, weshalb die Gerichte, besonders das Bundesgericht, entsprechend personell auszustatten sind. Ein funktionierendes Rechtswesen gehört zum Fundament unseres Staates und darf etwas kosten. Dafür zahlen die Rechtsuchenden auch Steuern. Eine Beschränkung der Schutzrechte und der Prozessbeteiligung kommt nicht infrage. Die vorliegende Reform ist aus Sicht der Grünen eine mangelhafte Reform. Sie schränkt die Bürgerrechte ein und erhöht die Macht der Richter und Richterinnen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Wir bitten Sie, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Guhl Bernhard (BD, AG): Ich mache es nicht allzu lang. Ziel dieser Vorlage ist es, Beschwerden zu wichtigen Rechtsfragen am Bundesgericht zuzulassen. Und ein zweiter aus Sicht der BDP-Fraktion wesentlicher Aspekt ist es, das Bundesgericht von einfachen Fällen und von Bagatellfällen zu entlasten. Das ist ganz im Sinne der BDP; die BDP-Fraktion bittet Sie daher, auf diese Vorlage einzutreten.

Ich nehme auch noch kurz Stellung zu den wesentlichen Punkten in der Vorlage, bei denen die BDP-Fraktion mit der Minderheit stimmt – sie stimmt generell mit der Mehrheit mit Ausnahme von Artikel 79, wo es um die Ausnahmen geht. Die BDP-Fraktion wird die Minderheit I (Flach) unterstützen, denn wenn wir bereits Fälle von 500 Franken am Bundesgericht zulassen, kann man nicht mehr von einer Entlastung sprechen. Die Grenze von 5000 Franken, die der Bundesrat vorschlägt, ist richtig; Bagatellen sollen aus Sicht der BDP-Fraktion nicht mehr ans Bundesgericht gelangen.

Bei Artikel 89a geht es um den Aspekt der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Es gibt unzählige Fälle am Bundesgericht, bei denen letztendlich nur sehr wenige Beschwerdeführende Recht erhalten – Kollege Vogler ist bereits im Eintretensvotum sehr ausführlich darauf eingegangen. Die BDP-Fraktion wird da mit der Minderheit Vogler stimmen. Dies kurz vorweg zum Eintreten aus Sicht der BDP-Fraktion.

Bitte treten Sie ein, damit wir das Bundesgerichtsgesetz entsprechend leicht teilrevidieren können.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Das Bundesgerichtsgesetz ist 2007 zusammen mit dem Verwaltungsgerichtsgesetz und dem Kern der neuen Verfassungsbestimmungen über die Justiz – das war die sogenannte Justizreform – in Kraft getreten. In Erfüllung des Postulates Pfisterer Thomas 07.3420 wurde zur Totalrevision der Bundesrechtspflege in den Jahren 2008 bis 2013 eine Evaluation durchgeführt. Die Botschaft, über die wir heute diskutieren, ist primär die Antwort auf diese Evaluation. Zugleich erfüllt sie den Auftrag, der sich aus der Annahme der Motion 17.3357 der RK-NR, "Revision des Bundesgerichtsgesetzes", vom 12. Mai 2017 ergab. Die totalrevidierte Bundesrechtspflege hat sich in den gut zehn Jahren seit ihrem Inkrafttreten im Grossen und Ganzen bewährt. Das ständige Wachstum der Geschäftslast des Bundesgerichtes, Sie haben es von den Berichterstattern gehört, konnte höchstens teilweise gebremst werden. Eine eigentliche Trendwende gab es nicht, was angesichts der 2005 beschlossenen Regelungen über den Zugang zum Bundesgericht auch nicht erwartet werden konnte. In Strafsachen war in den letzten Jahren sogar eine überdurchschnittliche Zunahme der Beschwerden zu beobachten.

Zu Besorgnis Anlass gibt dem Bundesgericht gegenwärtig weniger die reine Zahl der eingehenden Beschwerden als vielmehr die Tatsache, dass ein namhafter Teil der Ressourcen für die Behandlung von Beschwerden verwendet werden muss, die praktisch keine Erfolgschance haben, zum Beispiel, weil die Sachverhaltsfeststellung bestritten ist, die das Bundesgericht nur sehr eingeschränkt überprüfen kann. Auf der anderen Seite fehlt dem Bundesgericht zum Teil die Zuständigkeit, über Fälle, die wichtige Rechtsfragen aufwerfen, als letzte nationale Instanz zu entscheiden. Dies betrifft vor allem Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes, die nach dem Ausnahmenkatalog des Bundesgerichtsgesetzes nicht beim Bundesgericht angefochten werden können. Dazu gehören im Prinzip auch die Entscheide im Asylbereich, für die aber eine besondere Rechtsmittelordnung angebracht scheint. Bemängelt wurden im Rahmen der Evaluation ferner der teilweise lückenhafte Rechtsschutz bzw. die unklaren Verfahrensabläufe bei Beschwerden in eidgenössischen Stimmrechtssachen, das heisst bei Beschwerden betreffend die politische Stimmberichtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen.

Was schlägt Ihnen der Bundesrat vor? Der Bundesrat beantragt in seinem Entwurf als wichtigste Änderung, dass die Beschwerde ans Bundesgericht in beschränktem Mass auch dann zulässig ist, wenn der Entscheid der Vorinstanz unter den Ausnahmenkatalog des Bundesgerichtsgesetzes fällt. Dies bedeutet in Bezug auf Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes eine wesentliche Verbesserung. Wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, soll das Bundesgericht immer seine Funktion als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes nach Artikel 188 der Bundesverfassung ausüben können.

Verschiedene Tatbestände des Ausnahmenkatalogs werden nach dem Entwurf des Bundesrates besser auf die heutigen Gegebenheiten ausgerichtet. Zu erwähnen ist vor allem der Bereich des Ausländerrechts, der auch von den Fallzahlen her sehr bedeutend ist. Einen Ausnahmetatbestand zum Ausländerrecht gibt es schon heute. Das wichtigste Kriterium für die Zulässigkeit der Beschwerde ans Bundesgericht soll neu der zehnjährige Besitz der Aufenthaltsbewilligung oder der Besitz der Niederlassungsbewilligung sein. Nach heutigem Recht hängt die Zulässigkeit der Beschwerde meistens davon ab, ob ein Anspruch auf eine Bewilligung besteht. Dies führt zu einer Vermischung von Eintreten und materieller Prüfung. Die Beschwerde ist, pointiert



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



ausgedrückt, dann zulässig, wenn sie gutzuheissen ist. Die Zulässigkeitsvoraussetzung ist damit gar keine Schwelle.

Angesichts der starken Zunahme der Beschwerden in Strafsachen beim Bundesgericht beantragt der Bundesrat neue Ausnahmetatbestände für Beschwerden gegen Übertretungsbussen bis 5000 Franken sowie gegen Entscheide der strafprozessualen Beschwerdeinstanzen, soweit es bei diesen nicht um Zwangsmassnahmen oder um die Einstellung oder Nichtanhändnahme der Strafuntersuchung geht. Ferner sollen Geschädigte, die nicht Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes sind, kein Beschwerderecht mehr haben, wenn bereits eine obere Instanz entschieden hat, dass eine Strafuntersuchung nicht durchzuführen oder nicht weiterzuführen ist. Weitere Änderungsvorschläge, die ich im Rahmen der Eintretensdebatte nur kurz erwähnen möchte, betreffen die Bedingungen für Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen, die Abschaffung von Ausnahmen beim Instanzenzug in den Kantonen und die Harmonisierung der Beschwerdegründe in allen Sozialversicherungszweigen. In Erfüllung der Motion 14.3667 hat der Bundesrat auch eine Bestimmung vorgelegt, die es ermöglichen würde, in bündesgerichtlichen Urteilen "dissenting opinions" wiederzugeben. Wir werden in der Detailberatung noch darauf zurückkommen. Anders als im Vernehmlassungsverfahren schlägt der Bundesrat hinsichtlich der Beschwerdegründe im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht keine Änderungen mehr vor. Angesichts der überwiegend negativen Stellungnahmen zu diesem Punkt soll die heutige Regel beibehalten werden.

Zur Haltung des Bundesgerichtes: Das Bundesgericht begrüßt den Gesetzentwurf des Bundesrates ausdrücklich. In einem einzigen Punkt ist das Bundesgericht nicht einverstanden: Es fordert, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde sei abzuschaffen. Eine Minderheit Ihrer Kommission teilt diese Auffassung und stellt entsprechende Anträge. Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates sah die

AB 2019 N 271 / BO 2019 N 271

Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde tatsächlich noch vor, verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer kritisierten die Abschaffung jedoch vehement. Es wurde geltend gemacht, die Beschwerdemöglichkeit bei einer Grundsatzfrage oder bei einem besonders bedeutenden Fall sei nicht gleichwertig, zumal das Bundesgericht die entsprechenden gesetzlichen Begriffe eventuell sehr restriktiv interpretieren könnte.

Der Bundesrat trug dieser Kritik zum einen dadurch Rechnung, dass er die Begriffe "Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung" und "besonders bedeutender Fall" im Gesetzestext näher umschrieb. Zum andern entschied sich der Bundesrat, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde im Bundesgerichtsgesetz zu belassen. Er reagierte damit auf den Einwand, das Bundesgericht könne die beiden erwähnten Begriffe trotz der genaueren Umschreibung derart eng auslegen, dass mitunter die Verletzung verfassungsmässiger Rechte durch die Vorinstanz gar nicht beachtet werde.

Die Minderheit der Kommission – Sie haben die entsprechenden Voten gehört – beantragt Nichteintreten, also einen Verzicht auf die Revision des Bundesgerichtsgesetzes. Damit würde einerseits die Chance verpasst, den Rechtsschutz in jenen Bereichen zu verbessern, in denen das Bundesverwaltungsgericht heute letzte Instanz ist. Andererseits hiesse dies auch, keinen Versuch zu machen, die anlässlich der Evaluation festgestellte übermässige Belastung des Bundesgerichtes mit Bagatelfällen und Fallgruppen mit ausgeprägt vielen aussichtslosen Beschwerden zu korrigieren.

Nach Auffassung des Bundesrates bilden die in der Botschaft vorgeschlagenen Änderungen insgesamt eine ausgewogene Lösung. Dass die Beschwerdemöglichkeiten nicht nur ausgebaut werden können, sondern für gewisse Fallkategorien auch gezielt eingeschränkt werden müssen, ist unumgänglich. Ein einschneidender Abbau des individuellen Rechtsschutzes ist aber nicht zu befürchten, zumal in wichtigen Fragen die Beschwerde ans Bundesgericht, abgesehen vom Asylbereich, immer möglich sein wird.

Ich beantrage Ihnen daher, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà dit en tant que rapporteur, ni sur ce que la plupart des porte-parole de groupes, voire Madame la conseillère fédérale Keller-Sutter, ont exposé.

Je vous rappelle toutefois que nous ne sommes pas en train de réviser complètement l'organisation de la justice fédérale. Le système qui a été choisi et qui a donné satisfaction depuis 2007 reste en vigueur. Nous discutons dès lors uniquement d'une réforme qui vise à essayer de donner au Tribunal fédéral, dans une certaine mesure, un peu plus le sentiment qu'il rend des jugements importants et qui posent des questions juridiques de principe, notamment en matière pénale. Et c'est aussi un projet qui – et c'est peut-être ce qui est encore plus important –, aujourd'hui, vise à améliorer la sécurité du droit. Il permet en effet de répondre à un certain nombre de critiques formulées à l'endroit de la loi de 2007, critiques concernant certaines lacunes



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



constatées au niveau de la recevabilité ou de l'irrecevabilité d'un certain nombre de recours.

Dès lors, en entrant en matière puis en acceptant le projet, vous visez à un peu plus clarifier à quel moment la porte du Tribunal fédéral est ouverte et à quel moment elle n'est pas ouverte durant les procédures, étant entendu que, comme je l'ai déjà dit, il sera toujours possible de saisir durant une procédure la Haute Cour d'un recours.

Je vous invite dès lors, ainsi que le demandent le Conseil fédéral, le Tribunal fédéral et la majorité de la commission, à entrer en matière sur le projet.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Es wurde jetzt in der Eintretensdebatte primär über die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gesprochen. Das werden wir in der Detailberatung dann wirklich noch im Detail tun. Ich möchte noch einmal die Grundhaltung der Kommission kurz zusammenfassen.

Die Kommissionsmehrheit setzt sich bei Unsicherheiten betreffend Rechtsschutzlücken im Zweifel für mehr und nicht für weniger Rechtsschutz ein. Das ist der Grundsatz, denn ohne die subsidiäre Verfassungsbeschwerde hinge es davon ab, wie das Bundesgericht selbst den besonders bedeutenden Fall definiert. Aber eben, wie gesagt, zu weiteren Gründen werden wir dann in der Detailberatung kommen.

Die Kommissionsmehrheit ist im Grundsatz mit dieser Vorlage jetzt so zufrieden. Es werden verschiedene kleinere Probleme und Unstimmigkeiten behoben. Der Ausnahmenkatalog von Artikel 83 wird, ich habe das im Eintretensvotum bereits gesagt, insofern relativiert, als insbesondere die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten neu immer offensteht, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.

In der Botschaft hat der Bundesrat drei Hauptziele dieser Revision definiert:

1. Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen; da darf ich die Meinung der Kommissionsmehrheit kundtun und sagen, das ist erfüllt.

2. Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege; das ist zum grossen Teil auch erfüllt.

3. Der letzte Punkt, nämlich die Entlastung durch den Wegfall von einfachen Fällen oder die allgemeine Entlastung des Bundesgerichtes, das habe ich bereits gesagt, ist sicher nur teilweise oder gar nicht erfüllt.

Die Kommissionsmehrheit bittet Sie, auf die Vorlage einzutreten.

La présidente (Moret Isabelle, première vice-présidente): Nous allons voter sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Mazzone.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18362)

Für Eintreten ... 108 Stimmen

Dagegen ... 76 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Bundesgesetz über das Bundesgericht

Loi sur le Tribunal fédéral

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Ersatz eines Ausdrucks; Art. 19 Abs. 3; 20 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule; ch. 1 introduction; remplacement d'une expression; art. 19 al. 3; 20 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 23

Antrag der Kommission

Abs. 2bis

Eine Minderheit der Richter und Richterinnen einer Abteilung kann der Präsidentenkonferenz beantragen, das



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Verfahren der Beschlussfassung der Vereinigung der betroffenen Abteilungen einzuleiten.

Abs. 4

Das Bundesgericht regelt das Verfahren in einem Reglement.

Art. 23

Proposition de la commission

AI. 2bis

Une minorité des juges d'une cour peut demander à la Conférence des présidents d'engager la procédure de décision au sein des cours intéressées réunies.

AI. 4

Le Tribunal fédéral définit la procédure dans un règlement.

Angenommen – Adopté

AB 2019 N 272 / BO 2019 N 272

Art. 25 Abs. 2bis; 42 Abs. 2; 46 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 25 al. 2bis; 42 al. 2; 46 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 60

Antrag der Kommission

Abs. 1bis

Streichen

Abs. 2bis

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 60

Proposition de la commission

AI. 1bis

Biffer

AI. 2bis

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 64 Abs. 4; 65 Abs. 5, 6; 73; 74 Abs. 2 Bst. a; 78 Abs. 2 Bst. a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 64 al. 4; 65 al. 5, 6; 73; 74 al. 2 let. a; 78 al. 2 let. a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Art. 79

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

...
a. die Verurteilung wegen einer Übertretung, wenn eine Busse von höchstens 500 Franken oder ein Verweis ausgesprochen wurde und mit der Beschwerde nicht eine Strafe verlangt wird, die diese Grenzen übersteigt;
b. Entscheide der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichtes und kantonaler Beschwerdeinstanzen nach Artikel 20 StPO, ausgenommen Entscheide über:

...
1bis. die Anordnung der amtlichen Verteidigung, die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für die Privatklägerschaft sowie die Bestellung, den Widerruf und den Wechsel der Verteidigung oder Verbeiständigung (Art. 132–134, 136 und 137 StPO),

...

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Flach, Bauer, Burkart, Gschwind, Guhl, Markwalder, Merlini, Vogler)

Abs. 1 Bst. a

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit II

(Nidegger, Egloff, Geissbühler, Mazzone, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)

Unverändert

Art. 79

Proposition de la majorité

Al. 1

...
a. les condamnations en raison d'une contravention, si une amende de 500 francs au plus ou une réprimande a été prononcée et que le recours ne vise pas le prononcé d'une peine plus lourde;
b. les décisions des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral et des autorités cantonales de recours rendues en vertu de l'article 20 CPP, à l'exception des décisions concernant:

...
1bis. l'attribution d'une défense d'office, l'octroi de l'assistance judiciaire à la partie plaignante ainsi que la désignation, la révocation et le remplacement du défenseur ou du conseil juridique gratuit (art. 132 à 134, 136 et 137 CPP),

...

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Flach, Bauer, Burkart, Gschwind, Guhl, Markwalder, Merlini, Vogler)

Al. 1 let. a

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité II

(Nidegger, Egloff, Geissbühler, Mazzone, Reimann Lukas, Rickli Natalie, Schwander, Tuena, Walliser, Zanetti Claudio)

Inchangé

Flach Beat (GL, AG): Hier in Artikel 79 geht es um die Ausnahmen, bei denen die Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig ist. Es besteht hier die Absicht, eines der Ziele der Revision umzusetzen. Es geht



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



darum, das Bundesgericht von Bagatellfällen zu entlasten. Die Mehrheit hat hier entschieden, dass Verurteilungen wegen Übertretungen, wenn eine Busse ab 500 Franken oder ein Verweis ausgesprochen wurde, bis ans Bundesgericht weitergezogen werden können. Das ist überschiessend.

Der Entwurf des Bundesrates sieht vor, dass man erst ab einer Busse von 5000 Franken oder bei einem Verweis nach Jugendstrafrecht ans Bundesgericht gelangen kann. Das macht durchaus Sinn, denn wir befinden uns hier nicht im Bereich von schlimmen Verbrechen, sondern es geht um Übertretungen. Es geht einzig um Übertretungen, bei denen vom Gesetz eine Busse vorgesehen ist, weder eine Haft- noch eine Gefängnisstrafe. In diesen Bagatellfällen gibt es auch keinen Eintrag ins Strafregister.

Das heisst also: Wenn Sie eine Übertretung begehen und z. B. eine Busse von 1000 Franken bekommen, müssten Sie das, weil das meistens im Strafbefehlsverfahren geschieht, anfechten. Dann würde das von einem ersten Gericht, wahrscheinlich von einem Bezirksgericht, beurteilt. Die Busse von 1000 Franken würde gestützt. Dann müssten Sie an das nächste Gericht gelangen. Dieses würde die Busse von 1000 Franken immer noch stützen. Dann könnten Sie wegen der 1000 Franken noch ans Bundesgericht gelangen – ich glaube, das ist wirklich überschiessender Rechtsschutz.

Als Person mit einem sehr geringen Einkommen erhalten Sie nicht eine Busse von 5000 oder von 4500 Franken, denn diese Bussen werden in der Regel dem Einkommen entsprechend ausgesprochen. Es gibt in diesem Sinn keinen Grund, hier auf diese tiefe, tiefe Schwelle von 500 Franken zu gehen. Das betrifft dann beispielsweise auch Strassenverkehrsfälle. Es macht keinen Sinn, dass man das Bundesgericht mit solchen Bagatellen behelligt. Wenn es hingegen um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung geht, die mit der Busse bei einer Übertretung entschieden wurde, dann hat man trotzdem noch die Möglichkeit, sich auf die Ausnahmeregel von Artikel 89a zu berufen.

Ich bitte Sie hier dringend, bei meiner Minderheit I zu bleiben.

Nidegger Yves (V, GE): Avec l'article 79, on a un symptôme assez parlant de cette révision, qui veut décharger le Tribunal fédéral sur la base de critères quantitatifs alors même qu'elle est censée renforcer le traitement des questions de principe, ce qui est assez contradictoire.

Au fond, la dispute entre le Conseil fédéral et la majorité – fermer la porte aux recours lorsqu'ils portent sur des

AB 2019 N 273 / BO 2019 N 273

contraventions de 5000 ou de 500 francs – exprime très bien le problème de cette approche quantitative. Mais, s'agissant du justiciable qui se bat jusqu'au Tribunal fédéral pour une amende de 500 francs, et même de 5000 francs, bien sûr qu'il en fait une question de principe parce qu'il aura eu, pour arriver jusqu'aux portes du Tribunal fédéral, des frais de justice qui seront probablement supérieurs à ces montants-là. Evidemment que la question de principe reste réservée à l'alinéa 2, par un renvoi à l'article 89a. Mais, comme on l'a vu, c'est une approche relativement discrétionnaire laissée au Tribunal fédéral sur ce qu'il considère comme une question de principe ou pas.

En tout cas, cet article montre assez bien les "tortillements" du législateur, qui essaie de réduire le nombre de cas arrivant au Tribunal fédéral – c'est le but de la réforme –, qui cherche des critères, qui les choisit d'un point de vue quantitatif. Dans le cas présent, c'est le montant de l'amende, mais on a aussi vu des raisonnements qui se fondaient sur le nombre de recours déposés, le nombre de recours acceptés, toutes sortes de notions quantitatives qui, au fond, ne devraient pas parasiter une Cour suprême censée se pencher sur la protection des droits fondamentaux des citoyens.

Pour cette raison, ma minorité II vous propose de renvoyer dos à dos le Conseil fédéral à 5000 francs et la majorité à 500 francs, en en restant tout simplement au droit en vigueur, parce que ce n'est pas cette mesure qui résoudra la question posée. Je vous remercie de me suivre dans ce sens.

Marti Min Li (S, ZH): Hier geht es im Wesentlichen um zwei Punkte: Das Erste ist die Frage der Busse, und das Zweite ist die Frage der unentgeltlichen Rechtspflege.

Die SP-Fraktion fürchtet, dass die ursprünglich vorgesehene Limite von 5000 Franken sehr einschränkend ist. Verstöße im Nebenstrafrecht wie beispielsweise beim Arbeitsgesetz oder gegen das Umweltschutzgesetz könnten kaum mehr vom Bundesgericht überprüft werden. Wir glauben daher, dass eine Limite von 500 Franken genügend ist und ausreicht, dass damit Bagatellfälle vermieden werden können. Diese Limite ist dennoch nicht zu einschränkend, sodass gewichtige Fälle weiterhin ans Bundesgericht gezogen werden können.

Zur Frage der Rechtspflege: Nach der Vorlage des Bundesrates sollen bei Entscheiden des Bundesstrafgerichtes bzw. der kantonalen Beschwerdeinstanzen Beschwerden nur noch bei Zwangsmassnahmen möglich sein. Damit wird indirekt die Beschwerde gegen alle Entscheide in Zusammenhang mit der amtlichen Vertei-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



digung ausgeschlossen. Die Verweigerung der Beiordnung eines amtlichen Anwalts bzw. einer Anwältin für Beschuldigte oder der Widerruf der amtlichen Verteidigung könnte also nicht mehr sofort beim Bundesgericht angefochten werden: es könnte nur noch das Endurteil angefochten werden. Die anwaltschaftliche Vertretung ist aber gerade zu Beginn des Verfahrens besonders wichtig. Es besteht auch die Gefahr, dass die Gerichte zurückhaltend urteilen würden, weil man nicht jahrelange Verfahren aufheben will. Dieselben Überlegungen gelten auch für die unentgeltliche Rechtspflege für die Privatklägerschaft. Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist ein verfassungsmässiges Recht.

Wir lehnen hier eine Einschränkung des Rechtsschutzes explizit ab. Zusammen mit der Verwaltung konnte hier eine gute Formulierung gefunden werden.

Wir bitten Sie daher, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Bregy Philipp Matthias (C, VS): Kollege Vogler hat es im Rahmen der Eintretensdebatte auf den Punkt gebracht: Eines der Ziele dieser Revision ist es, das Bundesgericht von Bagatellfällen zu befreien. Auch wenn gemäss dem Kommissionssprecher, Herrn Aebsicher, dieses Ziel nicht mehr ganz erreicht ist, hat es doch für die CVP hohe Priorität. Gemeint ist hier eine Effizienzsteigerung ohne Verlust von Rechtsschutz. Es ist daher nichts als konsequent, dass die CVP-Fraktion bei Artikel 79 der Minderheit I (Flach) folgt, welche zum Text des Bundesrates zurückkehren will, und zwar, indem sie bei Übertretungstatbeständen eine Streitwertgrenze von 5000 Franken verankert haben will.

Es ist klar, wir reden bei Artikel 79 weder über Gefängnis noch über Geldstrafen, sondern einzig und allein über Übertretungsbussen – Übertretungsbussen, die nicht einmal zu einem Strafregistereintrag führen. Auch wenn eine Strafe zweifelsfrei immer eine Strafe ist, gilt es zu beachten, dass wir uns hier im Bagatellbereich befinden. Aus prozessökonomischer Sicht ist die Einführung der Streitwertgrenze daher mehr als richtig. Dies auch als Hinweis an all jene, die sich sonst stets die Effizienz auf ihre Fahne schreiben und hier plötzlich von dieser Effizienz abkehren wollen. Wollen Sie wirklich einen Teil der Ressourcen des Bundesgerichtes durch Bagatellfälle binden? Für die CVP-Fraktion ist klar: Es war, ist und bleibt ein Ziel, dass das Bundesgericht in diesen Bereichen effizienter wird, und aus diesem Grunde ist der Vorschlag, wie er vom Bundesrat gemacht worden ist, der einzige richtige.

Wir bitten Sie daher, die Minderheit I (Flach) zu unterstützen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich bin einverstanden mit dem, was von den Vorrednern gesagt worden ist, dass es hier um Übertretungsbussen ohne Strafregistereintrag gehe; das ist richtig. Wenn aber gesagt wird, dass man das Bundesgericht von Bagatellfällen entlasten wolle, dann stelle ich natürlich die Frage, wie es aus Sicht des Bürgers aussieht: Wie beurteilt die Bürgerin, der Bürger, ob es ein Bagatellfall ist oder nicht? Aus Sicht des Betroffenen, desjenigen, der eine Busse bekommt, ist es eigentlich nie eine Bagatellsache – wenn sein Portemonnaie klein ist, erst recht nicht. Deshalb beantragt Ihnen die SVP-Fraktion ganz klar, hier keine Schranken zu setzen und der Minderheit II (Nidegger) zu folgen.

Um was für Fälle geht es konkret? Es geht z. B. um die Verletzung von Verkehrsregeln. Jemand ist mit einem Auto gefahren, das Mängel hatte, womit er gegen Vorschriften des Verkehrsgesetzes verstieß – das ist übrigens ein konkreter Fall. Er wurde dann mit einer Busse von 600 Franken bestraft, obwohl er das Auto drei Tage zuvor im Service gehabt hatte. Es wurde ein Mangel festgestellt, und er hat eine Busse von 600 Franken bekommen. Das ist für ihn eine Katastrophe: Er muss eine Rechnung von 3000 Franken für den Service bezahlen, der mangelhaft gemacht worden war, und dann muss er auch noch eine Busse bezahlen. Hier muss er doch die Möglichkeit haben aufzuzeigen, und zwar eben über alle Instanzen, dass diese Busse nicht gerechtfertigt war. Für ihn ist es kein Bagatellfall.

Ein anderer Fall: Ein Autofahrer wurde gebüsst, weil die Kontrollschilder nicht am Auto montiert waren. Was war passiert? Sie waren gestohlen worden, und er hatte es schlachtweg nicht bemerkt. Kontrollieren Sie morgens zuerst, bevor Sie ins Auto steigen, ob die Kontrollschilder montiert sind? Also, ich mache das nicht. Es kann passieren, dass man das nicht sieht. Es gab eine Busse von 1100 Franken. Für den Betroffenen ist das kein Bagatellfall.

Kommen wir zu Bussen im Steuerstrafrecht. Eine alleinerziehende Mutter hat vergessen, die Vergünstigung für ihre Wohnung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz bei der Steuererklärung anzugeben, weil sie sich sagte: "Ich bekomme ja Geld vom Bund, weshalb muss ich das noch versteuern?" Es ist also nicht irgendwie mutwillig geschehen, sondern ganz klar aus der Haltung: "Ich bekomme eine Vergünstigung, weil ich die Miete nicht bezahlen kann, und gehe davon aus, dass ich das in der Steuererklärung nicht noch aufführen muss." Vom Steueramt eine Busse von 3000 Franken zu erhalten ist für diese Frau als alleinerziehende Mutter kein Bagatellfall.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



So könnte ich noch stundenlang Fälle aufzählen, bei welchen man meines Erachtens aus Sicht der Betroffenen nicht von Bagatellfällen sprechen kann. Es sollte möglich sein, dass das Bundesgericht solche Fälle eben auch noch beurteilt und dies nicht nur die kantonalen Instanzen tun. Wir wissen ja: Gerade in solchen Fragen haben wir eine sehr unterschiedliche Rechtspraxis in den Kantonen. Nun könnten Sie sagen, es sei ohnehin gewährleistet, weil es sich vielleicht eben um einen besonders bedeutenden Fall oder um eine grundsätzliche Rechtsfrage handle. Aber gerade hier ist ein Fragezeichen zu setzen, ob es dann tatsächlich eine grundsätzliche Rechtsfrage ist.

AB 2019 N 274 / BO 2019 N 274

Aufgrund dieser Überlegungen bitte ich Sie namens der SVP-Fraktion, der Minderheit II (Nidegger) zu folgen.

Mazzzone Lisa (G, GE): Le groupe des Verts soutient avant tout la proposition de la majorité de la commission à l'article 79. En effet, cette solution médiane est à la fois proportionnée et justifiée. Ce qui compte, ce n'est pas le montant de l'amende ni l'inscription au casier judiciaire, mais la sentence de culpabilité avec les éléments particuliers qui y sont liés. Il faut relever que la condamnation au paiement d'une amende va de pair avec des frais de procédure pénale souvent importants, souvent d'ailleurs bien plus importants que l'amende elle-même. On pourrait ainsi se retrouver avec des sommes à trois zéros qui pourraient être le fruit de décisions d'instances cantonales supérieures contraires au droit fédéral, mais inattaquables par recours au Tribunal fédéral. Nous soutiendrons également la proposition Wasserfallen Flavia à l'article 79a.

Arslan Sibel (G, BS): Es geht hier darum, dass gemäss bundesrätlicher Vorlage eine Beschwerde in Strafsachen gegen die Verurteilung wegen einer Übertretung bei einer Busse von bis zu 5000 Franken grundsätzlich nicht mehr möglich sein soll. Mit dieser Limite von 5000 Franken will man erreichen, dass nicht alle Bagatellfälle ans Bundesgericht gelangen. Diese Einschränkung ist jedoch unbefriedigend. Denn ein Schuldspruch mit einer Busse kann für die Betroffenen zusätzliche Unannehmlichkeiten nach sich ziehen. Diese könnte die betroffene Person nicht mehr vor dem Bundesgericht geltend machen. Im Falle einer Verurteilung zu einer Busse müssen die Verfahrens- und oft auch die Anwaltskosten getragen werden, welche die Busse um ein Vielfaches übersteigen können. Die verurteilte Person zahlt dann Tausende Franken für bundesrechtswidrige Urteile der kantonalen Oberinstanzen, ohne das mit Beschwerde beim Bundesgericht korrigieren lassen zu können. Busen erscheinen zwar nicht im Strafregisterauszug, aber ein Urteil bei Strafsachen im Strassenverkehr wird in jedem Fall zur Prüfung eines Führerausweisentzugs durch das Strassenverkehrsamt führen. Für Personen, die als Lastwagenchauffeur oder Taxifahrer tätig sind, die berufsbedingt auf die Anreise mit dem Fahrzeug oder sonst auf das Auto angewiesen sind, kann eine Verurteilung zu einer Busse von bis zu 5000 Franken somit grosse berufliche Konsequenzen haben.

Zudem kann jemand, der eine Busse nicht bezahlt, mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bestraft werden, was zu einem Freiheitsentzug führen kann. Aber auch Verstöße im Nebenstrafrecht, z. B. gegen das Arbeitsgesetz oder auch gegen das Umweltschutzgesetz, wären kaum mehr durch das Bundesgericht überprüfbar. Mit einer Limite bei 5000 Franken wäre die Rechtssicherheit in vielen Bereichen infrage gestellt.

Grundsätzlich wären wir für die Streichung, haben uns aber in der Kommissionsdebatte für den Kompromiss von 500 Franken entschieden und werden hier der Kommissionsmehrheit folgen. Zudem wird die grüne Fraktion den Einzelantrag Wasserfallen Flavia zu Artikel 79a unterstützen.

Markwalder Christa (RL, BE): Wir unterstützen die Minderheit I (Flach) und den Bundesrat, die eine Beschwerde ans Bundesgericht für Übertretungsbussen unter 5000 Franken ausschliessen.

Wir müssen uns bei der Beratung dieser Vorlage immer wieder die grundsätzlichen Zielsetzungen vor Augen führen. Wir wollen mit der erstmaligen Revision des Bundesgerichtsgesetzes das Bundesgericht in seinen Kernaufgaben stärken, auf höchster innerstaatlicher Ebene Streitfälle zu entscheiden, die Einheit der Rechtsordnung zu wahren sowie das Recht fortzubilden. Daraus leitet die vorliegende Revision drei Ziele ab: die wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichtes und damit den Erhalt seiner Funktionsfähigkeit, die Verbesserung des Rechtsschutzes in definierten Bereichen und die Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Seit einigen Jahren haben die Beschwerden in Strafsachen überdurchschnittlich zugenommen. Aus diesem Grund sind wir gemeinsam mit dem Bundesrat und der Minderheit I der Meinung, dass Busen bis 5000 Franken wegen Übertretungen nicht mehr beim Bundesgericht anfechtbar sein sollen, soweit mit der Beschwerde nicht eine Strafe verlangt wird, die diese Grenze übersteigt. Diese Beschränkung bedeutet aus unserer Sicht keinen Abbau des individuellen Rechtsschutzes, denn schliesslich geht es nicht um den Zugang zum Gericht, sondern um den Zugang zum höchsten Gericht in der Schweiz und damit zur Berechtigung zur Beschwerde



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



nach mindestens zwei gleichlautenden vorinstanzlichen Entscheiden.

Die Beschwerde ans Bundesgericht ist neu gemäss den Artikeln 89a und 89b zulässig, sofern es sich um Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder um einen besonders bedeutenden Fall handelt. Diese wichtige und richtige Neuerung der Vereinfachung des Beschwerdewegs ans Bundesgericht relativiert die Streitwert- und die neue Bussengrenze, die auf den ersten Blick als Abbau des individuellen Rechtsschutzes betrachtet werden können, im Rechtsalltag jedoch genau das Gegenteil bezwecken sollen: Das Bundesgericht soll sich nämlich nicht mit Bagatellfällen befassen müssen, sondern sich um rechtliche Grundsatzfragen kümmern können.

Wir haben in unserer Kommission vom Bundesgericht eine Übersicht mit Daten zu den Streitwert- und Bussengrenzen verlangt. Die grosse Mehrheit, 81 Fälle, betraf im letzten Jahr tatsächlich Bagatellfälle, in denen Bussen bis zu 500 Franken bis vor Bundesgericht angefochten wurden. 31 Fälle betrafen Bussen zwischen 500 und 5000 Franken. Die Tatsache, dass im letzten Jahr kein Fall die Grenze von 5000 Franken für Übertretungsbussen überschritten, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass diese Grenze bei Anwendung dieser Revision nicht mehr sakrosankt ist, sondern dass auch gegen tiefer Bussen mit einer Beschwerde nach Artikel 89a gemäss Entwurf des Bundesgerichtsgesetzes vor dem Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann, sofern es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder um einen besonders bedeutenden Fall nach Artikel 89a und Artikel 89b des Bundesgerichtsgesetzes handelt.

Damit wir unseren Zielsetzungen mit dieser Revision nachkommen und das Bundesgericht von Bagatellfällen wirksam entlasten können, empfehle ich Ihnen im Namen der ganzen FDP-Fraktion, der Minderheit I zu folgen. Der Ständerat kann als Zweitrat dann immer noch beurteilen, ob 5000 Franken oder allenfalls ein etwas tieferer Betrag einen sinnvollen Grenzwert für Übertretungsbussen darstellen. Jedenfalls sollte auch die Verhältnismässigkeit in Bezug auf die gesamten Verfahrenskosten im Instanzenzug bis vor Bundesgericht nicht ausser Acht gelassen werden.

Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, den Antrag der Minderheit I zu unterstützen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat beantragt Ihnen, in Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a vorzusehen, dass gegen Entscheide der Vorinstanzen betreffend Bussen bis 5000 Franken wegen Übertretungen nur bei einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder bei einem besonders bedeutenden Fall eine Beschwerde bzw. eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde zulässig ist. Aus Sicht des Bürgers – wenn ich mich hier auf das Votum von Nationalrat Schwander beziehen darf – gibt es also Beschwerdemöglichkeiten.

Die Kommissionsmehrheit möchte die Grenze bei 500 statt bei 5000 Franken festlegen, die Minderheit I (Flach) lehnt die Senkung ab und beantragt Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates. Der Höchstbetrag einer Übertretungsbusse liegt nach dem Strafgesetzbuch bei 10 000 Franken. Im Nebenstrafrecht sind teilweise höhere Bussen möglich. Der beantragte Betrag von 5000 Franken für die Beschränkung der Beschwerde ans Bundesgericht orientiert sich an den Kriterien für den Eintrag ins Strafregister. Bussen bis 5000 Franken wegen Übertretungen werden nach geltendem Recht in der Regel nicht im Strafregister eingetragen. Was nicht im Strafregister eingetragen wird, kann aus Sicht des Bundesrates noch als Straffall von geringer Bedeutung gelten. Betrachtet man nur die finanzielle Belastung, so sieht man,

AB 2019 N 275 / BO 2019 N 275

dass 5000 Franken im Vergleich zu den Streitwertgrenzen von 30 000 bzw. 15 000 Franken in Zivilsachen deutlich tiefer ist.

Der Einwand, es könne sich bei Verurteilungen wegen Übertretungen im Strassenverkehr um Entscheide handeln, die Auswirkungen auf Zivilforderungen oder auf den Entzug des Führerausweises haben, ist nicht wirklich stichhaltig. Streitpunkt in solchen Verfahren ist meistens der Sachverhalt. Das Bundesgericht kann aber nach Artikel 105 des Bundesgerichtsgesetzes die Sachverhaltsfeststellung nur sehr beschränkt überprüfen.

Ich möchte Sie daher bitten, bei Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a dem Antrag des Bundesrates und der Minderheit I (Flach) zu folgen, das heißt, der Limite von 5000 Franken zuzustimmen.

Ebenso bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit II (Nidegger) abzulehnen. Wegen der neuen Beschwerdemöglichkeit bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und bei besonders bedeutenden Fällen kann bei Artikel 79 nicht einfach das bisherige Recht beibehalten werden.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Nous traitons un des points du dossier qui a suscité beaucoup de discussions au sein de notre commission.

Nous sommes en présence, aujourd'hui, d'une proposition soutenue par la majorité de la commission qui consiste à réduire à 500 francs le montant de l'amende permettant la recevabilité du recours pénal; de la



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



proposition de la minorité I (Flach), qui vise à fixer ce minimum à 5000 francs conformément au projet du Conseil fédéral; et d'une proposition de la minorité II (Nidegger), dont le but est de refuser l'introduction d'un montant. De l'avis de la majorité de la commission, le montant de 500 francs se justifie, et ce pour plusieurs raisons.

La première concerne le nombre de procédures se terminant au Tribunal fédéral et aux termes desquelles une amende d'au maximum 500 francs a été prononcée par la dernière instance. La commission a demandé au Tribunal fédéral des renseignements à ce sujet, et nous avons appris qu'en 2018 il y avait eu 1600 recours en matière pénale au Tribunal fédéral, parmi lesquels 81 concernaient une amende d'un montant de zéro à 500 francs et 31 concernaient une amende d'un montant compris entre 500 et 5000 francs. Ces 112 recours pouvant être concernés par la disposition représentent environ 5 pour cent du nombre total de recours pénaux. Dès lors, de l'avis de la majorité de la commission, si l'on veut essentiellement éviter les cas bagatelle, notamment les recours concernant des amendes infligées pour contravention aux règles de la circulation routière, telles que les amendes de parage ou les amendes prononcées pour de petits excès de vitesse, en rester à 500 francs permettra déjà de couvrir un maximum de cas à savoir, comme je l'ai dit, plus des trois quarts des amendes qui pourraient être contestées selon le projet du Conseil fédéral.

Toujours selon la majorité de la commission, l'accès à la justice, aussi en matière pénale, justifie de garder un seuil relativement bas, en l'espèce le seuil de 500 francs. C'est aussi là une question de principe: même si la valeur litigieuse est faible, celui qui estime ne pas avoir commis une faute n'a pas à être sanctionné, et il doit pouvoir demander au Tribunal fédéral de le constater.

Enfin, un autre élément a retenu l'attention de la commission, à savoir la question de savoir ce que sont les petites infractions susceptibles de justifier une condamnation jusqu'à 5000 francs d'amende, parallèlement à la contravention, c'est-à-dire à la catégorie des délits la plus basse sans inscription au casier judiciaire – cela a été dit. Si, de l'avis de la commission, la problématique de la circulation routière pouvait effectivement justifier l'introduction d'un montant minimal, il n'en est par contre pas de même pour d'autres infractions, que ce soit par exemple en matière du droit du travail ou du droit de l'environnement. Dès lors, pour ces raisons, la commission vous propose aujourd'hui d'en rester à cette limite de 500 francs.

Pour les minorités, la problématique est diamétralement opposée. Dans les deux cas, leurs membres affirment que, de toute façon, la procédure sera la même: il y aura au départ un rapport de police, un procureur, un juge de première instance, une Cour d'appel. Ensuite, un recours au Tribunal fédéral puisque c'est "une question de principe". En bref, selon la proposition de la minorité I (Flach), la valeur de l'amende, à moins de 5000 francs, ne justifie pas le recours au Tribunal fédéral. La proposition de la minorité II (Nidegger) de ne pas fixer de montant minimal est motivée par la logique selon laquelle on peut recourir dans tous les cas.

S'agissant des résultats, c'est par 13 voix contre 8 que la commission a accepté de réduire le montant de l'amende à 500 francs, et c'est par 18 voix contre 3 qu'elle a rejeté la proposition défendue par la minorité II (Nidegger) de renoncer à fixer un montant minimal. Je vous remercie dès lors de suivre la majorité de la commission.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: In Artikel 78 steht geschrieben, in welchen Entscheiden in Strafsachen das Bundesgericht Beschwerden zu beurteilen hat, und dann sind in Artikel 79 die Ausnahmen davon festgehalten. Eine Ausnahme liegt gemäss Kommissionsmehrheit vor, wenn eine Busse von höchstens 500 Franken oder ein Verweis ausgesprochen wird. Der Bundesrat hätte die Limite, um Bagatelfälle zu vermeiden – wir haben das von der Bundesrätin gehört –, gerne bei 5000 Franken angesetzt. Eine Anfrage beim Bundesgericht zeigte jedoch, dass Fälle mit einer Busse von über 5000 Franken sehr selten sind. Zwischen 500 und 5000 Franken war es gemäss der Hochrechnung des Bundesgerichtes im letzten Jahr nur gerade in 31 Fällen, unter 500 Franken war es in 81 Fällen; das ist eine Hochrechnung. Die Kommission hat diese Zahlen erst nach der Beratung erhalten, aber schon vorher entschieden, die Limite auf 500 Franken zu senken. Konkret würde das heissen, dass von den beurteilten Beschwerden gegen Übertretungsbussen im letzten Jahr nur rund ein Drittel ans Bundesgericht hätte gelangen können.

Die Minderheit I (Flach) bevorzugt die bundesrätliche Variante mit 5000 Franken. Gemäss Berechnung des Bundesgerichtes – ich habe das soeben erklärt – wäre bei dieser Bussenhöhe im letzten Jahr kein einziger Fall vors Bundesgericht gekommen. Das wäre dann also auch die Antwort an Kollege Bregy. Wenn das Bundesgericht bei 5000 Franken nicht arbeiten muss, dann ist es auch keine Mehrbelastung.

Gar keine Ausnahme machen will die Minderheit II (Nidegger). Sie will Artikel 79 ersatzlos streichen. Das heisst, dass man gegen alle Entscheide in Strafsachen mit einer Beschwerde ans Bundesgericht gelangen kann. Das lehnt die Kommissionsmehrheit ab, so auch den Minderheitsantrag I (Flach). Die Variante der Mehrheit ist diejenige mit einer Bussenhöhe von 500 Franken.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18363)

Für den Antrag der Mehrheit ... 117 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 69 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18364)

Für den Antrag der Mehrheit ... 119 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 63 Stimmen

(4 Enthaltungen)

Art. 79a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Wasserfallen Flavia

Für Beschwerden, die sich ausschliesslich gegen den Entscheid über Zivilansprüche richten, beträgt die Streitwertgrenze 3000 Franken.

Schriftliche Begründung

Artikel 74 des Bundesgerichtsgesetzes betrifft die Beschwerde in Zivilsachen, und hier liegen die Streitwertgrenzen unverändert bei 30 000 Franken und in arbeits- und mietrechtlichen Fällen bei 15 000 Franken. Dagegen schlägt der

AB 2019 N 276 / BO 2019 N 276

Bundesrat vor, im Bundesgerichtsgesetz neu einen Artikel 79a zu schaffen. Dieser betrifft die Beschwerde in Strafsachen. Wenn das Strafgericht über Zivilansprüche entscheidet, d. h. nicht nur ein Strafurteil spricht, sondern auch eine Entschädigung oder eine Genugtuung für das Opfer anordnet, soll neu auch eine Streitwertgrenze gelten, nämlich diejenige nach Artikel 74 des Bundesgerichtsgesetzes für die Beschwerde in Zivilsachen. Im Strafprozess geht es in erster Linie um die strafrechtliche Beurteilung. Zugleich wird aber oft auch über Zivilansprüche entschieden: Schadenersatz für die Geschädigten bzw. Genugtuungsleistungen für Opfer von Straftaten. Die neue Bestimmung von Artikel 79a regelt den Fall, in welchem alle Beteiligten das Urteil im Strafpunkt akzeptieren, nicht aber betreffend die Zivilansprüche. In diesem Fall soll die Beschwerde in Strafsachen ans Bundesgericht ausgeschlossen sein, wenn der Streitwert nicht 30 000 Franken erreicht (gemäß Art. 74 Abs. 1 Bst. b). Was bedeutet das konkret? Das Opfer eines Gewaltverbrechens, z. B. einer Vergewaltigung oder einer schweren Körperverletzung, kann in der Praxis nur in extremen Fällen mit einer Genugtuung von mehr als 30 000 Franken rechnen. Für Vergewaltigungsoptiker beträgt sie etwa 7000 bis 15 000 Franken. Nach der Revisionsvorlage ist die Beschwerde ans Bundesgericht ausgeschlossen, selbst wenn das kantonale Obergericht die Genugtuung willkürlich tief ansetzt, weil eben der Streitwert von 30 000 Franken nicht erreicht wird. Die neue Regelung führt dadurch zu einer erheblichen Einschränkung des Rechtsschutzes für die Opfer von Straftaten. Eine Nachfrage der RK-NR beim Bundesgericht zeigte zudem auf, dass nur sehr wenige Beschwerden in diese Kategorie fallen würden. Der Mehraufwand hielte sich also in Grenzen. Gemäss Berechnungen des Bundesgerichtes dürfte es pro Jahr rund ein Dutzend Fälle geben, Beschwerden in Strafsachen also, die nur den Zivilpunkt betreffen und die den Streitwert nach Artikel 74 des Bundesgerichtsgesetzes nicht erreicht haben. Im Sinne des Rechtsschutzes ist eine Reduktion der Streitwertgrenze bei Beschwerden, die sich ausschliesslich gegen den Entscheid über Zivilansprüche richten, von 30 000 auf 3000 Franken vertretbar und im Sinne der Opfer sinnvoll.

Art. 79a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Wasserfallen Flavia

Pour les recours qui portent exclusivement sur des prétentions civiles, la valeur litigieuse minimale s'élève à 3000 francs.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Gerne mache ich ein paar Erläuterungen zu diesem Einzelantrag. Nach dem vom Bundesrat beantragten Artikel 79a gelten die Streitwertgrenzen der Beschwerde in Zivilsachen auch für Beschwerden in Strafsachen, sofern nur noch der Zivilpunkt des vorinstanzlichen Strafurteils angefochten wird. Diese redaktionell neue Bestimmung ist nötig, weil nach der Neuformulierung von Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe a Entscheide über Zivilansprüche, die von der Vorinstanz zusammen mit der Strafsache zu beurteilen waren, auch dann mit der Beschwerde in Strafsachen anzufechten sind, wenn nur der Zivilpunkt bestritten wird. Nach dem bisherigen Wortlaut des Bundesgerichtsgesetzes hätte in solchen Fällen die Beschwerde in Zivilsachen ergriffen werden müssen, für welche die fraglichen Streitwertgrenzen ohnehin gelten.

Bereits vor dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes, das heißtt zu jener Zeit, als noch das Bundesrechtspflegegesetz und der Bundesstrafprozess anwendbar waren, mussten Beschwerden, die nur Zivilansprüche betrafen, den zivilrechtlichen Streitwertgrenzen genügen. Anders ist es, wenn auch der Strafpunkt angefochten wird. Dann soll das Bundesgericht im Interesse der Prozessökonomie die Möglichkeit haben, bei einer Gutheissung der Beschwerde im Strafpunkt auch beim Zivilpunkt anders zu entscheiden, egal wie hoch der Streitwert ist. Es geht also bei Artikel 79a nicht oder höchstens am Rande um eine Entlastung des Bundesgerichtes. Vielmehr geht es um die sachlich gebotene Gleichbehandlung aller Beschwerden ans Bundesgericht, die nur Zivilforderungen zum Gegenstand haben.

Die von Frau Nationalrätin Wasserfallen beantragte tiefere Streitwertgrenze würde dazu führen, dass Geschädigte, die ihre Zivilansprüche vor den Zivilgerichten geltend machen, punkto Weiterzug ans Bundesgericht schlechter gestellt wären als solche, die die Zivilklage adhäsionsweise in einem Strafverfahren erheben. Das wäre schwer verständlich.

Ich möchte Sie daher bitten, dem Entwurf des Bundesrates und dem Antrag der Kommission zu folgen und den Antrag Wasserfallen Flavia abzulehnen.

Wasserfallen Flavia (S, BE): Frau Bundesrätin, ich habe eine Nachfrage: Können Sie bestätigen, dass ein Vergewaltigungsoptiker, das im Strafprozess war und eine Genugtuung – die in der Regel viel tiefer als 30 000 Franken liegt – zugesprochen bekommen hat, so keine Möglichkeit mehr hat, die Frage der Genugtuung bis ans Bundesgericht zu ziehen?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich kann Ihnen die Frage nicht beantworten, ich müsste das nachschauen. Ich liefere Ihnen die Antwort gerne nach.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Ich mache da gerne eine Bemerkung aus Sicht der Kommission. Sie betrifft den neuen Artikel 79a. Dort will der Bundesrat feststellen, welche Beschwerden, die sich ausschließlich gegen den Entscheid über Zivilansprüche richten, ans Bundesgericht gelangen können. Bezugnehmend auf Artikel 74 legt er eine Grenze von 30 000 Franken fest. Kollegin Wasserfallen möchte die Grenze auf 3000 Franken senken.

Die Kommission hatte während der Verhandlungen einen solchen Antrag schon einmal abgelehnt – wir haben in der Kommission also darüber gesprochen –, gab aber dann im Nachhinein der Verwaltung den Auftrag, beim Bundesgericht abzuklären, wie viele Fälle von einer solchen Senkung betroffen wären. Es war derselbe Brief wie bei den Bussen; wir haben die Abklärungen gemacht, aber etwas spät, wir geben das zu. In seinem Antwortschreiben spricht das Bundesgericht von zwölf Fällen im letzten Jahr. Bei zwei Fällen lagen die Zivilansprüche bei rund 10 000 Franken. In allen anderen Fällen war entweder die Streitwertgrenze erreicht oder der Streitwert nirgends beziffert. Dies sind die Informationen aus Sicht der Kommission.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Nous n'avons bien évidemment pas discuté de cette proposition individuelle en commission, mais, par contre, nous l'avons évoquée et surtout nous avons discuté longuement du sort des conclusions civiles en lien avec une procédure pénale. Nous sommes toutefois parvenus à la conclusion qu'il ne convenait pas de modifier la proposition qui nous est faite aujourd'hui par le Conseil fédéral. Les raisons qui ont conduit la commission – je le répète: non pas pour ce qui concerne la teneur de la proposition individuelle mais le débat à son propos – à renoncer à modifier cette disposition étaient effectivement que les règles en matière de prétentions civiles et en matière de prétentions civiles déduites dans une procédure pénale doivent rester uniformes. Il s'agit d'avoir une égalité de principe et c'est aussi une question d'uniformité de la procédure. Il serait en effet étonnant qu'un justiciable qui dépose des conclusions civiles en lien avec une procédure pénale soit traité différemment d'un autre qui attend la fin de la procédure pénale pour ouvrir une action civile.

Pour toutes ces raisons – j'imagine, mais cela n'engage que moi – que la commission aurait rejeté la proposition Wasserfallen Flavia.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18365)

Für den Antrag Wasserfallen Flavia ... 116 Stimmen

Für den Antrag der Kommission ... 71 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2019 N 277 / BO 2019 N 277

Art. 80 Abs. 2; 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5, Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 80 al. 2; 81 al. 1 let. b ch. 5, al. 4

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 83

Antrag der Mehrheit

Abs. 1 Bst. a-f, h, m, o, p, r, s, u, w, x, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit I

(Arslan, Aebrischer Matthias, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. a

a. Entscheide über die ordentliche Einbürgerung;

Antrag der Minderheit II

(Arslan, Aebrischer Matthias, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. a

Streichen

Antrag der Minderheit I

(Aebrischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1

1. Entscheide, die eine Person betreffen, deren Aufenthalt in der Schweiz zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung geregelt war oder ...

Antrag der Minderheit II

(Mazzone, Aebrischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 3

3. Entscheide, auf die das Bundesrecht oder das Völkerrecht einen Anspruch einräumt;

Antrag der Minderheit III

(Mazzone, Aebrischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. b

Streichen

Antrag der Minderheit I

(Mazzone, Aebrischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. c

c. Entscheide kantonaler Vorinstanzen auf dem Gebiet des Asyls, die Bewilligungen zum Gegenstand haben, auf die weder das Bundesrecht noch das Völkerrecht einen Anspruch einräumt;



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Antrag der Minderheit II

(Mazzone, Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

Abs. 1 Bst. c

Streichen

Art. 83

Proposition de la majorité

AI. 1 let. a-f, h, m, o, p, r, s, u, w, x, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité I

(Arslan, Aebischer Matthias, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. a

a. les décisions relatives à la naturalisation ordinaire;

Proposition de la minorité II

(Arslan, Aebischer Matthias, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. a

Biffer

Proposition de la minorité I

(Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Mazzone, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. b ch. 1

1. celles qui concernent une personne qui, lors de la décision de première instance, avait séjourné en Suisse de manière ininterrompue au moins cinq ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour ou ...

Proposition de la minorité II

(Mazzone, Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. b ch. 3

3. celles auxquelles le droit fédéral ou le droit international donnent droit;

Proposition de la minorité III

(Mazzone, Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. b

Biffer

Proposition de la minorité I

(Mazzone, Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. c

c. les décisions d'autorités cantonales précédentes en matière d'asile et dont l'objet porte sur une autorisation à laquelle ni le droit fédéral ni le droit international ne donnent droit;

Proposition de la minorité II

(Mazzone, Aebischer Matthias, Arslan, Marti Min Li, Naef, Wasserfallen Flavia)

AI. 1 let. c

Biffer

Arslan Sibel (G, BS): Ich habe es in der Eintretensdebatte schon begründet und möchte jetzt gerne die Details nochmals ausführen: Die grüne Fraktion ist der Meinung, dass das Gesetz nicht zwischen Sachgebieten unterscheiden kann, die nur Ausländerinnen und Ausländer tangieren, und solchen, die das nicht tun. Rechtsgebiete wie das Asylwesen oder eine Einbürgerung betreffen persönliche Rechte und können nicht eingeschränkt werden. Es stellt sich auch die Frage, wieweit die Menschenrechte tangiert würden. Unseres Erachtens besteht hier eine verfassungswidrige Auffassung des Gesetzgebers, wenn er den Zugang zum höchsten Gericht für Rechtsuchende mit Migrationshintergrund per se erschwert.

Die Erweiterung des Ausnahmenkatalogs im Bereich des Migrationsrechts weist auf eine politische Gewichtung hin, welche nicht einzig mit dem Entlastungspotenzial für das Gericht erklärt werden kann. Es wäre viel



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



wichtiger, hier darauf hinzuarbeiten, dass in der Schweiz eine einheitliche Praxis entstehen kann, gerade bei den Einbürgerungen, die in den verschiedenen Kantonen jeweils anders umgesetzt werden, obwohl wir festgeschriebene Einbürgerungskriterien und -voraussetzungen haben.

Auch die Experten und Expertinnen in der Kommission, aber auch andere Fachleute haben mehrfach begründet, dass wir hier keine Unterscheidung zwischen Eingebürgerten und Nichteingebürgerten machen sollten, und diese Forderung auch unterstützt. Das im Moment geltende Recht entscheidet über die ordentliche Einbürgerung. Die Entscheide über die ordentliche Einbürgerung kann man also noch beim Bundesgericht anfechten. Nun will man das ganz abschaffen. Wir stören uns daran, dass wir im Moment statt einer Variante für alle Einbürgerungen eine Variante für keine Einbürgerung vorgelegt bekommen.

AB 2019 N 278 / BO 2019 N 278

Deshalb werden wir am Antrag der Minderheit II (Arslan) festhalten, die neue Bestimmung in Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a ganz zu streichen. Zugunsten des Minderheitsantrages II werden wir den Antrag der Minderheit I (Arslan), mit dem die Formulierung "Entscheide über die ordentliche Einbürgerung" beantragt wird, zurückziehen. Wir hoffen, dass Sie Rechtsgleichheit für alle Rechtsuchenden, für alle Bürger und Bürgerinnen dieses Landes schaffen und hier dem Antrag der Minderheit II (Arslan) zustimmen werden.

Mazzone Lisa (G, GE): Je vais parler d'abord de l'article 83 alinéa 1 lettre b, donc du droit des étrangers, ensuite de la lettre c sur le droit d'asile.

Concernant la lettre b, l'objectif des propositions des minorités I et II est de supprimer l'irrecevabilité du recours au Tribunal fédéral en matière de droit des étrangers. Le groupe des Verts considère qu'il est problématique de cibler une certaine catégorie de la population – les personnes sans passeport suisse et leurs proches – et de restreindre leur protection juridictionnelle, ceci d'autant plus qu'il s'agit de personnes dont le statut peut les rendre plus vulnérables face aux institutions en général, institutions judiciaires comprises.

Par ailleurs, le projet du Conseil fédéral transforme totalement l'approche en vigueur. En effet, la recevabilité du recours ne dépend plus de la nature de la cause, mais de la durée du séjour. Or ce n'est pas un critère pertinent lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux. La nature de la cause protégée est bien plus importante que la durée pendant laquelle la personne a séjourné en Suisse. Il est donc essentiel de garantir une application uniforme du droit par une possibilité d'accès au Tribunal fédéral.

Alors, certes, la jurisprudence est dense, mais la rapidité de l'évolution du droit, au niveau national et international, dans ce domaine, doit nous amener à revoir ces restrictions. C'est la raison pour laquelle nous proposons de renforcer la protection juridictionnelle des personnes concernées par le droit des étrangers, car le bien juridique protégé est d'une importance fondamentale.

Au cas où la proposition de la minorité I serait rejetée, nous présentons au chiffre 3 une proposition subsidiaire de la minorité II pour protéger les droits fondamentaux et les droits humains. Elle s'inscrit en miroir de l'actuel alinéa 1 lettre b chiffre 2. L'objectif est de garantir un examen des droits fondamentaux et des droits humains, notamment, garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Je rappelle nos principales critiques. Certes, l'article 89a donne un accès au Tribunal fédéral pour les questions juridiques de principe et les cas particulièrement importants. Mais le temps qui serait consacré par les juges à définir si le cas d'une personne entre dans l'une des deux catégories serait au moins aussi long que celui qui serait nécessaire pour trancher sur le fond, en tout cas si c'est fait sérieusement. C'est du temps qui serait mal investi, qui devrait être investi plutôt au profit de la protection juridictionnelle, donc de l'analyse sur le fond du cas. Donc cela ferait courir un risque sérieux que la plupart des cas soient simplement considérés comme irrecevables.

Concernant la modification touchant aux procédures d'asile visée à l'alinéa 1 lettre c, j'aimerais me référer à un arrêt du Tribunal fédéral du 14 février 2019 dans lequel il a été décidé d'autoriser le séjour de courte durée pour les victimes de traite d'êtres humains pour les besoins de la procédure pénale, parce qu'il était estimé qu'il s'agissait d'un droit garanti par le droit international. C'est donc une application de cet arrêt que je vise avec ma proposition de minorité II. C'est la preuve de l'importance que revêt l'accès au Tribunal fédéral pour la garantie du respect des droits humains, dans des situations relevant des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

La justification de mes propositions de minorité I et II à l'alinéa 1 lettre c est semblable à celle des propositions de minorité I et II à l'alinéa 1 lettre b. Je vous invite à soutenir ces propositions de minorité.

Wasserfallen Flavia (S, BE): Wir befinden uns in der Diskussion zu Artikel 83. Was wird hier geregelt? Einfach gesagt, wird hier aufgeführt, wann eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesge-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



richt nicht zulässig ist. Dieser Ausnahmenkatalog in Artikel 83 soll nun mit dieser Revision gemäss Bundesrat und Kommission erweitert werden, was wir ablehnen.

Ich spreche nun zuerst zur Minderheit Aeischer Matthias bei Artikel 83 Absatz 1 Litera b Ziffer 1, welche ich übernommen habe. Artikel 83 Absatz 1 Litera b sieht vor, dass im Ausländerrecht die Beschwerde ans Bundesgericht dann uneingeschränkt zulässig ist, wenn der angefochtene Entscheid eine Person betrifft, die sich zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids seit mindestens zehn Jahren ohne Unterbruch in der Schweiz aufgehalten hat. Wir sind der Meinung, dass wir den Mindestaufenthalt auf fünf Jahre setzen sollten, und empfehlen Ihnen deshalb, diese Minderheit zu unterstützen. Wir gehen davon aus, dass sich in solchen Fällen der Ausländer oder die Ausländerin in einer gefestigten Situation befindet und bei Einschränkungen die Möglichkeit haben sollte, bis ans Bundesgericht zu gelangen.

Ich fahre nun gleich fort mit dem Fraktionsvotum zu allen noch bestehenden Minderheiten bei Artikel 83. Wie eingangs erwähnt, soll hier der Katalog erweitert werden, der festlegt, wann eine Beschwerde ans Bundesgericht nicht zulässig ist. Wir empfehlen Ihnen aus drei Gründen, diese Einschränkungen nicht zu unterstützen:

1. Die Einschränkungen betreffen nur das Ausländer-, Asyl- und Einbürgerungsrecht. Doch gerade im Migrationsrecht geht es um einschneidende Entscheide von grosser Tragweite für die betroffenen Personen, weshalb es unseres Erachtens diese Weiterzugsmöglichkeit braucht. Es geht um Menschen und um die Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes.

Nach geltendem Recht ist eine Beschwerde gegen Entscheide über die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung – die beide ausschliesslich auf Bundesebene getroffen werden – zulässig, bei Entscheiden über die ordentliche Einbürgerung hingegen nicht. Nun hat der Bundesrat zu Recht festgehalten, dass eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Wegen – also nach dem Kriterium, ob die Erteilung des Bürgerrechts auf Bundes- oder auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene erfolgt – sachlich nicht gerechtfertigt ist. Bei allen Formen der Einbürgerung sind rechtliche Rahmenbedingungen zu beachten, deren Einhaltung bei einer Beschwerde gerichtlich überprüft werden soll. Nun wäre aus diesen Überlegungen der richtige und logische Schritt aus unserer Sicht gewesen, dass gegen sämtliche Einbürgerungsentscheide eine Beschwerde zulässig ist und somit dies gar keinen Ausnahmetatbestand nach Artikel 83 mehr darstellt. Nun soll aber gegen gar keine Einbürgerungsentscheide eine Beschwerde auf diesem Weg zulässig sein. Es müsste allenfalls der Weg über die Verfassungsbeschwerde begangen werden.

Wir lehnen diese Einschränkung ab und empfehlen Ihnen Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Arslan), Streichung von Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe a.

2. Diese Einschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht sind unnötig, weil beispielsweise gerade Beschwerden gegen Einbürgerungsentscheide zahlenmässig nicht sehr stark ins Gewicht fallen. Wenn wir das Bundesgericht effektiv von einer hohen Fallzahl entlasten wollen, könnten wir uns ja auch einmal die Frage stellen, wie es mit dem Abgaberecht oder mit dem Baurecht aussieht. Wäre hier eine Einschränkung allenfalls denkbar? Diese Frage wurde leider nicht behandelt.

3. Wenn Beschwerden gerade im Bereich des Einbürgerungsrechts nicht mehr ans Bundesgericht gelangen können, erschwert dies die Etablierung einer schweizweit einheitlichen Praxis, die bei derart grossen kantonalen Unterschieden in einem dynamischen Rechtsfeld wünschbar wäre.

Aus all diesen Gründen empfehlen wir von der SP-Fraktion Annahme der Anträge der Minderheiten zu Artikel 83.

Bregy Philipp Matthias (C, VS): Eigentlich kann ich nahtlos dort fortfahren, wo ich vorhin aufgehört habe bzw. wo unser Fraktionssprecher Karl Vogler aufgehört hat. Wir wollen das Bundesgericht von Bagatellfällen entlasten. Bis jetzt haben wir in dieser Debatte aber genau das Gegenteil gemacht:

AB 2019 N 279 / BO 2019 N 279

Wir haben seine Aufgaben tendenziell ausgeweitet. Wenn wir nun zusätzlich die Anträge der Ratslinken im Zusammenhang mit Artikel 83 annehmen würden, würden wir den grundsätzlichen Sinn dieser Vorlage drehen, und wir würden die Arbeit weiter ausweiten. Das wäre einerseits eine Abkehr vom Effizienzgrundsatz, andererseits müsste man sich dann auch diese Fragen stellen: Warum wollen wir gerade in diesem doch sehr spezifischen Bereich, im Ausländer- und Asylrecht, die Rechtsmittel ausweiten? Warum wollen wir das im Rahmen einer Vorlage machen, welche der Bundesrat eigentlich aus Effizienzgründen präsentierte hat?

Welche Gründe gibt es für diese Ausnahmen? Eigentlich keine, denn mit dem Zusatz, dass bei einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder bei einem aus anderen Gründen besonders bedeutenden Fall eine Beschwerde eingereicht werden kann, haben wir bereits eine Ausweitung gemacht. Wir haben hier eine so genannte Härtefallklausel, die es ermöglichen würde, beim Bundesgericht Recht zu suchen. Es gibt daher



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



absolut keinen Grund, diesen Minderheitsanträgen zu Artikel 83 zuzustimmen. Zudem war es auch bis anhin so, dass die ordentliche Einbürgerung nicht am Bundesgericht angefochten werden durfte.

Der heute bereits mehrmals gemachte Hinweis auf das Bau- und Abgaberecht ist aus Sicht der Fraktion der CVP gar nicht haltbar. Es ist aber klar, dass man festhalten muss, dass wahrscheinlich gerade die Kantone oftmals im Baurecht weniger einschneidend wären, als es das Bundesgericht ist. Nichtsdestotrotz geht der Vergleich, wie auch die gesamten Minderheitsanträge zu Artikel 83, fehl.

Aus diesem Grunde bitte ich Sie, der Mehrheit zu folgen und diese Minderheitsanträge abzulehnen.

Markwalder Christa (RL, BE): Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie, bei Artikel 83 jeweils der Mehrheit zu folgen und sämtliche Minderheitsanträge abzulehnen.

In Artikel 83 geht es um den Ausnahmenkatalog, also darum, wann eine Beschwerde ans Bundesgericht unzulässig ist. Umstritten waren in unserer Kommission vor allem die Ausnahmen im Bereich Bürgerrecht sowie im Bereich Ausländerrecht. Mit der Änderung von Artikel 83 wird eine Vereinfachung angestrebt und gleichzeitig dem neuen System Rechnung getragen, wonach bei allen Entscheiden, die unter einen Ausnahmetatbestand fallen, eine Beschwerdemöglichkeit besteht, sofern es sich um eine Rechtsfrage von besonderer Bedeutung oder um einen besonders bedeutenden Fall handelt, wie Sie in den Artikeln 89a und 89b nachlesen können.

Dieses neue System bringt auch im Bereich Ausländer- und Bürgerrecht eine substanzielle Verbesserung des individuellen Rechtsschutzes. Damit jedoch die Belastung des Bundesgerichtes in diesen Bereichen im Gleichgewicht gehalten werden kann, wird die Beschwerde ans Bundesgericht neu auch für einen Teil der Fälle mit Rechtsanspruch auf eine Bewilligung vom Vorliegen einer Grundsatzfrage oder eines besonders bedeutenden Falls abhängig gemacht.

Es sei hier nochmals daran erinnert, dass es nicht um den Zugang zum Gericht, sondern um den Zugang zum höchsten Gericht in unserem Land geht. Das neue System des Ausnahmenkatalogs und der Einheitlichkeit beim Bürgerrecht ist aus unserer Sicht korrekt, weshalb wir die Minderheitsanträge ablehnen und Sie bitten, ebenfalls dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

La présidente (Moret Isabelle, première vice-présidente): Le groupe UDC et le groupe vert/libéral soutiennent la proposition de la majorité.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich kann es hier kurz machen. Beim Ausnahmenkatalog, Artikel 83, stimmt die Mehrheit Ihrer Kommission in allen Punkten dem Entwurf des Bundesrates zu. Ich möchte Sie bitten, dieser Linie zu folgen und hier die verschiedenen Minderheitsanträge abzulehnen.

Die Minderheitsanträge konzentrieren sich auf Absatz 1 Buchstaben a bis c, also die Bereiche der Einbürgerung, des Ausländerrechts und – soweit überhaupt die Kantone zuständig sind – des Asylrechts. Nach dem bundesrätlichen Entwurf werden in den genannten Bereichen grundsätzlich bestehende Ausnahmen weitergeführt. Es wäre also nicht sachgerecht, hier den Zugang zum Bundesgericht auszuweiten. Bei den Einbürgerungen wird nicht mehr zwischen ordentlichen und erleichterten Einbürgerungen unterschieden, weil auch die ordentlichen Einbürgerungen nicht mehr in einem rechtlichen Freiraum stattfinden.

Ich habe es bereits beim Eintreten erwähnt: Im Ausländerrecht soll mit dem Besitz einer Aufenthaltsbewilligung seit mindestens zehn Jahren oder der Niederlassungsbewilligung ein einfaches Kriterium für den vollen Zugang zum Bundesgericht eingeführt werden. Entscheide, die unter diese Ausnahmetatbestände fallen, sind nicht in jedem Fall endgültig. Es besteht noch die Möglichkeit, sie mit einer Beschwerde nach Artikel 89a oder mit einer subsidiären Verfassungsbeschwerde anzufechten.

Im Migrationsbereich geht es immer wieder um Routinefälle, die nach dem gleichen Muster zu entscheiden sind. Es würde wirklich wenig bringen, wenn sämtliche Entscheide in diesen Bereichen bis ans Bundesgericht weitergezogen werden könnten.

Ich möchte Sie bitten, hier der Mehrheit der Kommission zu folgen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Bei Artikel 82 des Bundesgerichtsgesetzes, auch des aktuellen, geht es um den Grundsatz, wann das Bundesgericht Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zu beurteilen hat. Artikel 83, über den wir jetzt sprechen, handelt von den Ausnahmen, welche festlegen, in welchen Fällen der Gang ans Bundesgericht nicht mehr möglich ist. Dies ist laut geltendem Recht bei Urteilen des Bundesverwaltungsgerichtes bezüglich Asyl, Flüchtlingseigenschaft und Wegweisung so. Dies will der Entwurf des Bundesrates etwas öffnen, denn der Weg ans Bundesgericht – das hat die Bundesrätin eben gesagt – steht auch bei Entscheiden über die Einbürgerung und bei Entscheiden kantonaler Vorinstanzen auf dem Gebiet des Asyls offen, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Zusätzlich sollen im Ausländerrecht auch Entscheide zugelassen werden, welche Personen betreffen, die schon länger in der Schweiz leben. Das wichtigste Kriterium für die Zulässigkeit der Beschwerde ans Bundesgericht in diesem Bereich soll neu der zehnjährige Besitz der Aufenthaltsbewilligung oder der Besitz der Niederlassungsbewilligung sein. Einigen Kommissionsmitgliedern geht das zu wenig weit. So stimmen wir jetzt über sieben Minderheitsanträge in diesem Bereich ab.

Der Antrag der Minderheit II (Arslan) will Buchstabe a ganz streichen. Das würde heissen, dass alle Entscheide über die Einbürgerung ans Bundesgericht weitergezogen werden könnten.

Der Antrag der Minderheit I (Arslan) ist ein Eventualantrag zum Antrag der Minderheit II. Er will bross die ordentliche Einbürgerung vom Gang ans Bundesgericht ausnehmen. Bei der erleichterten Einbürgerung wäre der Weiterzug ans Bundesgericht also möglich.

Bei Buchstabe b zu den Entscheiden auf dem Gebiet des Ausländerrechts gibt es gar drei Minderheiten. Gemäss dem Antrag der Minderheit I (Aebischer Matthias) dürften Entscheide, die eine Person betreffen, deren Aufenthalt in der Schweiz zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids seit mindestens fünf Jahren – und nicht wie gemäss Bundesrat seit zehn Jahren – ununterbrochen mit einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung geregelt war, in Zukunft ebenfalls ans Bundesgericht weitergezogen werden. Die fünf Jahre entsprächen Artikel 47 des Ausländergesetzes, wonach die Frist für die Geltendmachung des Anspruches auf Familiennachzug fünf Jahre beträgt. Die Minderheit II (Mazzone) will bei Buchstabe b von Artikel 83 Absatz 1 eine zusätzliche Ziffer 3 einfügen, wodurch bei Entscheiden, auf die das Bundesrecht oder das Völkerrecht einen Anspruch einräumt, ebenfalls ein Weiterzug ans Bundesgericht ermöglicht wird. Schlussendlich gibt es auch noch den Antrag der Minderheit III (Mazzone), welche Buchstabe b ganz streichen will.

AB 2019 N 280 / BO 2019 N 280

Das würde heissen, dass man mit allen Entscheiden auf dem Gebiet des Ausländerrechts ans Bundesgericht gelangen könnte.

Die letzten beiden Minderheiten betreffen Buchstabe c von Artikel 83 Absatz 1. Auch hier gibt es einen Streitungsantrag, das ist der Antrag der Minderheit II (Mazzone). Das würde heissen, alle Entscheide kantonaler Vorinstanzen auf dem Gebiet des Asyls wären beschwerdefähig. Als Variante liegt der Antrag der Minderheit I (Mazzone) vor, welche Buchstabe c mit folgendem Zusatz ergänzen möchte: "Entscheide kantonaler Vorinstanzen auf dem Gebiet des Asyls, die Bewilligungen zum Gegenstand haben, auf die weder das Bundesrecht noch das Völkerrecht einen Anspruch einräumt".

Ich gebe es zu, in dieser Kürze und in dieser Fülle tönt das alles ein bisschen kompliziert, aber ich bin überzeugt, dass unsere Ratspräsidentin mit dem Abstimmungsprozedere sicher wieder etwas Ordnung schaffen wird. Fakt ist: In der Kommission fand über die Anträge zu Artikel 83 kaum eine Diskussion statt. Die Mehrheit lehnt all diese Anträge ab. Die Entscheide fielen mit 16 zu 6 respektive 15 zu 6 Stimmen.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: Nous sommes dans le chapitre du recours en matière de droit public, c'est-à-dire le recours au Tribunal fédéral contre les décisions à caractère administratif ou/et politique. Nous ne sommes plus dans le recours en matière pénale, ni dans celui en matière civile.

L'article 82 pose le principe du recours en matière de droit public, et l'article 83 – qui est un de ces articles qui n'en finit pas – prévoit les cas d'irrecevabilité. Si vous prenez la peine de lire cet article, vous verrez qu'il y a 24 lettres qui prévoient des dispositions permettant de déclarer le recours au Tribunal fédéral irrecevable, et cela concerne presque toutes les matières du droit administratif pour, souvent, des raisons qui touchent les fondements de notre système juridique. La commission vous propose d'accepter plusieurs modifications de ces exceptions, notamment pour clarifier les choses.

Ce qui paraît important de rappeler, c'est que, avec les cas d'irrecevabilité, nous introduisons aussi, à l'article 89a – et cela a déjà été dit à plusieurs reprises –, une possibilité que le Tribunal fédéral puisse, malgré tout, se saisir d'un cas de droit administratif qui pose soit un problème particulièrement important, soit une question juridique très importante. Dès lors, les justiciables ne seront pas privés de leurs droits. Ils ne pourront toutefois recourir auprès du Tribunal fédéral que lorsque, véritablement, la question qu'ils posent est une question de principe et pas simplement une question de fait ou une question d'appréciation.

Parallèlement, les exceptions en matière de droit des étrangers ou en matière de droit d'asile sont souvent liées à des situations dans lesquelles la législation suisse tout comme le droit international ne confèrent pas de droit aux justiciables.

De même, le projet prévoit un certain nombre de cas dans lesquels, par cohérence avec les dispositions en matière pénale, il existe aussi, dans le domaine du droit des étrangers, des possibilités de recourir directement au Tribunal fédéral. Je pense à la détention en phase préparatoire en vue de renvoi, à l'expulsion ou à



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



l'insoumission.

Pour toutes ces raisons, la commission vous propose de rejeter les minorités, sur lesquelles je ne reviendrai pas, si ce n'est pour vous rappeler que, sous réserve de l'une d'entre elles, elles visent pour l'essentiel à sortir les cas liés au droit des étrangers ou au droit d'asile des exceptions au recours en matière de droit public. Toutes les décisions de la commission ont été prises à des majorités relativement claires.

Abs. 1 Bst. a – Al. 1 let. a

La présidente (Moret Isabelle, première vice-présidente): La proposition de la minorité I (Arslan) a été retirée.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18367)

Für den Antrag der Mehrheit ... 133 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 50 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 – Al. 1 let. b ch. 1

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18368)

Für den Antrag der Mehrheit ... 138 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 50 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 – Al. 1 let. b ch. 3

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18369)

Für den Antrag der Mehrheit ... 138 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 50 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18370)

Für den Antrag der Mehrheit ... 138 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit III ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abs. 1 Bst. c – Al. 1 let. c

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18371)

Für den Antrag der Mehrheit ... 138 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18372)

Für den Antrag der Mehrheit ... 138 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 51 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Art. 84

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Gegen Entscheide nach den Absätzen 1 und 2 ist die Beschwerde jedoch zulässig, wenn:

- a. der angefochtene Entscheid eine Person betrifft, gegen die ein Auslieferungsersuchen des Staates vorliegt, vor dem sie Schutz sucht; oder
- b. sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt und das Bundesverwaltungsgericht dies im angefochtenen Entscheid festgestellt hat.

Art. 84

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Même dans les cas visés aux alinéas 1 et 2, le recours est recevable si:

- a. la décision contestée concerne une personne visée par une demande d'extradition déposée par l'Etat dont cette personne cherche à se protéger, ou
- b. la contestation soulève une question juridique de principe et le Tribunal administratif fédéral a constaté, dans la décision attaquée, qu'elle soulève une telle question.

Angenommen – Adopté

Art. 84a; 85 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2019 N 281 / BO 2019 N 281

Art. 84a; 85 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 86 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Ruppen

Unverändert

Schriftliche Begründung

Die letzten kantonalen Instanzen gemäss Artikel 86 Absatz 1 Buchstabe d des Bundesgerichtsgesetzes müssen, gemäss Artikel 86 Absatz 2, obere Gerichte sein, wobei das geltende Recht jedoch eine Ausnahme kennt. Sieht ein Bundesgesetz vor, dass Entscheide anderer richterlicher Behörden der Beschwerde ans Bundesgericht unterliegen, so braucht diese letzte kantonale Instanz kein Gericht zu sein (Art. 86 Abs. 2 letzter Teilsatz). Geschaffen wurde diese Ausnahme aufgrund steuergesetzlicher Bestimmungen. Die Version des Bundesrates beinhaltet von der ursprünglichen Regelung somit nur noch den ersten Teilsatz. Damit müssten alle Vorinstanzen inskünftig zwingend obere kantonale Gerichte sein. Dies hat Mehrkosten für die Kantone zur Folge. Eine Notwendigkeit für diese Änderung ist nicht ersichtlich. Den Rekurskommissionen kommt richterliche Unabhängigkeit zu. Es ist nicht einzusehen, weshalb sie dort nicht mehr unabhängige Vorinstanzen des Bundesgerichtes sein können, wie z. B. eben die Steuerrekurskommissionen.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Art. 86 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Ruppen

Inchangé

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Nach dem Bundesgerichtsgesetz müssen die Kantone als letzte Instanz, das heißt als Vorinstanz des Bundesgerichtes, grundsätzlich obere Gerichte vorsehen. Damit sind Gerichte auf der Stufe Kantons-, Verwaltungs- oder Obergericht gemeint. Einige Bundesgesetze wichen früher davon ab bzw. weichen zum Teil bis heute davon ab, insbesondere die Strafprozessordnung und auch die Steuergesetze im Bereich der direkten Steuern.

Mit der vorliegenden Änderung des Bundesgerichtsgesetzes sollen solche Ausnahmen vom Standardinstanzenzug im Interesse der Entlastung des Bundesgerichtes weitgehend abgeschafft werden. Einzig im Bereich der Stimmrechtsbeschwerden soll es noch eine Abweichung geben. Für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird zu diesem Zweck vorgeschlagen, im heutigen Artikel 86 Absatz 2 den zweiten Halbsatz aufzuheben. Nachdem die Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer und über die Wehrpflichtersatzabgabe wie auch das Steuerharmonisierungsgesetz bereits entsprechend angepasst worden sind, betrifft die Änderung von Artikel 86 des Bundesgerichtsgesetzes aktuell nur noch die Verrechnungssteuer. Wir sind hier also nur noch in einem Bereich, der von dieser Bestimmung beschlagen wird, nämlich in jenem der Verrechnungssteuer.

Die Kantone mussten sich bereits wegen der Änderung der anderen erwähnten Steuergesetze entscheiden und entweder vorsehen, dass Entscheide der Steuerrekurskommission bei einem oberen Gericht angefochten werden können, oder die Steuerrekurskommission in ein oberes Gericht integrieren. Das heißt, aus meiner Sicht, aus Sicht des Bundesrates ist der Fall eigentlich gelöst, mit Ausnahme noch der Verrechnungssteuer. Die Anpassung von Artikel 86 des Bundesgerichtsgesetzes ist also, abgesehen vom Bereich der Verrechnungssteuer, eine reine Formsache.

Ich beantrage Ihnen deshalb, den Einzelantrag Ruppen abzulehnen.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Den Einzelantrag Ruppen und die Sachlage dazu haben wir in der Kommission nicht besprochen. Es gibt deshalb auch keine konsolidierte Meinung der Kommission dazu. Ich nehme an, dass Sie der Bundesrätin genau zugehört haben, Herr Ruppen: Die Anpassung hat eben weitgehend bereits stattgefunden – im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden und im Bundesgesetz über die Wehrpflichtersatzabgabe. Es betrifft also – wie die Bundesrätin gesagt hat – wirklich nur noch die Mehrwertsteuer. Es ist mir deshalb nicht ganz klar, weshalb Sie diesen Einzelantrag eingereicht haben. Ich kann aber sagen, dass die Kommission darüber nicht diskutiert hat, weshalb es auch keine Meinung der Kommission gibt.

Bregy Philipp Matthias (C, VS): Sehr geehrter Herr Kollege Aebischer, es gibt ja einige Kantone, die als letzte Instanz eine Rekurskommission haben; das ist heute noch so. Was ist vorgesehen? Was müssen diese Kantone vornehmen, damit sie dem neuen Recht entsprechen? Offensichtlich ist das gängige Praxis, und diese wird so gelebt.

Aebischer Matthias (S, BE), für die Kommission: Das ist so. Ihre Frage wurde eigentlich von der Frau Bundesrätin schon beantwortet. Ich kann es Ihnen aber noch einmal sagen. Die Kantone haben verschiedene Möglichkeiten bei dieser Umstellung. Sie können bei Entscheiden der Steuerrekurskommission – darum geht es ja bei Ihrer Frage – eine Beschwerde ans Verwaltungs- oder Kantonsgericht zulassen oder die Steuerrekurskommission zu einem oberen Gericht machen bzw. in ein solches integrieren. Das hat die Frau Bundesrätin auch gesagt. Das sind die Möglichkeiten der Kantone. Ich glaube, die meisten Kantone haben das bereits gemacht.

Bauer Philippe (RL, NE), pour la commission: La commission n'a pas discuté de la proposition Ruppen. Je vous renvoie donc aux propos de Madame la conseillère fédérale Keller-Sutter, en vous rappelant que le principe général qui a été voulu en 2007 était que toutes les procédures et contestations, qu'elles soient de droit civil, pénal ou administratives, fassent l'objet de deux instances dans les cantons et notamment d'une instance judiciaire. C'est aussi le cas pour les problèmes fiscaux ou administratifs. Bien des cantons ont déjà mis leur législation à jour en prévoyant que les autorités administrativo-judiciaires qui traitaient les recours en



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



matière fiscale disparaissent et soient intégrées dans leurs Cours de droit public.
Aujourd'hui, il s'agit dès lors de tirer définitivement un trait sur une survivance, et j'imagine que, même si la commission ne s'est pas prononcée, elle aurait vraisemblablement rejeté la proposition Ruppen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.051/18373)

Für den Antrag der Kommission ... 119 Stimmen

Für den Antrag Ruppen ... 61 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Art. 87 Abs. 2

Antrag der Kommission

Soweit das kantonale Recht ein Rechtsmittel vorsieht sowie bei Beschwerden gegen kommunale Erlasse findet Artikel 86 Anwendung.

Art. 87 al. 2

Proposition de la commission

Lorsque le droit cantonal prévoit un recours contre les actes normatifs ou lorsqu'un recours porte sur un acte normatif communal, l'article 86 est applicable.

Angenommen – Adopté

Gliederungstitel nach Art. 89

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2019 N 282 / BO 2019 N 282

Titre suivant l'art. 89

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 89a

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

... nach den Artikeln 74, 79 Absatz 1 Buchstabe b, 79a, 83 Absatz 1 Buchstaben e, f und m sowie Artikel 85 zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Abs. 4

Streichen

Antrag der Minderheit

(Markwalder, Gmür-Schönenberger, Gschwind, Guhl, Vogler)

Abs. 1

Die Beschwerde ist ungeachtet der Ausnahmen und Streitwertgrenzen nach den Artikeln 73, 74, 79, 79a, 83 und 85 zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.

Abs. 3

Streichen

Antrag Grossen Jürg

Abs. 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Schriftliche Begründung

Lange Verfahren können sich bei schnell wandelnden Technologien negativ auf den Wettbewerb auswirken. Deshalb wäre ein rasches Verfahren beim Zugang zu Fernmeldediensten besonders wichtig, denn Software und Technik entwickeln sich rasant.

Art. 89a

Proposition de la majorité

Al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

... visées aux articles 74, 79 alinéa 1 lettre b, 79a, 83, alinéa 1 lettres e, f et m, et 85, si la contestation soulève une question juridique de principe.

Al. 4

Biffer

Proposition de la minorité

(Markwalder, Gmür-Schönenberger, Gschwind, Guhl, Vogler)

Al. 1

Le recours est recevable, sans égard aux exceptions ni aux valeurs litigieuses minimales visées aux articles 73, 74, 79, 79a, 83 et 85, si la contestation soulève une question juridique de principe ou porte, pour d'autres motifs, sur un cas particulièrement important.

Al. 3

Biffer

Proposition Grossen Jürg

Al. 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Markwalder Christa (RL, BE): Nun kommen wir zur Pièce de Résistance dieser Vorlage. Meine Minderheit bei Artikel 89a sowie beim 5. Kapitel will die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufheben. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde hat sich nicht bewährt, weder aus Sicht der Rechtsuchenden noch aus Sicht des Bundesgerichtes. Angesichts der geringen Erfolgschancen – und zwar wurden im Jahr 2017 von 429 subsidiären Verfassungsbeschwerden gerade einmal deren acht ganz oder teilweise gutgeheissen, was übrigens einer Erfolgsquote von 1,9 Prozent entspricht – hat sich dieses Instrument als veritabler Leerlauf erwiesen, der bei Rechtsuchenden falsche Hoffnungen und beim Bundesgericht eine unnötige Belastung zur Folge hat. Die Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht gemäss Artikel 89a bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder bei besonders bedeutenden Fällen ermöglicht den Betroffenen einen besseren Rechtsschutz als die subsidiäre Verfassungsbeschwerde und macht dieses Instrument überflüssig. Ohnehin ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ein Fremdkörper im System der zivil-, straf- und öffentlich-rechtlichen Einheitsbeschwerde, und ihre Einführung muss im damaligen politischen Kontext betrachtet werden. In der Praxis und gemäss der Evaluation hat sich die subsidiäre Verfassungsbeschwerde klar nicht bewährt.

Mit der Entfernung der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird der Rechtsschutz nicht abgebaut, sondern anders ausgestaltet und, formal betrachtet, sogar ausgebaut. Tatsache ist, dass die Beschwerdelegitimierung und der Prüfungsmassstab bei der ordentlichen Beschwerde – dazu gehören auch Beschwerden, die die Kriterien nach Artikel 89a des Entwurfes des Bundesgerichtsgesetzes erfüllen – weiter sind als bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde. In den Rechtsbereichen, in denen die ordentliche Beschwerde grundsätzlich unzulässig ist – gemäss Ausnahmenkatalog, den wir soeben bereinigt haben, oder gemäss Streitwertgrenze –, geht es längst nicht bei allen Grundsatzfragen oder besonders bedeutenden Fällen um verfassungsmässige Rechte. Beispielsweise haben Entscheide über Subventionen, über Schulprüfungen oder Entscheide im Beschaffungswesen in der Regel nur einen entfernten Bezug zur Verfassung.

Wer an der Eintretensvoraussetzung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder des besonders bedeutenden Falles scheitert bzw. scheitern wird, hat keine Chance, dass eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen den gleichen Entscheid gutgeheissen wird. Dies bestätigen Analysen, die das Bundesamt für Justiz und Herr Professor Paul Richli unabhängig voneinander zu allen Urteilen des Bundesgerichtes gemacht haben, in denen eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde gutgeheissen worden ist. In der Kommission und auch in der bisherigen Debatte hat niemand ein plausibles fiktives Gegenbeispiel nennen können.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



Deshalb drängt es sich auf, die Beschwerde bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und bei besonders bedeutenden Fällen nicht nur gegen Entscheide eidgenössischer Vorinstanzen, sondern auch gegen Entscheide kantonaler Vorinstanzen, die unter einen Ausnahmetatbestand oder eine Streitwertgrenze fallen, zuzulassen. Im Gegenzug ist die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aus dem Bundesgerichtsgesetz zu entfernen, damit keine Doppelspurigkeiten entstehen, die sowohl dem Bundesgericht als auch den Rechtsuchenden völlig nutzlosen Mehraufwand verursachen würden.

Ich bitte Sie daher, zusammen mit einer Mehrheit unserer Fraktion, meine Minderheiten bei Artikel 89a sowie bei den Artikeln 113 bis 119 zu unterstützen.

Mazzone Lisa (G, GE): L'objectif du recours constitutionnel subsidiaire est de garantir une voie de recours dans notre pays afin d'assurer une pratique uniforme de l'interprétation de la Constitution fédérale à l'échelon national.

Si l'on venait à supprimer ce droit de recours, tel que le propose la minorité Markwalder, cela signifierait que les décisions de tribunaux cantonaux pourraient être attaquées directement devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cela signifie très concrètement pour la Suisse le risque de voir augmenter le nombre de condamnations et de créer ainsi un dégât d'image. C'est aussi une façon de se décharger, dans le fond, de l'uniformisation de l'interprétation de notre Constitution directement sur la Cour de Strasbourg. C'est aussi un risque de rompre le lien de confiance avec la justice par un sentiment de confiscation de l'accès à l'instance supérieure suprême.

Il faut se souvenir que ce recours est le fruit de négociations passées, qui ont fait l'objet de beaucoup de discussions à l'époque, et que ce n'est pas le moment, aujourd'hui, de le

AB 2019 N 283 / BO 2019 N 283

remettre en question; ce serait vraiment ouvrir une boîte de Pandore.

La proposition de la minorité Markwalder d'ouvrir la possibilité de soumettre des décisions de tribunaux cantonaux de dernière instance au nouvel article 89a, et donc de ne pas le réserver uniquement pour les cas tranchés par des autorités fédérales, ne nous satisfait pas dans la mesure où elle ne protège pas suffisamment contre l'arbitraire ou la violation des droits constitutionnels.

C'est pourquoi nous vous invitons à maintenir le recours constitutionnel subsidiaire dans la loi sur le Tribunal fédéral.

Arslan Sibel (G, BS): Die Grünen begrüßen es, dass der Bundesrat die subsidiäre Verfassungsbeschwerde in der Vorlage belassen hat, obwohl sich ein Teil der Richter und Richterinnen für die Abschaffung sehr stark gemacht hat. Für die Grünen ist die Möglichkeit der Überprüfung von Verfassungsrügen durch das Bundesgericht von grosser Bedeutung, denn die subsidiäre Verfassungsbeschwerde stellt den Schutz von Grund- und Menschenrechten und folglich hochwertiger Rechtsgüter sicher. Eine Verfassungsbeschwerde führt zur Wahrung der Einheit der Rechtsanwendung und zur Förderung der Rechtsentwicklung in einem föderalistischen Bundesstaat.

Wenn der Zugang zum Bundesgericht nicht mehr möglich sein sollte, könnten die kantonalen Entscheide direkt beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angefochten werden, und die Vorinstanzen würden in zahlreichen Fällen letztinstanzlich entscheiden. Bei 26 Kantonen können Sie sich vorstellen, dass das zu zahlreichen Verurteilungen der Schweiz führen könnte, da jeder Kanton eine andere kantonale Praxis hat. Das ist gerade auch der Fall, weil in den Kantonen Laienrichterinnen und -richter gang und gäbe sind.

Wir haben mehrfach gehört, dass die Gegenausnahme der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung bzw. des besonders bedeutenden Falls dem Bundesgericht einen sehr grossen Spielraum in der Eintretensfrage belässt. Weil das nicht so klar ist, bedeutet das in der Folge eine Schwächung des Individualrechtsschutzes. Die Entlastungswirkung wäre somit nicht sehr gross, weil sich das Gericht viel mehr mit der Frage beschäftigen würde, ob die Eintretensvoraussetzungen gegeben sind oder nicht. Auch Expertinnen und Experten schlagen deshalb vor, dass man die subsidiäre Verfassungsbeschwerde im Gesetz belässt, weil das eine elementare Verfahrensgarantie darstellen würde.

Besten Dank, wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen.

Naef Martin (S, ZH): Es geht hier für uns tatsächlich um die Pièce de Résistance des ganzen Entwurfes. Ich verzichte darauf, hier nochmals quasi technisch auszuführen, worum es geht. Ich denke, das haben Sie verstanden. Ich möchte aber immerhin zu bedenken geben, worum es wirklich geht und warum wir hier wirklich sorgfältig legiferieren sollten.

Es geht bei der Frage der subsidiären Verfassungsbeschwerde eigentlich um den Kern der Rechtsstaatlichkeit,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



den Schutz verfassungsmässiger Rechte, vor allem den Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür. Wenn wir hier nun dem Teilziel der Entlastung – Kollege Aeischer hat das heute Morgen ausgeführt, es ist nicht das einzige Ziel dieser Revision, es ist ein Teilziel – nicht ganz gerecht werden, so dient es doch einem höher zu gewichtenden Ziel. Immer wenn jemand im Zusammenhang mit Rechtsschutz von Verwesentlichung oder Stärkung usw. spricht, dann muss man besonders genau hinschauen. Herr Schwander hat es heute Morgen in Bezug auf die Bussen schon gesagt: Was ist ein besonders bedeutender Fall, eine besonders wichtige Rechtsfrage? Wenn ich betroffen bin, ist es für mich immer ein besonders bedeutender Fall, eine besonders wichtige Rechtsfrage.

Es ist nicht eine Frage des Vertrauens gegenüber dem Bundesgericht, ob es dies in der Praxis dann richtig anwendet. Wir haben vollstes Vertrauen in das Bundesgericht. Ich habe aber Mühe, wenn man argumentiert, es seien ja nur acht Beschwerden gutgeheissen worden. Ja, immerhin acht Beschwerden wurden gutgeheissen in Fällen, wo der Staat willkürlich gehandelt hat. Wir können diese Geschichte nicht einfach nach Strassburg verschieben. Es geht nicht nur darum – das muss man sich auch mal überlegen! –, Beschwerden einzureichen, sondern auch darum, es in einem Fall machen zu können, in dem man sich staatlicher Willkür ausgesetzt sieht. Dies tun zu können ist der eigentliche Vertrauensbeweis in das Bundesgericht.

Ich bitte Sie darum, hier wirklich an der Möglichkeit der Beschwerde festzuhalten, wie das auch in der Vernehmlassung von vielen gewünscht worden ist und wie es der Bundesrat Ihnen vorschlägt.

Markwalder Christa (RL, BE): Herr Kollege Naef, sind Sie nicht auch der Meinung, dass die Beschwerde gemäss Artikel 89a einen materiell besseren Rechtsschutz bietet als die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, die eben einen institutionellen Leerlauf bedeutet?

Naef Martin (S, ZH): Ich glaube, Sie sollten es den Rechtsuchenden überlassen, wo sie sich mehr Chancen ausrechnen. Ich kann inhaltlich schon nachvollziehen, was Sie sagen. Trotzdem ist es faktisch ein Abbau eines Instrumentes, das es heute gibt – das ist so! Ich bleibe also trotzdem dabei.

Flach Beat (GL, AG): Sie haben es schon bei den Vorrednern und Fragestellern gemerkt: Wir befinden uns jetzt im eigentlichen Kern dieser Vorlage. Hier geht es darum, dass neu in Artikel 89a eine Popularbeschwerde möglich gemacht wird, die es erlaubt, bei beschränkten Möglichkeiten immer auch Fragen, die von grundsätzlicher rechtlicher Bedeutung sind, ans Bundesgericht weiterzuziehen, auch dann, wenn die Streitwertgrenze nicht erreicht wird oder andere Ausschlussgründe grundsätzlich vorhanden sind.

Mit dieser neuen Bestimmung will die Rechtsfortschreibung vor allen Dingen die Möglichkeiten zur Harmonisierung der Auslegung öffnen, aber auch erreichen, dass neue Rechtsfragen, die aufgrund der Technologisierung, der Digitalisierung, der Veränderung der Gesellschaft usw. auftauchen, auch dann ans Bundesgericht weitergezogen werden können, wenn sie individuell vielleicht nicht so wahnsinnig grosse Auswirkungen haben, aber für die Rechtsprechung von grossem Interesse sind. Die grünliberale Fraktion unterstützt diese Möglichkeit ausdrücklich. Wir sehen, dass das eine grosse Qualitätssteigerung ist, die wir hier beim Bundesgericht ansetzen.

Es ist aber auch so, dass nicht jede Frage eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung ist, obwohl sie vielleicht trotzdem die Grundrechte, die verfassungsmässigen Individualrechte beschlägt. Es wurde ausgeführt, dass zuerst einmal gedacht war, hier nur diese neue Möglichkeit zu schaffen, im Gegenzug die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, die als Rohrkrepierer bezeichnet wurde, abzuschaffen und dann zu sagen, man würde mit dieser neuen Möglichkeit alles aufnehmen, was in der subsidiären Verfassungsbeschwerde vielleicht auch möglich wäre – "hätte, hätte, Fahrradkette". Das ist wahrscheinlich tatsächlich so, vielleicht aber eben auch nicht. Es wurde auch ausgeführt, dass es immer wieder Fälle gibt, in denen die subsidiäre Verfassungsbeschwerde von Erfolg gekrönt ist.

Es ist für die Rechtsuchenden ein Instrument, von dem ich sagen muss: Es wäre sünd und schade, man würde es jetzt schon kippen, obwohl wir noch keinerlei Erfahrung gemacht haben, wie denn das Bundesgericht tatsächlich damit umgeht und welche Fragen dann von besonderer Bedeutung sind. Die Grünliberalen sind deshalb der Meinung, das eine sei zu tun und das andere nicht zu lassen. Behalten wir die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Zusammen mit diesem neuen System der Beschwerde in Rechtsfragen von besonderer Bedeutung haben wir ein ausgewogenes System für die Rechtsuchenden.

Lassen Sie mich noch kurz zum Einzelantrag Grossen Jürg zu Artikel 89a Absatz 4 etwas ausführen. Die Mehrheit hat gesagt, sie möchte Absatz 4 der Ausnahmen streichen. Es geht hier um Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes über die Gewährung des Zuganges zu Fernmeldediensten für andere Anbieter gemäss Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe p. Es kommt immer wieder vor, dass



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



AB 2019 N 284 / BO 2019 N 284

Fernmeldedienstanbieter Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes ans Bundesgericht weiterziehen. Das kann teilweise dazu führen, dass Entscheide über die Gewährung oder Nichtgewährung des Zugangs zu einem technischen System über Jahre hinweg blockiert sind, und dies wiederum in einem Bereich, der von derart schnellem technischem Wandel betroffen ist, dass, wenn der Entscheid dann irgendwann einmal kommt, niemand mehr Interesse daran hat. Es hat dann einfach eine Blockadehaltung dazu geführt, dass sich die Anbieter anders organisieren mussten. Es ist ganz klar, dass vor allen Dingen ein grosser Anbieter davon profitiert, dass er diese Entscheide ans Bundesgericht weiterziehen kann. Inhaltlich und materiell bringt das aber nichts. Ich bitte Sie deshalb, hier dem Einzelantrag Grossen Jürg zuzustimmen.

Vogler Karl (C, OW): Sie haben es jetzt schon mehrmals gehört: Der wirklich umstrittenste Punkt der Vorlage ist die Frage, ob die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beibehalten oder abgeschafft werden soll. Der Vernehmlassungsentwurf – Sie haben es ebenfalls gehört – sah noch deren Abschaffung vor. Aufgrund der geäusserten Kritik schlug dann der Bundesrat die Beibehaltung vor.

Das Bundesgericht als betroffene Behörde spricht sich aus verschiedenen Gründen dezidiert für die Abschaffung aus. Die CVP-Fraktion unterstützt die Abschaffung. Zwei Überlegungen stehen dabei im Vordergrund:

1. Wesentliches Anliegen der Revision ist es, das Bundesgericht zu entlasten. Eine wirkliche Entlastung gelingt aber nur, wenn die subsidiäre Verfassungsbeschwerde abgeschafft wird. In der Botschaft können Sie nachlesen, dass der Arbeitsanfall am Bundesgericht aufgrund der subsidiären Verfassungsbeschwerden heute mindestens fünf Prozent ausmacht. Das ist erheblich. Nun, die Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde alleine der Entlastung des Bundesgerichtes wegen zu beschliessen wäre natürlich aus rechtsstaatlicher Sicht sehr wenig überzeugend. Es sind vielmehr sachliche Gründe, die gleichfalls für eine Abschaffung sprechen.

2. Zentral ist, dass mit der Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde kein Abbau des Zugangs zum Bundesgericht stattfindet. Das ist, da bin ich und ist die CVP-Fraktion überzeugt, nicht der Fall, denn die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nicht einfach ersatzlos gestrichen. An deren Stelle, also in Fällen, wo keine ordentliche Beschwerde möglich ist, z. B. weil die Streitwertgrenze nicht erreicht wird, wird mit Artikel 89a ein adäquater Auffangtatbestand geschaffen. Das Bundesgericht wird auf eine Beschwerde eintreten können, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Was spricht weiter für die Abschaffung? Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde führt nur sehr selten, wirklich selten, und zwar in weniger als 2 Prozent der Fälle zum Erfolg. Diese sehr wenigen Fälle können mit Artikel 89a des Entwurfs ohne Weiteres – und das hat auch das Bundesgericht anlässlich der Anhörungen bestätigt – aufgefangen werden. Damit aufgefangen werden können beispielsweise auch offensichtlich falsche Sachverhaltsfeststellungen durch die Vorinstanzen. Wer an der Eintretensvoraussetzung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder des besonders wichtigen Falles scheitert, hat auch keine Chance, dass eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde gegen den gleichen Entscheid gutgeheissen wird. Das bestätigen – es wurde heute ebenfalls von Frau Kollegin Markwalder gesagt – das Bundesamt für Justiz und Professor Paul Richli unabhängig voneinander. Sie haben die entsprechend vom Bundesgericht gutgeheissenen Urteile diesbezüglich geprüft. Bereits beim Eintreten habe ich auch darauf hingewiesen, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde eine nicht zu rechtfertigende Unterscheidung macht: Gegen Entscheide eidgenössischer Vorinstanzen ist sie nicht möglich, sondern nur gegen kantonale Entscheide. Mit den neuen Eintretensvoraussetzungen im Ausnahmebereich würden dagegen alle Vorinstanzen gleichbehandelt.

Ein Letztes: Bliebe es beim Antrag der Mehrheit, käme es zu Doppelprüfungen. Gegen Entscheide kantonaler Vorinstanzen, die unter einen Ausnahmetatbestand oder unter die Streitwertgrenze fallen, gäbe es die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, und gleichzeitig müsste das Bundesgericht prüfen, ob eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung oder ein besonders bedeutsamer Fall vorliegt. Das ergäbe Mehraufwand, der niemandem nützt. Das Bundesgericht würde anstatt entlastet zusätzlich belastet.

Namens der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der Aufhebung der subsidiären Verfassungsbeschwerde zuzustimmen und bei den Artikeln 89a und 113 fortfolgende der Minderheit Markwalder zu folgen.

Nidegger Yves (V, GE): La minorité Markwalder demande de changer un paradigme de notre système actuel. Bien sûr, si seules les questions juridiques d'importance – et le Tribunal fédéral serait seul juge pour savoir s'il a affaire à une telle question ou non – devenaient le seul principe de révision, cela n'empêcherait pas notre Haute Cour de faire son travail, de trancher les questions essentielles, ce qui est sa mission bien sûr, ou d'unifier le droit dans les cantons, ce qui est aussi sa mission. Mais cela appauvrirait évidemment les droits des justiciables, parce que si aujourd'hui l'arbitraire dans l'établissement des faits n'est constaté que rarement,



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2019 • Achte Sitzung • 13.03.19 • 08h00 • 18.051
Conseil national • Session de printemps 2019 • Huitième séance • 13.03.19 • 08h00 • 18.051



il vaut mieux qu'il le soit rarement, voire très rarement, que pas du tout.

Il existe une illusion d'optique qui voudrait que les décisions se bonifient nécessairement le long des échelons hiérarchiques des tribunaux, pour n'arriver au stade du Tribunal fédéral qu'au dernier stade d'un ultime polissage ou alors d'une question à régler dans l'intérêt public et dans l'intérêt général. Il arrive aussi que des décisions de première instance soient bonnes, raisonnables et équilibrées et que des cours cantonales d'appel rendent une décision en cassant la décision de première instance, qui se trouve d'une qualité moindre par rapport à la décision initiale. Dès lors, aujourd'hui, la voie est très étroite, mais elle existe néanmoins pour faire constater que les faits n'ont pas été retenus d'une façon acceptable au sens de l'arbitraire et que le Tribunal fédéral peut se pencher sur cette décision à nouveau.

En conséquence de quoi changer le paradigme pour autre chose n'empêcherait pas le Tribunal fédéral de remplir sa mission, que certains considèrent comme principale mais qui n'est pas unique, mais affaiblirait certainement le droit des justiciables, de sorte qu'il n'y a pas eu de majorité en commission pour ce changement de paradigme. Je vous invite à ce qu'il n'y en ait pas non plus au sein de ce conseil.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich habe bereits beim Eintreten Ausführungen über die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemacht. Der Bundesrat hat nach dem Vernehmlassungsverfahren – das möchte ich nochmals erwähnen – vor allem aufgrund einer politischen Würdigung beschlossen, nicht an der ursprünglich vorgeschlagenen Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde festzuhalten. Dies führte dazu, dass die Botschaft den heutigen dualen Rechtsmittelweg für die Anfechtung kantonaler Entscheide, die unter eine Ausnahme oder unter die Streitwertgrenze fallen, beibehalten will. Bei Rechtsstreitigkeiten mit zu geringem Streitwert und bei einzelnen ausgewählten Ausnahmetatbeständen ist noch eine Beschwerde möglich, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Wenn die Beschwerde bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung nicht greift, steht eben weiterhin die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung. Ich möchte der Transparenz halber auch noch einmal darauf hinweisen, dass sich das Bundesgericht für die Aufhebung der subsidiären Verfassungsbeschwerde ausgesprochen hat.

Frau Markwalder hat gesagt, diese Bestimmung sei die Pièce de Résistance der Vorlage. Ich würde das insofern unterschreiben, als sich dabei vielleicht die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage entscheidet. In der Beratung haben Sie verschiedene Änderungen an der bundesrätlichen Vorlage vorgenommen, die selbstverständlich so zu akzeptieren sind. Ich glaube aber, dass die Vorlage, wenn Sie die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufheben würden, wohl keine Mehrheit mehr hätte. Ich habe in der Kommission gespürt, dass diejenigen, die eben der bundesrätlichen Linie folgen und an

AB 2019 N 285 / BO 2019 N 285

der subsidiären Verfassungsbeschwerde festhalten wollen, vor allem die Befürchtung hegen, dass das Bundesgericht eine enge Auslegung des Begriffs "Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung" machen könnte, dass also der Zugang zur obersten Gerichtsinstanz in unserem Land eingeschränkt werden könnte. Ob sich das je bewahrheitet, wird sich erst zeigen, wenn das Bundesgerichtsgesetz in neuer Form tatsächlich einige Jahre in Kraft ist. Dann wird man sehen, ob sich diese Befürchtung bewahrheitet oder nicht.

Ich glaube, dass rechtlich beiden Seiten Recht gegeben werden kann. Es können beide Seiten rechtliche Argumente – entweder für eine Streichung oder für eine Beibehaltung der Bestimmung – geltend machen. Es handelt sich aber um eine politische Würdigung – vielleicht ist es auch eine etwas emotionale Frage, eine Frage der Tradition oder der eigenen Erfahrung.

Ich möchte Ihnen beliebt machen, der Linie des Bundesrates und der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu