



18.051

**Bundesgerichtsgesetz.  
Änderung****Loi sur le Tribunal fédéral.  
Modification***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

*Antrag der Kommission*  
Nichteintreten*Proposition de la commission*  
Ne pas entrer en matière

**Rieder** Beat (M, VS), für die Kommission: Die Fahne zum Bundesgerichtsgesetz umfasst 55 Seiten. Die wichtigste Seite ist heute die Seite 1 dieser Fahne. Dieser Seite entnehmen Sie, dass die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates Ihnen mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung Nichteintreten auf diese Vorlage beantragt. Als Berichterstatter der Kommission ist es mir doch ein Anliegen, Ihnen diesen Nichteintretensantrag eingehend zu begründen. Es fehlt nämlich ein Minderheitsantrag. Daher ist es zuhanden des Zweitrates wichtig, Ihnen die Beweggründe der RK-S darzulegen, auf diese Gesetzgebungsvorlage nicht einzutreten.

Der Bundesrat – das ist hier wahrscheinlich bereits der entscheidende Punkt – hat mit dieser Vorlage ein Ziel vor Augen gehabt: Der Bundesrat wollte das Bundesgericht von einfachen Fällen entlasten, allerdings unter Wahrung des Grundrechtsschutzes. Das Bundesgericht beklagt sich seit Jahren über eine ständig wachsende Zunahme von Fällen, wobei aufgrund fehlender Restriktivität in der Gesetzgebung auch einfachste Fälle schlussendlich bis zum höchsten Gericht in unserem Land weitergezogen werden können, so als Paradebeispiel auch letztinstanzliche kantonale Urteile betreffend Übertretungen mit Bussen von wenigen hundert Franken. Der Bundesrat wollte mit dieser Gesetzgebung das Bundesgericht gezielt entlasten, ohne den Rechtsschutz einzuschränken. Daneben, es sei nicht verheimlicht, wollte der Bundesrat die Zuständigkeit des Bundesgerichtes moderat so anpassen, dass es sich um Fälle kümmern kann, in welchen eine höchstrichterliche Rechtsprechung wichtig und von Nutzen ist.

Mit dieser Einleitung ist bereits der gesamte Konflikt, welcher sich im Rahmen der parlamentarischen Verhandlung ergeben hat, dargestellt: Wie kann man das Bundesgericht signifikant entlasten, ohne den Rechtsschutz einzuschränken, und die höchstrichterliche Rechtsprechung dort ausweiten, wo sie vonnöten ist? Dieses Zauberkunststück ist nach Meinung Ihrer Kommission weder dem Nationalrat gelungen, noch haben wir in der RK-S dies geschafft – nebenbei: Das Bundesgericht als Direktbetroffenes hatte offensichtlich auch kein Patentrezept zur Verfügung –, sodass schlussendlich die grosse Mehrheit der Kommission zum Schluss kam, diese Übung aufgrund der unüberbrückbaren Zielkonflikte heute und hier abubrechen.

Kernpunkt dieser Konfliktzone war das Instrument der subsidiären Verfassungsbeschwerde gemäss den Artikeln 113 ff. des Bundesgerichtsgesetzes. Nach Ansicht der Minderheit und des Bundesgerichtes wäre dieses Instrument, ohne dass damit ein Verlust des Rechtsschutzes einherginge, ersatzlos zu streichen; damit wäre auch eine Vielzahl von Beschwerden an das Bundesgericht weggefallen. Der Bundesrat selbst wollte seinerseits die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zwar beibehalten, die Mängel der Konstruktion aber mit einem Ausnahmenkatalog beheben. Der Bundesrat wollte damit die Beschwerde an das Bundesgericht mit wenigen Ausnahmen auch in den Bereichen des Ausnahmenkatalogs unterhalb einer Streitwertgrenze zulassen, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellte oder ein besonders bedeutender Fall vorläge, und damit das Bundesgericht in den restlichen Fällen, in den Bagatellfällen, entlasten.



Aber der Nationalrat hat sich dann als Erstrat dieses Geschäfts angenommen und insbesondere die Frage der subsidiären Verfassungsbeschwerde anders geklärt. Dies, obwohl klar ist, dass z. B. im Jahr 2017 von 421 eingereichten subsidiären Verfassungsbeschwerden nur ganze 8 ganz oder teilweise gutgeheissen und im Jahr 2018 von 346 Beschwerden nur 12 ganz oder teilweise gutgeheissen wurden. Das heisst, die Erfolgschancen dieses Rechtsschutzinstruments belaufen sich auf weniger als 5 Prozent. Sie haben eine Chance von 1 bis 4 Prozent, hier Erfolg zu haben. Trotz dieser geringen Erfolgsaussichten wollte der Nationalrat hier den Rechtsschutz bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde nicht einschränken. Der Nationalrat folgte daher in der Abstimmung dem Bundesrat und hielt mit 132 zu 46 Stimmen an der subsidiären Verfassungsbeschwerde fest.

Entlastungen nahm der Nationalrat unter anderem bei den Anfechtungen von Bussen beim Bundesgericht vor. Hier wollte der Bundesrat eine Streitwertgrenze von 5000 Franken. Der Nationalrat konnte sich auf eine Limite von 500 Franken einigen. Auch hier sah man keinen Willen der grossen Kammer, effektiv restriktive Einschränkungen beim Rechtsschutz vorzunehmen. Ebenso wurden in Artikel 81 des Bundesgerichtsgesetzes die Beschwerdemöglichkeiten von Privatklägern ohne Opfereigenschaften eingeschränkt, was dann wieder dem Bundesgericht zugutegekommen wäre: Es hätte 250 Beschwerden weniger ausgemacht. Dagegen wurden neue Beschwerdemöglichkeiten gegen bisher endgültige Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes ermöglicht, mit zusätzlich etwa 166 Fällen pro Jahr.

Insgesamt hatten wir in der Kommission dann eine Vorlage zu behandeln, welche weder eine signifikante Entlastung noch eine signifikante Mehrbelastung des Bundesgerichtes zur Folge gehabt hätte. Bei 8040 Geschäften im Jahr 2018 – 2017 waren es noch 7782 – bewegten wir uns diesbezüglich bei den Anpassungen im tiefen einstelligen Prozentbereich, was Zweifel am Sinn der Übung aufkommen liess. Zudem hat sich das Bundesgericht – ich drücke es einmal dezent aus – im Rahmen der Anhörungen vor der Ständeratskommission wenig erfreut gezeigt über die Richtung, die die parlamentarische Beratung dieses Geschäftes genommen hatte, und darauf hingewiesen, dass man doch bitte darangehen sollte, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde grundsätzlich zu überdenken.

Hier muss ich das Bundesgericht ausdrücklich in Schutz nehmen: Aus Sicht des Gerichtes ist das berechtigt. Schaut man sich einmal die Fälle an, die mittels subsidiärer Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht landen, dann sind das hauptsächlich Beschwerden gegen Entscheide im Rechtsöffnungsverfahren nach SchKG mit Streitwerten, die sehr gering sind.

Der Ständerat bzw. seine Kommission versuchte dann in ihren Beratungen, hier neue Alternativmodelle betreffend die subsidiäre Verfassungsbeschwerde entwickeln zu lassen. Das Bundesamt für Justiz stellte dem Ständerat drei Alternativmodelle vor, mit welchen zwar in zweien die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufrechterhalten worden wäre, die aber aufgrund eines Ausnahmenkataloges doch zu weniger grossen Belastungen für das Bundesgericht geführt hätten. Dies im Wissen darum, dass aufgrund der Resultate in unserem Schwesterrat an einer gänzlichen Aufhebung der subsidiären Verfassungsbeschwerde, wie vom Bundesgericht gewünscht, nicht zu denken war.

Nach doch einiger Arbeit an dieser Vorlage wurde dann mit Datum vom 3. September 2019 das Bundesgericht aufgefordert, Stellung zu den im Ständerat entwickelten Alternativszenarien zu nehmen. Das Bundesgericht konnte sich offensichtlich nicht mit diesen Varianten anfreunden und liess durchblicken, dass es den Alternativen nicht viel abgewinnen konnte, beziehungsweise es überliess die Entscheidung der

**AB 2019 S 1207 / BO 2019 E 1207**

Kommission. Dies brachte dann die ständerätliche Kommission zum Entschluss, die Reissleine zu ziehen und Ihnen diese Vorlage nicht mehr zur Weiterverfolgung zu empfehlen. Aber trotzdem und gerade hier ist es wichtig, auf gewisse Punkte in dieser Vorlage hinzuweisen, die einen gewissen Mehrwert haben und die vielleicht in Zukunft weiterzuverfolgen sind. Ich zähle sie einzeln auf, damit auch der Schwesterrat die Position unserer Kommission hierzu kennt.

Unbestrittene Verbesserungen waren die Schaffung einer beschränkten Beschwerdemöglichkeit gegen bisher endgültige Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes und des Bundesstrafgerichtes; Entlastung des Bundesgerichtes durch Einschränkung des Beschwerderechtes von Privatklägerinnen und Privatklägern ohne Opfereigenschaft; Abschaffung der vollen Sachverhaltskontrolle des Bundesgerichtes bei Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung; Ermöglichung einer vollen Rechtskontrolle des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen; Erweiterung des Geltungsbereiches des vereinfachten Verfahrens auf Revisions- und Erläuterungsgesuche; Vereinfachung der Bestimmungen über Beschwerden gegen erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung; Umsetzung der Motion zur Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes.



Daneben hat die Kommission im Entwurf des Bundesrates auch Artikel 60 Absatz 1bis diskutiert. Der Bundesrat wollte den mit ihren Anträgen unterlegenen Richtern und Richterinnen die Möglichkeit geben, eine begründete Minderheitsmeinung als Anhang in den Entscheid aufnehmen zu lassen. Diese Praxis kennen Sie vielleicht vom Obersten Gerichtshof der USA. Dies wurde aber bereits im Nationalrat gestrichen und auch in der ständerätlichen Kommission nicht mehr weiterverfolgt.

Wie dem auch immer sei, man stiess bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde effektiv auf das Pièce de Résistance. Es ist hier nicht gelungen, die Interessen des Bundesgerichtes an einer Reduktion der Belastung – die berechtigt sind, ich erwähne dies ausdrücklich – mit den Interessen des Rechtsschutzes in Einklang zu bringen. Mit anderen Worten: Es ist der RK-S in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat und nach Anhörung des Bundesgerichtes nicht gelungen, Ihnen eine Lösung zu präsentieren, die unter Beibehaltung des Rechtsschutzes, wie ihn die Schwesterkommission vorsah, zu einer signifikanten Senkung der Arbeitsbelastung des Bundesgerichtes geführt hätte.

Was ich persönlich bedaure, ist, dass einzelne Punkte dieser Gesetzgebung, wie ich sie erwähnt habe und welche aus meiner persönlichen Sicht wünschenswert wären, jetzt aufgrund des Nichteintretens wegfallen. Ich bin mir aber ziemlich sicher, dass beim nächsten Anstieg der Arbeitsbelastung des Bundesgerichtes punktuell Verbesserungen herbeigeführt werden können und müssen. Das Bundesgericht hat im Jahr 2018 die Schallgrenze von 8000 Fällen überschritten. Wenn das so weitergeht, dann wird dieses Geschäft, das wir heute auf unserem Tisch liegen haben, nicht das letzte Geschäft zu diesem Problemkreis sein.

Alles in allem beantragt Ihnen aber die vorberatende Kommission, auf die Vorlage nicht einzutreten.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich danke dem Präsidenten der Kommission für Rechtsfragen, Ständerat Rieder, herzlich für seine sehr ausführlichen Darlegungen. Ich glaube, er hat die inhaltliche Dimension und auch die Chronologie dieser Vorlage gut beleuchtet. Ich fasse mich deshalb kurz.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat das Eintreten auf die Botschaft zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes zweimal andiskutiert und dann aufgeschoben. Im letzten Frühling erteilte sie dem Bundesamt für Justiz den Auftrag, eine andere Fassung der Artikel 89a und 89b vorzuschlagen, allenfalls als Alternative zur subsidiären Verfassungsbeschwerde, die zu Recht als, sage ich jetzt, Pièce de Résistance in dieser Vorlage bezeichnet wurde. Die Kommission wünschte auch genauere Angaben, was die Beschlüsse des Nationalrates für die Belastung des Bundesgerichtes bedeuten würden.

Am 3. September 2019 hat die Kommission beschlossen, die vom Bundesamt für Justiz in seinem Zusatzbericht vom 17. Juli formulierten neuen Varianten dem Bundesgericht zur Stellungnahme zu unterbreiten. Die Stellungnahme des Bundesgerichtes vom 12. November 2019 war allerdings so zurückhaltend, dass in der Kommission dann auf eine Anhörung des Bundesgerichtes gleich ganz verzichtet wurde. Die Stellungnahme des Bundesgerichtes darf aber wohl so verstanden werden, dass das Bundesgericht mit den vom Bundesamt für Justiz vorgeschlagenen Alternativszenarien, die Ständerat Rieder beschrieben hat, hätte leben können.

Es liegt nun an Ihnen, wie Sie mit diesem Geschäft weiterfahren wollen. Eine Ablehnung würde die Arbeit des Bundesgerichtes nicht beeinträchtigen, obschon die Beschlüsse des Nationalrates eine gewisse Minderbelastung des Bundesgerichtes zur Folge hätten. Eine massgebliche Entlastung des Gerichtes erreicht man aber auch mit der Linie des Nationalrates nicht. Letztlich ist es eine politische Entscheidung, ob das Parlament unter diesen Umständen und in Kenntnis der Vorlage seinen ursprünglichen Auftrag an den Bundesrat aufrechterhält oder nicht. Wir können mit dem geltenden Recht leben. Wir schaffen weder mit einem Nichteintreten noch mit der Vorlage gemäss Nationalrat ein Problem. Der Bundesrat, ich habe Ihnen das auch in der Kommission gesagt, respektiert aufgrund der jüngsten Entwicklungen den Antrag Ihrer Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Stöckli Hans, Präsident): Sie sind damit nicht auf die Vorlage eingetreten. Diese geht zurück an den Nationalrat.

AB 2019 S 1208 / BO 2019 E 1208