



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Justiz BJ**  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Beschwerden an den Bundesrat

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.141812 / 216.1/2013/01418

4. November 2015 / LM

---

# Änderung des Bundesgerichtsgesetzes

## Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

---

## Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	3
1.1	Totalrevision der Bundesrechtspflege .....	3
1.2	Evaluation der neuen Bundesrechtspflege .....	3
1.3	Umsetzung der Evaluationsergebnisse .....	3
2	Grundzüge der Vorlage .....	4
2.1	Verbesserung des Ausnahmekatalogs .....	4
2.1.1	Zugang zum Bundesgericht bei allen grundlegenden Rechtsfragen oder besonders bedeutenden Fällen .....	4
2.1.2	Entlastung des Bundesgerichts von weniger bedeutenden Fällen .....	6
2.1.3	Einheitsbeschwerde statt subsidiäre Verfassungsbeschwerde.....	7
2.1.4	Besondere Regelung im Ausländer- und Asylrecht .....	9
2.2	Besserer Rechtsschutz gegen Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung.....	10
2.3	Anpassung der Bestimmungen über die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts.....	12
2.4	Harmonisierung zwischen dem BGG und der Strafprozessordnung .....	13
2.5	Weitere Bereinigungen.....	13
2.6	Verzicht auf Änderungen beim Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte.....	14
3	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln .....	15
4	Auswirkungen.....	33
5	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	34
6	Rechtliche Aspekte.....	34

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege

Anfang 2007 trat die Totalrevision der Bundesrechtspflege in Kraft. Die damit verbundenen Gesetzesänderungen betrafen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts, die Schaffung neuer gerichtlicher Vorinstanzen (insbesondere des Bundesverwaltungsgerichts) sowie die Neuregelung der Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen (insbesondere Einführung der Einheitsbeschwerde). Die Revision der Bundesrechtspflege wirkte sich auch auf die Kantone aus, die ihre Gerichtsorganisation anzupassen hatten. Verfassungsgrundlage für die Revision bildete die Justizreform, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen worden war.

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege strebte die folgenden *drei Ziele* an:

- *Ziel 1:* Wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts und damit Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit;
- *Ziel 2:* Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen;
- *Ziel 3:* Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Anzumerken ist, dass das Bundesstrafgericht nicht primär im Zusammenhang mit diesen Revisionszielen geschaffen wurde, sondern vielmehr als Folge der sogenannten Effizienzvorlage und der damit angestrebten kriminalpolitischen Zielsetzungen.

### 1.2 Evaluation der neuen Bundesrechtspflege

In Erfüllung des Postulats Pfisterer vom 21. Juni 2007 (07.3420 «Evaluation über die Gesetzgebung zur Bundesrechtspflege und zur Justizreform») hat der Bundesrat die Neuordnung der Bundesrechtspflege auf ihre Wirksamkeit überprüfen lassen. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege kommt er zum Schluss, dass die Reform grossenteils gelungen ist.<sup>1</sup>

Zwei Probleme konnten allerdings mit der Reform nicht vollständig gelöst werden:

- Erstens ist das Bundesgericht – nach einer zeitweisen Reduktion der Eingänge nach dem Inkrafttreten der Reform – in neuerer Zeit wieder mit zunehmenden Eingängen konfrontiert. Das Bundesgericht erachtet sich zudem als falsch belastet. Es muss sich einerseits mit vielen unbedeutenden Fällen befassen; andererseits umfasst seine Zuständigkeit nicht alle für die Rechtseinheit und Rechtsfortbildung grundlegenden Fälle.
- Zweitens bestehen in verschiedenen Bereichen noch Rechtsschutzlücken. Dies betrifft insbesondere den Ausnahmekatalog des Artikels 83 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>2</sup>, das Ausländer- und Asylrecht, die politischen Rechte sowie Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung.

Um die genannten Probleme anzugehen, hat der Bundesrat bereits im Evaluationsbericht konkrete gesetzgeberische Schritte in Aussicht gestellt.<sup>3</sup>

### 1.3 Umsetzung der Evaluationsergebnisse

Zur Ausarbeitung der Gesetzesanpassungen setzte das Bundesamt für Justiz (BJ) Anfang 2014 eine Arbeitsgruppe ein, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundesgerichts,

---

<sup>1</sup> BBI 2013 9077, hier 9100.

<sup>2</sup> BGG; SR 173.110

<sup>3</sup> BBI 2013 9102 ff.

des Bundesverwaltungsgerichts und der Bundesverwaltung zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe führte fünf Sitzungen durch. Im Januar 2015 lieferte sie dem BJ einen Gesetzesentwurf mit erläuterndem Bericht ab.

Das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht diskutierten die Vorschläge der Arbeitsgruppe im Herbst 2014 an Plenarsitzungen. Gestützt auf diese Diskussion regte das Bundesgericht als weiteren Reformpunkt an, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass langfristig alle Abteilungen des Gerichts an seinem Sitz in Lausanne zusammengeführt werden können. Die Arbeitsgruppe entschied sich jedoch, im gegenwärtigen Zeitpunkt keine solche Bestimmung vorzuschlagen.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.1 Verbesserung des Ausnahmekatalogs**

#### **2.1.1 Zugang zum Bundesgericht bei allen grundlegenden Rechtsfragen oder besonders bedeutenden Fällen**

Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes (Art. 188 Abs. 1 der Bundesverfassung<sup>4</sup>). Neben der Streitentscheidung auf höchster Ebene kommt dem Bundesgericht namentlich die Funktion zu, die Einheit der Rechtsordnung zu bewahren und das Recht fortzubilden. Der Zugang zum Bundesgericht sollte entsprechend für alle grundlegenden Rechtsfragen oder für sonst besonders bedeutende Fälle offen stehen. Heute ist dies nicht durchwegs der Fall. So können beispielsweise Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der internationalen Amtshilfe oder des Asyls vor Bundesgericht grundsätzlich nicht angefochten werden (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 und Bst. h BGG), auch nicht mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde. Letztere ist nur gegen Entscheide kantonaler Behörden möglich. Asylentscheide des Bundesverwaltungsgerichts sind heute ausnahmsweise vor Bundesgericht anfechtbar, wenn gegen die betreffende Person ein Auslieferungsverfahren des Staates vorliegt, vor dem Schutz gesucht wird (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG). Eine Ausnahme wurde zudem für die internationale Amtshilfe in Steuersachen geschaffen: Eine Beschwerde in diesem Bereich ist zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn es sich aus anderen Gründen um einen besonders bedeutenden Fall handelt (Art. 84a BGG).

Die Vorlage will die Regelung des heutigen Artikels 84a BGG verallgemeinern. Künftig soll in Fällen, in denen die (ordentliche) Beschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich ausgeschlossen ist, im Sinne einer *Gegenausnahme* die Beschwerde immer zulässig sein, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Dies betrifft im Zivilrechtsbereich Entscheide, bei denen der massgebliche Streitwert nicht erreicht wird (Art. 74 Abs. 2 Bst. a E-BGG) oder die im Rahmen des Widerspruchsverfahrens gegen eine Marke getroffen worden sind (Art. 73 E-BGG). Im Strafrechtsbereich soll dieses Regime eingeführt werden für Verurteilungen wegen einer Übertretung, wenn eine Busse von höchstens 5000 Franken ausgesprochen wurde, sowie bei Entscheiden der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts und der kantonalen Beschwerdeinstanzen, die weder Zwangsmassnahmen noch Einstellungsverfügungen betreffen (Art. 79 E-BGG). Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts geht es um Entscheide in Rechtsgebieten, bei denen die Beschwerde gemäss Artikel 83 Absatz 1 E-BGG grundsätzlich unzulässig ist (Art. 83 Abs. 2 E-BGG). Die gleiche Situation besteht bei Entscheiden im Bereich der Staatshaftung und der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, wenn der massgebende Streitwert nicht erreicht wird (Art. 85 Abs. 2 E-BGG). Neu soll sich der Zugang

---

<sup>4</sup> BV; SR 101

zum Bundesgericht auch bei Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen nach den Kriterien dieser Gegenausnahme richten (vgl. Ziff. 2.1.3 und Art. 93b E-BGG), anstelle der bisherigen Beschränkung der Beschwerdegründe (Art. 98 BGG). Für Teile des Ausländerrechts wird wegen der hohen Fallzahlen eine besondere Regelung vorgeschlagen (vgl. hierzu Ziff. 2.1.4).

*Keine Gegenausnahme* besteht bei aussen- und sicherheitspolitischen Entscheiden, wenn diese auf überwiegend politischen Erwägungen beruhen und kein völkerrechtlicher Anspruch auf eine innerstaatliche gerichtliche Beurteilung besteht (Art. 84a E-BGG). In diesen Fällen entscheidet der Bundesrat oder die Bundesversammlung endgültig. Ferner soll im Asylrecht sowie bei Entscheiden über die Gewährung des Zugangs zu Fernmeldediensten für andere Anbieter und über öffentliche Kaufangebote für börsenkotierte Beteiligungspapiere keine neue Gegenausnahme zur Anwendung kommen.

Der Begriff der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung findet sich bereits in der Verfassung. Artikel 191 BV sieht den garantierten Zugang zum Bundesgericht aufgrund dieses Kriteriums zwar nur in Bezug auf Streitwertgrenzen (Abs. 2), nicht aber in Bezug auf ausgeschlossene Sachgebiete (Abs. 3) vor. Durch die vorgenommene Relativierung des Ausnahmekatalogs wird der verfassungsrechtlich grundsätzlich gewährleistete Zugang zum Bundesgericht (Art. 191 Abs. 1 BV) aber nicht zusätzlich eingeschränkt. Das gleiche gilt auch für das zweite Kriterium des besonders bedeutenden Falles, das zwar nicht in der Verfassung steht, aber bereits im geltenden Recht zu finden ist (Art. 84 und 84a BGG). Aus Sicht der geltenden Bundesverfassung ist wichtig, dass die Beschränkung der Beschwerde an das Bundesgericht auf Fälle mit grundsätzlichen Rechtsfragen oder auf besonders bedeutende Fälle an den Ausnahmekatalog oder an die Streitwertgrenzen gebunden bleibt. Losgelöst von Ausnahmekatalog oder Streitwertgrenzen lässt Artikel 191 BV nicht zu, den Zugang zum Bundesgericht (generell) vom Vorliegen einer Grundsatzfrage oder eines besonders bedeutenden Falles abhängig zu machen.

Dem Bundesgericht kommt bei der Beantwortung der Frage, ob eine Beschwerde eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung beziehungsweise einen besonders bedeutenden Fall betrifft, ein weiter Beurteilungsspielraum zu. In seiner bisherigen Praxis hat das Bundesgericht diese unbestimmten Rechtsbegriffe restriktiv gehandhabt.<sup>5</sup> Ihre Anwendung soll nur ausnahmsweise den Zugang zum Bundesgericht in Bereichen öffnen, wo sonst die Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen ist.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>6</sup> weist eine Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung auf, wenn deren Entscheid für die Praxis wegleitend sein kann und sie von ihrem Gewicht her nach einer höchstrichterlichen Klärung ruft. Dies ist namentlich der Fall, wenn von unteren Instanzen viele gleichartige Fälle zu beurteilen sein werden und die betreffende Streitsache geeignet ist, die Frage auch mit Bezug auf die anderen Fälle zu klären. Von grundsätzlicher Bedeutung kann sowohl eine erstmals zu beurteilende Rechtsfrage sein, wenn sie einer Klärung durch das Bundesgericht bedarf, als auch eine vom Bundesgericht bereits entschiedene Rechtsfrage, wenn sich aufgrund erheblicher Kritik in der massgebenden Lehre eine erneute Überprüfung aufdrängt. Ist die Praxis der Vorinstanzen zu einer bestimmten Rechtsfrage unterschiedlich oder weicht der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts ab, so besteht ebenfalls Bedarf für eine höchstrichterliche Klärung.<sup>7</sup> Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung können sich zudem nach dem Erlass neuer materiell- oder verfahrensrechtlicher Normen oder aufgrund internationaler Entwicklungen stellen.

Der bisherige Artikel 84 Absatz 2 BGG konkretisiert den Begriff des besonders bedeutenden Falles im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen: Ein besonders bedeutender

<sup>5</sup> BGE 140 III 501 E. 1.3, 139 II 340 E. 4, 138 I 143 E. 1.1.2, je mit Hinweisen.

<sup>6</sup> BGE 139 II 340 E. 4 S. 343 mit zahlreichen Hinweisen, 137 III 580 E. 1.1.

<sup>7</sup> Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202, hier 4309 f.

Fall liegt dort namentlich vor, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass elementare Verfahrensgrundsätze verletzt worden sind oder das Verfahren im Ausland schwere Mängel aufweist. Die im Entwurf gewählte Formulierung «wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt» soll zum Ausdruck bringen, dass Beschwerden betreffend Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung die wichtigste Kategorie von besonders bedeutenden Fällen darstellen. Für die Annahme eines besonders bedeutenden Falles ausserhalb dieser Kategorie muss das Interesse an einer höchstrichterlichen Entscheidung eine ähnliche Intensität aufweisen. Dies könnte beispielsweise zutreffen, wenn ein Entscheid direkt oder indirekt viele Personen betrifft, wenn er erhebliche Folgen für die Aufgabenerfüllung eines Gemeinwesens hat oder wenn Anzeichen dafür bestehen, dass die Vorinstanz wichtige Rechtsnormen verletzt hat.

### **2.1.2 Entlastung des Bundesgerichts von weniger bedeutenden Fällen**

Damit die heutige Fehlbelastung des Bundesgerichts korrigiert wird und die (teilweise) Neuregelung des Zugangs zum Bundesgericht nicht zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führt, braucht es eine Entlastung bei – aus Sicht der Rechtseinheit – weniger bedeutenden Fällen, namentlich bei Bagatellfällen und bei Fällen, in denen erfahrungsgemäss meistens bloss (unzulässige) Sachverhaltsrügen vorgebracht werden. Der individuelle Rechtsschutz ist in diesen Fällen durch die gerichtlichen Vorinstanzen, d.h. die oberen kantonalen Gerichte, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesstrafgericht ausreichend gewährleistet.

Entlastungsmöglichkeiten für das Bundesgericht sieht die Vorlage für gewisse Bereiche des Strafrechts und des öffentlichen Rechts vor. Nach dem neuen Artikel 79 Absatz 1 Buchstabe a E-BGG soll künftig gegen Bussen bis 5000 Franken wegen Übertretungen grundsätzlich nicht mehr beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden können. Solche Bussen werden nach heutigem Recht in der Regel auch nicht ins Strafregister eingetragen. Entscheide der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts und der Beschwerdeinstanzen der Kantone nach Artikel 20 der Strafprozessordnung<sup>8</sup> sollen nur beim Bundesgericht mit Beschwerde in Strafsachen angefochten werden, wenn sie Zwangsmassnahmen oder Einstellungsverfügungen betreffen (Art. 79 Abs. 1 Bst. b und c E-BGG). Für Entscheide der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts gilt diese Einschränkung schon heute, allerdings ohne Vorbehalt zugunsten der Einstellungsverfügungen (Art. 79 BGG). Im Bereich des öffentlichen Rechts werden neue Sachgebiete in den Ausnahmekatalog aufgenommen, die geeignet sind, eine Entlastung des Bundesgerichtes zu bewirken. Dies betrifft vor allem Entscheide über erleichterte Einbürgerungen und über Bewilligungen im Ausländerrecht (Art. 83 Abs. 1 Bst. a und b E-BGG). In den genannten Bereichen ist die Beschwerde jedoch zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn es sich aus anderen Gründen um einen besonders bedeutenden Fall handelt (Art. 79 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 2 E-BGG).

Eine weitere Entlastung wird mit einer Einschränkung des Beschwerderechts der Privatklägerschaft in Strafsachen angestrebt. Gemäss Artikel 81 BGG setzt die Beschwerdeberechtigung in Strafsachen unter anderem ein rechtlich geschütztes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids voraus (Abs. 1 Bst. b). Dieses Interesse wird in einer nicht abschliessenden Aufzählung auch der Privatklägerschaft zuerkannt, wenn der angefochtene Entscheid sich auf die Beurteilung ihrer Zivilansprüche auswirken kann (Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 BGG). In der ursprünglichen, Anfang 2007 in Kraft getretenen Fassung dieser Bestimmung war grundsätzlich nur das Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes<sup>9</sup> zur Beschwerde berechtigt, soweit sich der angefochtene Entscheid auf die Beurteilung seiner

---

<sup>8</sup> StPO; SR 312.0

<sup>9</sup> OHG; SR 312.5

Zivilansprüche auswirken konnte, nicht jedoch weitere Geschädigte. Die damalige Fassung stand im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>10</sup> und einer Anfang Januar 2001 aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen erfolgten Änderung, mit der die im Jahre 1993 eingeführte, weit gefasste Beschwerdelegitimation aller Geschädigten zur Entlastung des Bundesgerichts auf Opfer eingeschränkt wurde.<sup>11</sup> Mit dem Inkrafttreten der StPO und des Strafbehördenorganisationsgesetzes<sup>12</sup> im Januar 2011 wurde die Beschwerdelegitimation auf die Privatklägerschaft ausgeweitet, allerdings nicht vollumfänglich (wie es die Bundesversammlung zuerst bei der Verabschiedung der StPO beschlossen hatte<sup>13</sup>), sondern lediglich, wenn von Auswirkungen auf die Zivilansprüche auszugehen ist. Damit konnte eine weitgehende Angleichung des Parteibegriffs im gesamten Strafverfahren bis zur letzten Instanz erreicht werden (wie dies in Zivilverfahren und Verfahren des öffentlichen Rechts üblich ist). Diese Ausweitung des Beschwerderechts hat indes zu einem deutlichen Anstieg der Beschwerden von Geschädigten bzw. Privatklägern oder Privatklägerinnen geführt. Beschwerden, die nicht von Opfern nach OHG eingereicht werden, betreffen relativ häufig nicht materielle Strafurteile, sondern Nichteintretensentscheide oder Entscheide über die Einstellung des Strafverfahrens.<sup>14</sup> Die Erfolgsquote dieser Beschwerden ist sehr gering,<sup>15</sup> weil meistens die Sachverhaltswürdigung der Strafbehörden bestritten wird, die das Bundesgericht nur in Ausnahmefällen überprüfen kann (vgl. Art. 97 BGG). Obwohl für die negativen Entscheide oft eine summarische Begründung genügt, verursachen diese Verfahren – allein schon wegen ihrer Anzahl – einen nicht unerheblichen Aufwand, der kaum jemandem dient.

Der Bundesrat schlägt deshalb einen Mittelweg vor: In Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 5 E-BGG werden für das Beschwerderecht der Privatklägerschaft zwei Voraussetzungen genannt, die alternativ erfüllt sein müssen. Wenn die Privatklägerschaft Opfer im Sinne des OHG ist, genügt es, dass sich der angefochtene Entscheid auf die Beurteilung ihrer Zivilansprüche auswirken kann. Andere Privatkläger oder Privatklägerinnen sind nur zur Beschwerde berechtigt, wenn ihre Straf- oder Zivilklage im angefochtenen Entscheid materiell beurteilt worden ist. Damit entfällt für sie das Beschwerderecht, wenn ein Strafverfahren nicht eingeleitet oder eingestellt worden ist oder wenn eine Vorinstanz auf die Beschwerde nicht eingetreten ist. Gegenüber der Einschätzung im Evaluationsbericht<sup>16</sup> hat der Bundesrat aufgrund der Rückmeldungen des Bundesgerichts hier eine Neubeurteilung vorgenommen. Er ist zum Schluss gekommen, dass neben dem Harmonisierungsgedanken auch der Entlastung des Bundesgerichts und der Verfahrensökonomie Rechnung zu tragen ist. Hat die Vorinstanz bereits materiell über eine Straf- oder Zivilklage entschieden, soll die geschädigte Person aber wie bisher Zugang zum Bundesgericht haben und nicht auf dem Zivilweg wieder vorne beginnen müssen.

### 2.1.3 Einheitsbeschwerde statt subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Die Vorlage will in den Bereichen, in denen die ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht (Einheitsbeschwerde) ausgeschlossen ist, den Zugang zum Bundesgericht ausnahmsweise öffnen, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Eine ähnliche Auffangfunktion

---

<sup>10</sup> BGE 133 IV 228.

<sup>11</sup> Bericht vom 4. und 8. September 1999 der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates, BBl 1999 9518, und Stellungnahme des Bundesrates vom 4. Oktober 1999, BBl 1999 9606.

<sup>12</sup> Strafbehördenorganisationsgesetz vom 19. März 2010 (StBOG; SR 173.71).

<sup>13</sup> Vgl. AS 2010 2022.

<sup>14</sup> 2014 verzeichnete das Bundesgericht 393 Beschwerden einer Privatklägerschaft gegen Einstellungsverfügungen und Nichteintretensentscheide. 113 stammten von Opfern im Sinne des OHG, 280 von anderen Geschädigten.

<sup>15</sup> Von den 212 Beschwerden, die 2014 erledigt wurden, sind nur 4 (2 Prozent) gutgeheissen worden.

<sup>16</sup> Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege; BBl 2013 9077, hier 9110.

hatte bisher die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Mit ihr konnten Entscheide letzter kantonalen Instanzen wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden, wenn keine ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig war. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen des Bundesgerichtsgesetzes aufgenommen, da befürchtet wurde, dass sonst gegen Entscheide letzter kantonalen Instanzen in gewissen Bereichen einzig noch die Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte offenstünde. Von den Geschäftszahlen her spielt die subsidiäre Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht nur eine untergeordnete Rolle. 2013 waren lediglich 394 von 7919 Eingängen (5 Prozent) subsidiäre Verfassungsbeschwerden. Auf 72 Prozent der im genannten Jahr erledigten subsidiären Verfassungsbeschwerden konnte gar nicht eingetreten werden. Die neu vorgeschlagene Lösung soll die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ablösen und hat dieser gegenüber folgende Vorteile:

- Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde konnten nur Entscheide letzter kantonalen Instanzen angefochten werden. Da diese Situation unbefriedigend war, sah sich der Gesetzgeber veranlasst, bei besonders bedeutenden Fällen oder grundlegenden Rechtsfragen die Beschwerde an das Bundesgericht auch gegen gewisse an sich letztinstanzliche Entscheide des Bundesstrafgerichts beziehungsweise des Bundesverwaltungsgerichts zuzulassen. Dies betrifft namentlich die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 84 BGG) und die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Art. 84a BGG). Die neue Regelung hat den Vorteil, dass nicht mehr zwischen Entscheiden kantonalen Instanzen und Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts beziehungsweise des Bundesstrafgerichts unterschieden wird. Eine analoge Regelung wurde für Artikel 83 Buchstabe m BGG bereits im Rahmen des Steuererlassgesetzes vom 20. Juni 2014<sup>17</sup> beschlossen.
- Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde konnten nur Verfassungsprügen vorgebracht werden. Die vorgesehene Gegen Ausnahme bei der Einheitsbeschwerde erlaubt, auch andere Rechtsverletzungen, insbesondere die Verletzung von Bundesgesetzesrecht oder Völkerrecht, geltend zu machen. Die möglichen Rügegründe werden somit erweitert. Die Auslegung von Bundesgesetzesrecht kann künftig überall frei und nicht bloss auf Willkür hin überprüft werden. Diese Anpassung ist vor allem auch deshalb gerechtfertigt, weil das Zivil- und Strafprozessrecht heute – anders als zur Zeit des Inkrafttretens des BGG – weitestgehend bundesrechtlich geregelt ist. Ein Rechtsmittel, das im Anwendungsbereich von Bundesrecht nur die Rüge von Verfassungsverletzungen zulässt, ist in der Bundesrechtspflege ein Fremdkörper. Ferner können die Rechtssuchenden in den Bereichen des öffentlichen Rechts und des Zivilrechts davon profitieren, dass die Regelung der Beschwerdelegitimation bei der Einheitsbeschwerde etwas grosszügiger ist als bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde.
- Für die Rechtssuchenden wird die Wahl des zutreffenden Rechtsmittels einfacher. Die Notwendigkeit, allenfalls zusammen mit der ordentlichen Beschwerde auch eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde einzureichen (Art. 119 BGG), entfällt.
- Mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde konnten bisher in allen Gebieten, in denen die ordentliche Beschwerde an das Bundesgericht ausgeschlossen war, Entscheide letzter kantonalen Instanzen beim Bundesgericht mit der (genügend substantiierten) Behauptung angefochten werden, verfassungsmässige Rechte seien verletzt worden. Die Neuregelung erlaubt dem Bundesgericht eine Triage zu machen und sich auf jene Fälle zu konzentrieren, die einer höchstrichterlichen Beurteilung bedürfen. Das Bundesgericht muss dabei im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung des Begriffs «besonders bedeutender Fall» auch Individualrechtsschutz leisten, wenn Anzeichen bestehen, dass die Vorinstanz verfassungsmässige Rechte verletzt hat.

---

<sup>17</sup> AS 2015 9 (noch nicht in Kraft).



In Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen kann heute immer nur die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 98 BGG). Der Rechtsschutz gleicht in diesem Bereich der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Zusammen mit der Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde sollen deshalb auch die Bedingungen für Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen revidiert werden. Nach dem vorgeschlagenen Artikel 93b E-BGG sind Beschwerden gegen Entscheide über vorsorgliche Massnahmen zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Ist die Beschwerde zulässig, so können alle Beschwerdegründe nach den Artikeln 95 – 98 BGG geltend gemacht werden.

#### **2.1.4 Besondere Regelung im Ausländer- und Asylrecht**

Im Bereich des Ausländer- und Asylrechts sind einerseits die Fallzahlen sehr hoch; andererseits ist der Rechtsweg ans Bundesgericht bei Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts in diesem Bereich nur sehr eingeschränkt möglich, selbst wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Asylentscheide des Bundesverwaltungsgerichts sind heute vor Bundesgericht einzig anfechtbar, wenn sie Personen betreffen, gegen die ein Auslieferungersuchen des Staates vorliegt, vor welchem sie Schutz suchen (Art. 83 Bst. d Ziff. 1 BGG).

Die Vorlage will dem Bundesgericht künftig ermöglichen, in eingeschränktem Masse zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auch dort Stellung nehmen zu können, wo das Bundesverwaltungsgericht bisher endgültig entschieden hat. Für gewisse Entscheide des Ausländerrechts sieht der neue Artikel 84 E-BGG vor, dass die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, wenn sich erstens eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt und wenn zweitens das Bundesverwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid festgestellt hat, dass dieser eine solche Rechtsfrage betrifft. Wegen der grossen Fallzahlen und der Versuchung, Rechtsmittel unabhängig von den Erfolgchancen zur Verlängerung der Anwesenheit in der Schweiz einzulegen (eine Wegweisung vor dem rechtskräftigen Entscheid kommt in der Regel nicht in Frage), ist es notwendig, dass die Zulassung durch das Bundesverwaltungsgericht eine notwendige (aber nicht hinreichende) Voraussetzung für die Beschwerde an das Bundesgericht ist.

Die Zahl derartiger Grundsatzentscheide des Bundesverwaltungsgerichts dürfte kaum mehr als 20 pro Jahr betragen. Sollte sich herausstellen, dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Bejahung einer Grundsatzfrage zu restriktiv ist, könnte das von den Aufsichtsbehörden (Bundesgericht und Parlament) thematisiert werden. Individuellen Rechtsschutz gibt es diesbezüglich aber nicht, d.h. Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts, die nicht als Entscheide über eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung deklariert sind, können nicht mit Beschwerde angefochten werden, auch nicht mit der Begründung, es gehe bei richtiger Betrachtung um eine Grundsatzfrage. Bei ausländerrechtlichen Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichts nach Artikel 84 E-BGG wird auf das Kriterium des besonders bedeutenden Falles verzichtet. Wegen der Offenheit dieses Kriteriums bestünde das Risiko, dass das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht den Fall relativ oft nicht gleich einschätzen würden. Ausserdem muss die Gegen Ausnahme bei Artikel 84 E-BGG nicht den Wegfall einer heute bestehenden subsidiären Verfassungsbeschwerde kompensieren.

Um die mit der moderaten Öffnung des Rechtswegs an das Bundesgericht (Art. 83 Abs. 2 und 84 Abs. 2 E-BGG) verbundene Mehrbelastung des Gerichts zu kompensieren, werden in Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe b E-BGG weitere – nicht in der Aufzählung nach Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe a E-BGG aufgeführte – ausländerrechtliche Entscheide von der Beschwerde ans Bundesgericht ausgenommen (insbesondere Entscheide über Bewilligungen). Unter keinen Ausnahmekatalog fallen künftig nur Entscheide, die eine Person betreffen, die

sich seit mindestens zehn Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhält oder die bereits die Niederlassungsbewilligung besitzt (Art. 83 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 E-BGG). Soweit es aufgrund eines Staatsvertrags<sup>18</sup> notwendig ist, steht die Beschwerde an das Bundesgericht ebenfalls ohne Einschränkung zur Verfügung (Art. 83 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 und 84 Abs. 2 Bst. b E-BGG). In den Fällen nach Artikel 83 Abs. 1 Bst. b (erster Satzteil) E-BGG ist die Beschwerde zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Art. 83 Abs. 2 E-BGG).

Ein bundesgerichtlicher Rechtsschutz, der nur zum Tragen kommen kann, wenn das Bundesverwaltungsgericht seinen Entscheid als Grundsatzentscheid bezeichnet hat, wäre auch für den Bereich des Asylrechts denkbar. Der Bundesrat hat sich im Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege<sup>19</sup> und in der Antwort auf das Postulat Amarelle vom 11. Dezember 2014 (14.4214 «EGMR. Ausbau der juristischen Kontrolle des Bundesgerichtes über das Bundesverwaltungsgericht bei Asylentscheiden») dafür ausgesprochen, das Bundesgericht in diesem Sinne auch im Asylrecht als oberste rechtsprechende Behörde (Art. 188 Abs. 1 BV) einzusetzen. Änderungen beim Rechtsschutz sind aber bereits in der Vorlage über die Neustrukturierung des Asylbereichs<sup>20</sup> enthalten, die sich gegenwärtig im Stadium der parlamentarischen Beratung befindet. Im Interesse einer kohärenten Weiterentwicklung des Asylverfahrensrechts wird im vorliegenden Entwurf zur Revision des BGG auf parallele Anpassungen in diesem Sachbereich verzichtet.

## **2.2 Besserer Rechtsschutz gegen Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung**

Nach Artikel 189 Absatz 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht beim Bundesgericht (und somit erst recht nicht bei einer anderen richterlichen Behörde) angefochten werden. Von der Befugnis, Ausnahmen zu bestimmen (Art. 189 Abs. 4 Satz 2 BV), hat der Gesetzgeber nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Eine direkte Beschwerde an das Bundesgericht gegen solche Akte gibt es nicht. In den Fällen nach Artikel 33 Buchstaben a und b des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>21</sup> können Verfügungen des Bundesrates oder der Organe der Bundesversammlung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Es geht dabei vor allem um Verfügungen über Arbeitsverhältnisse von Bundesangestellten und über die Abberufung von Mitgliedern der Leitungsgremien von Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung. Soweit es das BGG zulässt, können entsprechende Beschwerdeentscheide des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Mit ihrer Motion vom 3. Februar 2011 (11.3006 «Rechtsschutz in ausserordentlichen Lagen») bemängelte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, es bestehe kein ausreichender Rechtsschutz gegenüber Verfügungen und Verordnungen des Bundesrates und der Bundesversammlung, die sich unmittelbar auf die Bundesverfassung stützen. Der Bundesrat teilte diese Auffassung nicht und konnte sich im Ständerat mit seinem Antrag auf Ablehnung der Motion durchsetzen.

Allerdings muss – nicht zuletzt gestützt auf die parlamentarische Debatte über die erwähnte Motion – eingeräumt werden, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Vorschriften, die

---

<sup>18</sup> Vgl. Art. 11 Abs. 3 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) und Art. 11 Abs. 3 des Anhangs K zum Übereinkommen vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (SR 0.632.31).

<sup>19</sup> BBl 2013 9077, hier 9103.

<sup>20</sup> Vgl. Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes, BBl 2014 7991.

<sup>21</sup> VGG; SR 173.32

beim Rechtsschutz gegen Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung zu berücksichtigen sind, relativ kompliziert ist. Namentlich der in Artikel 47 Absatz 6 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997<sup>22</sup> geregelte sogenannte Delegationsautomatismus wird oft nicht richtig verstanden. Danach gehen Geschäfte des Bundesrates von Rechts wegen auf das in der Sache zuständige Departement über, soweit Verfügungen zu treffen sind, die von ihrem Gegenstand her (sachliche Zuständigkeit, Art. 31 und 32 VGG) der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegen, für die der Bundesrat aber nach Artikel 33 VGG nicht selbst Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts sein kann.

Diese eher unübersichtliche Regelung betrifft grundsätzlich alle Verfügungen des Bundesrates, nicht nur die in der Motion angesprochenen, die sich unmittelbar auf die Verfassung stützen. Hinsichtlich allfälliger Verfügungen der Bundesversammlung kann der vom Völkerrecht unter Umständen gebotene Rechtsschutz sogar nur mit dem Auslegungsmittel der Lückenfüllung hergestellt werden. Bei Verordnungen besteht dagegen kein ernsthaftes Problem: Wer durch die getroffene Regelung von Rechten und Pflichten besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse hat, kann den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

Der Bundesrat will den Rechtsschutz gegenüber *Verfügungen* (im Unterschied zu anderen Akten nach Art. 189 Abs. 4 BV) des Bundesrates und der Bundesversammlung im Gesetz wie folgt verbessern beziehungsweise einfacher regeln:

- Die Bundesversammlung und ihre Organe sowie der Bundesrat werden in Artikel 33 Buchstaben a und b E-VGG als Vorinstanzen des Bundesverwaltungsgerichts aufgezählt, soweit sie als erste Instanzen verfügen.
- An der beschränkten sachlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichts auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit und der auswärtigen Angelegenheiten (Art. 32 Abs. 1 Bst. a VGG; Art. 83 Bst. a BGG) wird dabei nichts geändert. Die Bestimmungen werden indessen präziser formuliert (Art. 32 Abs. 1 Bst. a E-VGG und Art. 84a E-BGG).
- Der Delegationsautomatismus von Artikel 47 Absatz 6 RVOG wird aufgehoben. Die Ausnahmen, die in Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben d–f, h und i<sup>23</sup> VGG zur Abweichung vom Delegationsautomatismus erlassen worden waren, wurden daraufhin geprüft, ob sie weiterhin sachgerecht sind. Zwei Ausnahmen werden aufgehoben (Verfügungen betreffend Infrastrukturkonzessionen für Eisenbahnen und betreffend Konzessionen für Spielbanken.<sup>24</sup> Dafür werden – ohne Bezug zum erwähnten Delegationsautomatismus – zwei neue Ausnahmen aufgenommen: die Festlegung oder Genehmigung geographischer Namen sowie die Genehmigung von Erlassen und öffentlich-rechtlichen Tarifen, soweit nicht ein Bundesgesetz die Beschwerde vorsieht (Art. 32 Abs. 1 Bst. f und h E-VGG). Bei diesen neuen Ausnahmen geht es eher um eine Klarstellung als um eine Änderung, weil sie Objekte betreffen, die eigentlich nicht als Verfügungen zu qualifizieren sind.

Die beschriebene Neuregelung bewirkt, dass gegen erstinstanzliche Verfügungen der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesverwaltungsgericht und anschliessend beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden kann, soweit die Ausnahmekataloge nach Artikel 32 VGG bzw. Artikel 83 und 84a BGG die sachliche Zuständigkeit dieser Gerichte nicht einschränken. Auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit und der auswärtigen Angelegenheiten ist die Beschwerde an die Gerichte nur zulässig, wenn der Entscheid nicht überwiegend auf politischen Erwägungen beruht oder wenn das Völkerrecht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Trifft keine dieser Bedingungen zu, sind Verfü-

---

<sup>22</sup> RVOG; SR **172.010**

<sup>23</sup> Vgl. BBl **2014** 7345 (noch nicht in Kraft).

<sup>24</sup> Vgl. dazu auch die Botschaft vom 21. Oktober 2015 zum Geldspielgesetz.

gungen des Bundesrates (und gegebenenfalls der Bundesversammlung; vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV) auf dem genannten Gebiet endgültig, während gegen Verfügungen der Bundesverwaltung Beschwerde bis zum Bundesrat geführt werden kann (Art. 47 und 72 Bst. a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968<sup>25</sup>).

## 2.3 Anpassung der Bestimmungen über die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht gelten die Beschwerdegründe von Artikel 49 VwVG.<sup>26</sup> Das bedeutet, dass auch die Rüge der Unangemessenheit zulässig ist, sofern sich die Beschwerde nicht gegen einen kantonalen Beschwerdeentscheid richtet. Verschiedene Spezialgesetze schliessen für ihren Bereich aber aus, dass vor Bundesverwaltungsgericht die Unangemessenheit einer Verfügung gerügt werden kann.<sup>27</sup>

Dass dem Bundesverwaltungsgericht heute grundsätzlich eine volle Ermessenskontrolle zusteht, ist historisch zu erklären. Mit der Teilrevision der Bundesrechtspflege von 1991 wurden verschiedene Rekurskommissionen geschaffen, denen hauptsächlich Zuständigkeiten zugewiesen wurden, die vorher von Beschwerdediensten auf Departementsstufe ausgeübt worden waren. Gleichzeitig wurde in 71 a Absatz 2 VwVG<sup>28</sup> bestimmt, dass sich das Verfahren vor den Rekurs- und Schiedskommissionen nach diesem Gesetz richte. Bei der Schaffung des VGG wurde für das Bundesverwaltungsgericht die volle Kognition der damaligen Rekurskommissionen übernommen. In der Botschaft hiess es dazu, man wolle eine Verkürzung des Rechtsschutzes vermeiden.<sup>29</sup>

Nicht zu Unrecht wird immer wieder geltend gemacht, das Gesetz verspreche mit der Angemessenheitskontrolle etwas, was das Bundesverwaltungsgericht nicht in vollem Umfang leisten könne. Ausserdem zeichnet sich das klassische Ermessen im allgemeinen Verwaltungsrecht gerade dadurch aus, dass es der Verwaltung einen Spielraum öffnet, in den sich die Justiz nicht einmischen soll, solange keine Rechtsvorschriften verletzt werden. Der Bundesrat erklärte deshalb in seinem Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, dass er bei der Kognition des Bundesverwaltungsgerichts die Rechts- und Sachverhaltskontrolle (ohne Angemessenheitskontrolle) zur Regel machen möchte.<sup>30</sup>

In der vom Bundesamt für Justiz eingesetzten Arbeitsgruppe (vgl. Ziff. 1.3) zeigte sich dann, dass das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht keine grundsätzliche Änderung der Bestimmungen über die Kognition des Bundesverwaltungsgerichts wünschen. Im hauptsächlich betroffenen Bundesverwaltungsgericht stimmte an einer Sitzung des Gesamtgerichts eine sehr deutliche Mehrheit der Richter und Richterinnen dagegen. Ein Ausschluss der Angemessenheitsprüfung im Beschwerdeverfahren wird als falsches Signal für ein quasi rechtsfreies Reservat der verfügenden Verwaltungsstelle gesehen. Das Bundesverwaltungs-

---

<sup>25</sup> VwVG; SR 172.021

<sup>26</sup> Vgl. ferner Art. 37 VGG.

<sup>27</sup> Ausgeschlossen ist die Angemessenheitsprüfung im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31; Art. 106 Abs. 1), im Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1; Art. 31), im Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010 über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen (SR 196.1; Art. 11 Abs. 3), im Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und Innovation (SR 420.1; Art. 13 Abs. 3), im Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009 (SR 442.1; Art. 26), im Filmgesetz vom 14. Dezember 2001 (SR 443.1; Art. 32) und im Bundesgesetz vom 21. März 1980 über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland (SR 981; Art. 8 Abs. 3); ferner teilweise im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101; Art. 51 Abs. 6), im Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (SR 745.1; Art. 56 Abs. 3) und im Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.1; Art. 53 Abs. 2 Bst. e).

<sup>28</sup> AS 1992 288

<sup>29</sup> BBl 2001 4202, hier 4256.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts 1B\_595/2011 vom 21. März 2012 und BGE 138 IV 225 (1B\_397/2012) unveröffentlichte E. 1.

gericht müsse ohnehin eine gewisse Zurückhaltung üben, wenn die angefochtene Verfügung auf Fachwissen oder auf einer politischen Strategie beruhe. Die Angemessenheitskontrolle gesetzlich auszuschliessen ändere daher in der Praxis nicht viel am heutigen Prüfungsumfang, verursache aber neue Diskussionen über die Abgrenzung der Ermessensfragen von den Rechts- und Sachverhaltsfragen. Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung sei eine Einschränkung der Ermessenskontrolle kaum relevant.

Sowohl für einen grundsätzlichen Verzicht auf die Angemessenheitsprüfung des Bundesverwaltungsgerichts als auch für die Beibehaltung des Status quo gibt es berechtigte Argumente, ohne dass sich die Waage eindeutig auf die eine oder andere Seite neigen würde. Nachdem schon in zahlreichen Spezialgesetzen – gerade solchen mit ausgeprägten Ermessensentscheiden – die Angemessenheitskontrolle ausgeschlossen worden ist, erscheint es richtig, jetzt die Beschränkung auf die Rechts- und Sachverhaltskontrolle zur Regel zu machen. Das Gesetz kann aber für bestimmte Bereiche weiterhin eine Angemessenheitsprüfung ermöglichen. Im VwVG selbst soll dies für Beschwerdeverfahren des Bundesverwaltungsgerichts betreffend die Festsetzung von Abgaben oder öffentlich-rechtlichen Entschädigungen sowie betreffend Sozialversicherungsleistungen vorgesehen werden. In diesen Fällen geht es eher um richterliches Ermessen (wie beim Zivilgericht) als um einen Handlungsspielraum der Verwaltung (Verwaltungsermessen).

## **2.4 Harmonisierung zwischen dem BGG und der Strafprozessordnung**

Harmonisierungsbedarf gibt es namentlich beim Instanzenzug im Strafrechtsbereich. Das Bundesgerichtsgesetz statuiert im Zivil- und im Strafrecht den Grundsatz der doppelten Instanz («double instance»), wonach die Kantone obere Gerichte als Rechtsmittelinstanzen vorsehen müssen (Art. 75 Abs. 2 und 80 Abs. 2 BGG). Von diesem Grundsatz gibt es Ausnahmen. So ist es etwa zulässig, dass im Zivilrechtsbereich ein Handelsgericht als einzige kantonale Vorinstanz des Bundesgerichts entscheidet (Art. 75 Abs. 2 Bst. b BGG). Bei den einzigen kantonalen Instanzen im Zivilrecht handelt es sich aber immer um obere kantonale Gerichte (Art. 75 Abs. 2 erster Satz BGG). Mit dem Inkrafttreten der StPO und des StBOG am 1. Januar 2011 sind neue Ausnahmen vom Grundsatz der «double instance» geschaffen worden, die das Bundesgericht zusätzlich belasten und bei denen fraglich ist, ob sie stufen- und sachgerecht sind (vgl. Art. 80 Abs. 2 dritter Satz BGG). Dies betrifft namentlich Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts oder des urteilenden Gerichts über die Entsiegelung (Art. 248 Abs. 3 StPO)<sup>31</sup>, die stationäre Begutachtung (Art. 186 StPO) oder die Zusicherung der Anonymität einer geschützten Person (Art. 150 Abs. 2 StPO). Auch Entscheide der betreffenden kantonalen Instanz über strittige Ausstandsbegehren (Art. 59 StPO) oder über die Leistung von Sicherheit für die Ansprüche der beschuldigten Person gegenüber der Privatklägerschaft (Art. 125 Abs. 2 und 3 StPO) sind direkt beim Bundesgericht anfechtbar. Es kann jedoch nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, in den genannten Fällen als erste Rechtsmittelinstanz zu wirken. Dies widerspricht den primären Aufgaben des Höchstgerichts, letztinstanzlich Rechtsfragen zu beantworten und die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu gewährleisten. Die Vorlage sieht entsprechend vor, dass gegen die genannten Entscheide zuerst auf kantonaler Ebene Beschwerde geführt werden muss.

## **2.5 Weitere Bereinigungen**

Die Vorlage bereinigt auch einen Systemfehler beim Verfahren vor Bundesgericht. Mit Beschwerden gegen die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Militär- oder

<sup>31</sup> Vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts 1B\_595/2011 vom 21. März 2012 und BGE **138** IV 225 (1B\_397/2012) unveröffentlichte E. 1.

Unfallversicherung kann heute noch jede unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung gerügt werden (Art. 97 Abs. 2 und 105 Abs. 3 BGG). Dies im Unterschied zu den anderen Sozialversicherungszweigen, wo die allgemeine Regel gilt, dass beim Bundesgericht die Sachverhaltsfeststellung nur gerügt werden kann, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung beruht und wenn ausserdem die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG). Die Ausnahmeregelung betreffend Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung lässt sich – jedenfalls seit sie für die Invalidenversicherung abgeschafft worden ist – nicht mehr rechtfertigen. Artikel 97 Absatz 2 und 105 Absatz 3 BGG sollen daher aufgehoben werden.

Die Vorlage sieht zudem kleinere Anpassungen bei der Organisation und Verwaltung des Bundesgerichts vor. Die Regel, wonach der Vorsitz in den Abteilungen nicht länger als sechs Jahre ausgeübt werden darf, soll weniger streng formuliert werden, damit nach einem Wechsel während der Zweijahresperiode die restliche Dauer dieser Periode nicht angerechnet werden muss (Art. 19 Abs. 3 E-BGG). Weiter wird vorgeschlagen, in Artikel 25 BGG eine gerichtsinterne Rekurskommission für die Beurteilung von arbeitsrechtlichen Streitigkeiten mit dem Gerichtspersonal vorzusehen. Seit dem Inkrafttreten der Änderung des Bundespersonalgesetzes<sup>32</sup> vom 14. Dezember 2012 fehlt eine entsprechende Gesetzesbestimmung, so dass gegenwärtig in solchen Fällen nur die Spezialrekurskommission nach Artikel 36 Absatz 2 BPG angerufen werden kann, die sich aus drei Präsidenten bzw. Präsidentinnen kantonaler Gerichte zusammensetzt.

## 2.6 Verzicht auf Änderungen beim Rechtsschutz im Bereich der politischen Rechte

Im Bereich der politischen Rechte war das Bundesgericht schon lange letzte Beschwerdeinstanz, wenn es um kantonale Angelegenheiten ging.<sup>33</sup> In eidgenössischen Angelegenheiten reichte seine Zuständigkeit aber weniger weit. Für Beschwerden wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen war bis zum Inkrafttreten des BGG der Bundesrat beziehungsweise der Nationalrat letzte Instanz.<sup>34</sup> Mit der Verfassungsänderung über die Justizreform aus dem Jahre 2000 wurde Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe f BV so formuliert, dass das Bundesgericht für die Beurteilung von Streitigkeiten wegen Verletzung von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte in gleicher Weise zuständig ist.<sup>35</sup>

In kantonalen Angelegenheiten können alle behördlichen Akte, die die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen, bis vor Bundesgericht angefochten werden (Art. 88 Abs. 2 BGG). Für eidgenössische Angelegenheiten kann eine gleichwertige Garantie hingegen weder aus dem BGG noch aus dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976<sup>36</sup> über die politischen Rechte noch aus dem VwVG abgeleitet werden. Insbesondere regelt das Gesetz nicht, welcher Rechtsschutz besteht, wenn Stimmberechtigte geltend machen wollen, ein Akt des Bundesrates oder der Bundesversammlung verletze die Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Der Bundesrat hatte aufgrund dieser Ausgangslage in seinem Evaluationsbericht zur neuen Bundesrechtspflege Gesetzesänderungen in Aussicht gestellt.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> BPG; SR 172.220.1

<sup>33</sup> Art. 85 Bst. a OG (BS 3 531).

<sup>34</sup> Vgl. die heute aufgehobenen Art. 81 und 82 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (AS 1978 688).

<sup>35</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft vom 20. November 1996 (BBl 1997 I 1, hier 530 f.).

<sup>36</sup> BPR; SR 161.1

<sup>37</sup> BBl 2013 9077, hier 9107.

Nach eingehender Auseinandersetzung kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Rechtsschutz der Stimmberechtigten wie auch der Rechtsweg, der einzuschlagen ist, wenn sich eine Unregelmässigkeit in mehreren Kantonen auswirkt, aufgrund der neueren Bundesgerichtspraxis<sup>38</sup> ausreichend geklärt sind. Unter diesen Umständen sieht der Bundesrat keinen Handlungsbedarf für eine Anpassung der Rechtsschutzbestimmungen im Bereich der politischen Rechte.

### **3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln**

#### **Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>39</sup>**

##### *Art. 19 Abs. 3*

Nach heutigem Recht darf ein Richter oder eine Richterin am Bundesgericht höchstens sechs Jahre lang eine Abteilung präsidieren. Neu soll die Limite drei volle zweijährige Wahlperioden betragen. Wer das Präsidium während einer Zweijahresperiode übernimmt, kann es somit nach sechs Jahren noch bis zum Ablauf der (dritten) ordentlichen Wahlperiode ausüben.

##### *Art. 20 Abs. 2 zweiter Satz*

Auch bei Beschwerden gegen Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden in Schuldbtreibungs- und Konkursachen sollen die Abteilungen künftig in Fünferbesetzung entscheiden, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder ein Richter oder eine Richterin es beantragt. Die bisherige Ausnahme in Artikel 20 Absatz 2 zweiter Satz wird aufgehoben.

##### *Art. 25 Abs. 2 zweiter Satz*

Bis zum 30. Juni 2013 konnten personalrechtliche Streitigkeiten am Bundesgericht an eine interne und anschliessend an eine externe Rekurskommission weitergezogen werden. Die interne Rekurskommission am Bundesgericht hatte zahlreiche Streiffälle entschieden, während die externe Rekurskommission *sui generis*, die sich aus kantonalen Richterinnen und Richtern zusammensetzt, seit ihrer Einsetzung am 1. Januar 2007 noch nie angerufen wurde. Am 1. Juli 2013 wurde Artikel 35 BPG aufgehoben und damit die interne Beschwerde für die gesamte Bundesverwaltung abgeschafft. Ausgenommen davon waren Fälle, in denen ein Spezialgesetz noch ein Beschwerdeverfahren und eine Beschwerdeinstanz vorsah. Dies traf für das Bundesgericht, das sich für die Einsetzung der internen Beschwerdekommision in einem Reglement auf Artikel 35 BPG gestützt hatte, nicht zu. Der neue Artikel 25 Absatz 2 zweiter Satz setzt die interne Rekurskommission für den Spezialfall des Bundesgerichts auf Gesetzesebene wieder ein. Diese Ausnahme rechtfertigt sich dadurch, dass das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde der Schweiz die einzige Bundesbehörde ist, deren personalrechtliche Entscheide nicht beim Bundesverwaltungsgericht und verständlicherweise auch nicht beim Bundesgericht selber angefochten werden können. Die Wiedereinsetzung der internen Rekurskommission entspricht einem Anliegen des Personals des Bundesgerichts und fand die Unterstützung des Gesamtgerichts.

---

<sup>38</sup> BGE 138 I 61 E. 7.4; 140 I 338 (1C\_372/2014) unveröffentlichte E. 3.1.; Urteil 1C\_63/2015 vom 24. August 2015 E. 2.2.

<sup>39</sup> SR 173.110

#### *Art. 42 Abs. 2 zweiter Satz*

Der zweite Satz von Artikel 42 Absatz 2 muss terminologisch an die neue Vorbehaltsklausel in den Artikeln betreffend Streitwertgrenzen und Sachgebietsausnahmen angepasst werden (vgl. Art. 73, 74 Abs. 2 Bst. a, 79 Abs. 2, 83 Abs. 2, 85 Abs. 2 E-BGG).

#### *Art. 46 Abs. 2*

Bei den Ausnahmen vom gesetzlichen Fristenstillstand (über Weihnachten, Ostern und von Mitte Juli bis Mitte August) werden zusätzlich die bundesgerichtlichen Verfahren betreffend Schutzmassnahmen und Rückführungsentscheide nach dem Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007<sup>40</sup> über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen aufgeführt. Für diese Angelegenheiten gilt auch eine verkürzte Beschwerdefrist (Art. 100 Abs. 2 Bst. c E-BGG).

#### *Art. 64 Abs. 4 zweiter Satz*

Die Ergänzung, wonach der Anspruch des Bundesgerichts auf Ersatz für die Kosten der unentgeltlichen Rechtspflege zehn Jahre nach dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens verjährt, klärt die Rechtslage. Die zehnjährige Verjährungsfrist ergibt sich auch aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist eine klare Regelung, wie sie schon in Artikel 123 Abs. 2 der Zivilprozessordnung<sup>41</sup> und Artikel 135 Absatz 5 StPO besteht,<sup>42</sup> vorzuziehen.

#### *Art. 73*

Gegen Entscheide, die im Rahmen des Widerspruchsverfahrens gegen eine Marke getroffen worden sind, ist die Beschwerde in Zivilsachen neu nicht nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt sondern auch, wenn ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Es handelt sich um eine Harmonisierung mit den anderen Ausnahmebestimmungen.

#### *Art. 74 Abs. 2 Bst. a*

Nach Artikel 74 Absatz 1 BGG ist in vermögensrechtlichen Angelegenheiten die Beschwerde in Zivilsachen nur zulässig, wenn die massgebende Streitwertgrenze erreicht wird. Absatz 2 sieht verschiedene Ausnahmen vor. Nach Buchstabe a ist die Beschwerde künftig nicht nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt sondern auch, wenn ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Es handelt sich um eine Harmonisierung mit den anderen Ausnahmebestimmungen.

#### *Art. 78 Abs. 2 Bst. a*

Die Neuformulierung dieser Bestimmung verankert die bundesgerichtliche Praxis<sup>43</sup> und beseitigt eine Unklarheit. Für die Zulässigkeit der Beschwerde in Strafsachen ist massgebend, dass die Vorinstanz des Bundesgerichts sowohl den Straf- als auch den Zivilpunkt beurteilte oder dies hätte tun müssen. In solchen Fällen steht die Beschwerde in Strafsachen auch zur Verfügung, wenn nur der Entscheid im Zivilpunkt angefochten wird. War bereits im Strafverfahren vor der Vorinstanz nur noch der Zivilpunkt streitig, so ist die Beschwerde in Zivilsachen das zutreffende Rechtsmittel ans Bundesgericht.

---

<sup>40</sup> SR 211.222.32

<sup>41</sup> ZPO; SR 272

<sup>42</sup> Auch in Art. 123 Abs. 2 ZPO ist der rechtskräftige Verfahrensabschluss gemeint. Vgl. dazu FRANK EMMEL, in: Thomas Sutter-Somm / Franz Hasenböhler / Christoph Leuenberger[Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 2. Aufl., Zürich 2013, Art. 123 N 3.

<sup>43</sup> BGE 133 III 701.



## Art. 79 Ausnahmen

Das geltende BGG kennt bei der Beschwerde in Strafsachen nur eine Ausnahme von der Zuständigkeit des Bundesgerichts. Die Beschwerde ist unzulässig gegen Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts, soweit es sich nicht um Entscheide über Zwangsmassnahmen handelt (Art. 79 BGG). Neu sollen zwei weitere Ausnahmen hinzukommen.

Die erste betrifft Verurteilungen wegen einer Übertretung, wenn eine Busse von höchstens 5000 Franken ausgesprochen wurde und mit der Beschwerde nicht eine höhere Strafe angestrebt wird (Art. 79 Abs. 1 Bst. a E-BGG). Als Übertretungen gelten strafbare Handlungen, die mit Busse, also weder mit Freiheitsstrafe noch mit Geldstrafe (in Tagessätzen), bedroht sind.<sup>44</sup> Nach den heute gültigen Bestimmungen über das Strafregister führen Bussen bis 5000 Franken wegen Übertretungen in der Regel nicht zu einem Registereintrag.<sup>45</sup>

Die zweite neue Ausnahme bezweckt, dass Entscheide der kantonalen Beschwerdeinstanz (Art. 20 StPO) grundsätzlich – wie jene der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts – endgültig sind, wenn sie keine Zwangsmassnahmen betreffen. Für Beschwerdeentscheide über Einstellungsverfügungen<sup>46</sup> soll diese Ausnahme aber nicht gelten, damit ausreichend Gewähr besteht für eine gesamtschweizerisch einheitliche Praxis (Art. 79 Abs. 1 Bst. c E-BGG, zumal Einstellungsverfügungen faktisch ähnliche Wirkungen haben können wie ein freisprechendes Urteil).

Die bereits bestehende Ausnahme für Entscheide der Beschwerdekammern des Bundesstrafgerichts wird so angepasst, dass sie bei Einstellungsverfügungen auch nicht mehr zur Anwendung kommt.

Alle Ausnahmen dieses Artikels stehen unter dem Vorbehalt, dass die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig bleibt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Absatz 2).

## Art. 79a Streitwertgrenzen

Betrifft eine Beschwerde nach Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe a BGG nur den Zivilpunkt, so müssen die Streitwertgrenzen, die bei der Beschwerde in Zivilsachen gelten (Art. 74 BGG), beachtet werden. Die Ausnahmen in Artikel 74 Absatz 2 (insbesondere Bst. a) BGG kommen ebenfalls zur Anwendung. Im Ergebnis deckt sich diese neue Regelung mit dem, was bereits die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege wollte. Die Expertenkommission verstand ihren Vorschlag zum heutigen Artikel 78 Absatz 2 Buchstaben a BGG nämlich so, dass Beschwerden (gegen Strafurteile), die nur den Zivilpunkt betreffen, als Beschwerden in Zivilsachen zu behandeln seien. Das Bundesgericht hat Artikel 78 BGG aber anders interpretiert, um bezüglich der Wahl des richtigen Rechtsmittels mehr Rechtssicherheit zu schaffen.<sup>47</sup>

[Variante:

## Art. 79a Streitwertgrenze

Die Variante zu Artikel 79a sieht die Streitwertgrenze für alle vermögensrechtlichen Zivilansprüche vor, die adhäsionsweise im Strafverfahren geltend gemacht worden sind. Ob die Beschwerde an das Bundesgericht auch den Strafpunkt betrifft, spielt dabei keine Rolle. Zusätzlich gilt die Streitwertgrenze von 30 000 Franken nach diesem Vorschlag für Beschwerden gegen Entscheide über den Anspruch der beschuldigten Person auf eine staatliche Ent-

<sup>44</sup> Vgl. Art. 10 und 103 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311).

<sup>45</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. c und d der Verordnung vom 29. September 2006 über das Strafregister (SR 331).

<sup>46</sup> Vgl. Art. 393 Abs. 1 Bst. a und b in Verbindung mit Art. 397 Abs. 3 StPO.

<sup>47</sup> BGE 133 III 701.

schädigung oder Genugtuung<sup>48</sup>. Diese Streitigkeiten wurden bis zum Inkrafttreten der StPO als öffentlich-rechtliche Angelegenheit betrachtet und fielen somit unter die Streitwertgrenze nach Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe a BGG.

Ist die Beschwerde in Strafsachen wegen der Streitwertgrenze nur im Strafpunkt zulässig und heisst das Bundesgericht die Beschwerde gut, so muss die obsiegende Partei die Möglichkeit haben, eine Abänderung des vorinstanzlichen Entscheids über die Zivilansprüche oder über die Entschädigung und Genugtuung zugunsten der beschuldigten Person zu erreichen. Die Variante erfordert daher die Schaffung eines neuen Revisionstatbestands in Artikel 410 StPO.]

#### *Art. 80 Abs. 2 dritter Satz*

Mit der Streichung dieses Satzes werden systemwidrige Ausnahmen vom Grundsatz der «double instance» beseitigt, die das Bundesgericht zusätzlich belasten und bei denen fraglich ist, ob sie stufen- und sachgerecht sind. Gegen entsprechende Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts oder einer anderen kantonalen Instanz soll zuerst auf kantonaler Ebene Beschwerde geführt werden müssen. Es kann nicht Aufgabe des Bundesgerichts sein, in diesen Fällen als erste Rechtmittelinstanz zu wirken (vgl. Ziff. 2.4).

#### *Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 und Abs. 4*

In *Absatz 1* wird Buchstabe b Ziffer 5 so geändert, dass die Privatklägerschaft, wenn sie nicht gleichzeitig Opfer im Sinne des OHG ist, nur noch gegen Entscheide Beschwerde führen kann, in denen ihre Straf- oder Zivilklage materiell beurteilt worden ist. Zur Beschwerde gegen Prozessurteile und gegen Entscheide über die Einstellung des Verfahrens werden diese Privatkläger und Privatklägerinnen nicht mehr berechtigt sein. Diese Änderung entlastet das Bundesgericht von einer grösseren Zahl von Beschwerden mit sehr geringer Erfolgsquote (vgl. Ziff. 2.1.2). Soweit die Privatklägerschaft auch Opfer ist, bleibt das Beschwerderecht unverändert.

Mit dem neuen *Absatz 4* werden die Kantone ermächtigt, für den Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs eine Behördenbeschwerde vorzusehen. Zwar erstreckt sich das Beschwerderecht der Staatsanwaltschaft (Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3) auch auf den Vollzugsbereich. Nach traditionellem Verständnis üben die Staatsanwaltschaften aber dort keine Aufsichtsfunktionen aus. Einige Kantone haben für das kantonale Verfahren eine Behördenbeschwerde geschaffen, um den Weiterzug von richterlichen Entscheiden zu ermöglichen, namentlich wenn es um Sicherheitsaspekte geht. Diese Beschwerderechte entfalten für das Verfahren vor Bundesgericht aber keine Wirkung. Eine bundesgesetzliche Grundlage für ein Beschwerderecht der Vollzugsbehörde ist eine der Forderungen der Motion Amherd vom 13. Dezember 2013 (13.4296 «Vereinheitlichung des Verfahrensrechtes bei der Vollstreckung der Strafurteile»).

#### *Art. 83 Abs. 1 Buchstaben a–f, h, m, o, p, r, s, u sowie Abs. 2 und 3*

Art. 83 enthält den wichtigsten Ausnahmekatalog des heutigen BGG. Entsprechend der Zielsetzung der Vorlage sind hier verschiedene Änderungen vorzunehmen. Zum einen wird eine gewisse Bereinigung und Kürzung bei der Aufzählung der Sachgebiete vorgeschlagen, in denen die Beschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig ist (Abs. 1). Zum andern ist vorgesehen, dass die Ausnahmen nicht mehr absolut gelten, sondern dass die Beschwerde immer dann zulässig bleibt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Abs. 2; vgl. dazu Ziff. 2.1.1).

---

<sup>48</sup> Art. 429–431 StPO.

## *Absatz 1*

### *a) Einbürgerungen*

Die Ausnahme betreffend Einbürgerungsentscheide gilt heute nur für die ordentliche Einbürgerung (Art. 83 Bst. b BGG). Neu erstreckt sich die Ausnahme auch auf Entscheide über die erleichterte Einbürgerung, die Wiedereinbürgerung und die Nichtigerklärung der Einbürgerung. Entscheide über die erleichterte Einbürgerung und die Wiedereinbürgerung werden immer vom zuständigen Bundesamt getroffen und können daher beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Für den Weiterzug von Einbürgerungsentscheiden der oberen kantonalen Gerichte und des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht müssen die Kriterien nach dem neuen Absatz 2 erfüllt sein. Eine Unterscheidung zwischen der ordentlichen Einbürgerung und anderen Einbürgerungsentscheiden drängt sich nicht mehr auf.

### *b) Ausländerrecht*

Im Ausländerrecht soll die Beschwerde an das Bundesgericht nur noch bei zwei Fallkategorien (Ziff. 1 und 2 von Buchstabe b) ausnahmslos zulässig sein:<sup>49</sup> Es handelt sich dabei einerseits um die Entscheide, die eine Person betreffen, die sich seit mindestens zehn Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhält oder die Niederlassungsbewilligung besitzt, und andererseits um die Entscheide, gegen welche die Beschwerde an das Bundesgericht wegen einer staatsvertraglichen Rechtsschutzbestimmung<sup>50</sup> möglich sein muss. Gegen andere ausländerrechtliche Entscheide kann nur dann beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Absatz 2). Für die in Artikel 84 Absatz 1 Buchstabe a E-BGG aufgezählten ausländerrechtlichen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts ist der Zugang zum Bundesgericht noch enger: Hier setzt eine Beschwerde ans oberste Gericht voraus, dass das Bundesverwaltungsgericht erklärt hat, eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu entscheiden, und dass das Bundesgericht ebenfalls eine Grundsatzfrage bejaht (Art. 84 Abs. 2 Bst. a E-BGG).

### *c) Asylrecht*

Im Bereich des Asylrechts werden die meisten Entscheide von Bundesbehörden und auf Beschwerde hin vom Bundesverwaltungsgericht getroffen. Diese Entscheide fallen neu unter das Spezialregime von Artikel 84 E-BGG. Bezüglich der kantonalen Entscheide (z.B. über Sozialhilfeleistungen an Asylsuchende) ändert sich – abgesehen von der neuen Gegen Ausnahme in Absatz 2 – nichts.

### *e) Öffentliche Beschaffungen*

Nach der bisherigen Regelung (Art. 83 Bst. f BGG) konnte im öffentlichen Beschaffungswesen nur beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt waren: Erstens musste der Schwellenwert nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen oder des massgebenden Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft erreicht sein; und zweitens musste sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellen. Entscheide über öffentliche Beschaffungen sollen weiterhin im Ausnahmekatalog bleiben. Für die Gegen Ausnahme wird aber neu die allgemeine Formel von Absatz 2 gelten. Der Beschaffungswert wird daher nicht mehr direkt ausschlaggebend sein, sondern höchstens wenn er dem Fall eine besondere Bedeutung verleiht.

### *f) Öffentlich ausgeschriebene Leistungsaufträge und Konzessionen*

Öffentlich ausgeschriebene Leistungsaufträge und Konzessionen weisen eine enge Verwandtschaft mit dem öffentlichen Beschaffungswesen auf. Die Behörde, die den Auftrag oder

<sup>49</sup> Vgl. zum Ausländerrecht auch Ziff. 2.1.4.

<sup>50</sup> Vgl. Fn. 18.

die Konzession erteilt, muss unter verschiedenen Angeboten oder Gesuchen jenes auswählen, das den massgebenden öffentlichen Interessen am besten Rechnung trägt. Das Recht liefert dafür nur einen Rahmen. Mitunter ist es notwendig, dass Streitigkeiten rasch aus dem Weg geräumt werden, weil sonst die Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit nicht rechtzeitig erbracht werden können.

Nach bisherigem Recht gelten für Entscheide betreffend die Bestellung von Angeboten des öffentlichen Verkehrs und für Entscheide über öffentlich ausgeschriebene Konzessionen im Bereich Radio und Fernsehen Ausnahmen von der Zuständigkeit des Bundesgerichts (Art. 83 Bst. f<sup>bis</sup> und p Ziff. 1 BGG). Im neuen Buchstaben f wird der Ausnahmetatbestand allgemeiner formuliert, so dass andere vergleichbare Auftrags- oder Konzessionserteilungen auch darunter subsumiert werden können. Zu denken ist etwa an die Erteilung von Konzessionen für Spielbanken.

#### *h) Internationale Rechtshilfe in Strafsachen und internationale Amtshilfe*

Für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und die internationale Amtshilfe in Steuer-sachen gilt heute schon der beschränkte Zugang zum Bundesgericht, wie er im neuen Absatz 2 vorgesehen ist (Art. 84 und 84a BGG, mit einigen bloss redaktionellen Nuancen). Die anderen Streitigkeiten aus der internationalen Amtshilfe, die gegenwärtig nicht vor Bundesgericht gebracht werden können (Art. 83 Bst. h BGG), sind künftig gleich zu behandeln. Bei Rechtshilfefällen ist zusätzlich Absatz 3 zu beachten.

#### *m) Stundung und Erlass von Abgaben*

Die im Rahmen des Steuererlassgesetzes vom 20. Juni 2014<sup>51</sup> beschlossene Ergänzung von Buchstabe m wird wegen des neuen Absatzes 2 hinfällig.

#### *o) Aufhebung der Ausnahme betreffend Typengenehmigung für Strassenfahrzeuge*

Buchstabe o schliesst in der geltenden Fassung die Beschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide über die Typengenehmigung von Fahrzeugen auf dem Gebiet des Strassenverkehrs aus. Die Zahl der jährlich erteilten Typengenehmigungen beträgt mehrere tausend, Beschwerden sind aber – bereits gegen die erstinstanzlichen Verfügungen – sehr selten. Eine Weiterführung dieses Ausnahmetatbestands ist daher nicht mehr gerechtfertigt.

#### *p) Zugang anderer Anbieter zu Fernmeldediensten*

Buchstabe p zum Gebiet des Fernmeldeverkehrs, des Radios und des Fernsehens sowie der Post umfasst heute drei Ziffern. In der ersten Ziffer geht es um Konzessionen, die Gegenstand einer öffentlichen Ausschreibung waren. Dieser Tatbestand wird künftig durch den Buchstaben f abgedeckt. Der Ausnahmetatbestand in Ziffer 3 betreffend den Zugang zu Postfachanlagen und Adressdaten für die Zustellung von Postsendungen<sup>52</sup> wird nicht mehr weitergeführt. Streitigkeiten aus gesetzlichen Bestimmungen, die den Eigentümern oder Betreibern von Infrastrukturanlagen vorschreiben, anderen Anbietern zu bestimmten Bedingungen die Nutzung ihrer Anlagen zu ermöglichen, können in der Regel bis vor Bundesgericht getragen werden. Dies gilt namentlich in Bezug auf Elektrizitätsnetze<sup>53</sup>, Eisenbahninfrastruktur<sup>54</sup>, Rohrleitungen<sup>55</sup> und Verbreitungsdienstleistungen für Radio- und Fernsehprogramme<sup>56</sup>. Einzig für den Zugang von Konkurrenten zu Fernmeldediensten (bisherige Ziff. 2) wird weiterhin eine Ausnahme statuiert, da in diesem dynamischen Marktbereich dem raschen Abschluss des Verfahrens eine besondere Bedeutung zukommt. Ansonsten wird eine vernünftige Geschäftsplanung und Kalkulation namentlich für kleinere Anbieter fast unmöglich. Aus

<sup>51</sup> AS 2015 9 (noch nicht in Kraft).

<sup>52</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 4 und 7 Abs. 4 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0).

<sup>53</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7).

<sup>54</sup> Vgl. Art. 9 und 40a<sup>bis</sup> des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101).

<sup>55</sup> Vgl. Art. 13 Abs. 2 des Rohrleitungsgesetzes vom 4. Oktober 1963 (RLG; SR 746.1).

<sup>56</sup> Vgl. Art. 51 Abs. 2 und 59 ff. des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40).

diesem Grund soll für Buchstabe p die neue Gegen Ausnahme nach Absatz 2 nicht zur Anwendung kommen.

#### *r) Krankenversicherung*

Der Ausnahmetatbestand betreffend die Krankenversicherung (insbesondere Tarife der Leistungserbringer und Spitalisten) muss aufgrund bereits erfolgter Änderungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994<sup>57</sup> über die Krankenversicherung und des VGG redaktionell angepasst werden. Der Gegenstand der Ausnahme bleibt wie bisher; Entscheide über Zulassungsbeschränkungen für Ärztinnen und Ärzte müssen im Entwurf nicht mehr erwähnt werden, weil die entsprechende gesetzliche Grundlage (Art. 55a KVG) bereits Ende Juni 2016 ausser Kraft tritt. Neu ist einzig die Geltung der Gegen Ausnahme nach Absatz 2.

#### *Absatz 3*

Auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen unterliegt die Beschwerde an das Bundesgericht nach dem geltenden Artikel 84 BGG einer doppelten Beschränkung. Es muss nicht nur ein besonders bedeutender Fall vorliegen, sondern es muss sich auch um einen Entscheid handeln, der eine Auslieferung, eine Beschlagnahme, eine Herausgabe von Gegenständen oder Vermögenswerten oder eine Übermittlung von Informationen aus dem Geheimbereich betrifft. Geht es um andere Rechtshilfehandlungen, etwa um die Herausgabe von Strafurteilen oder Strafakten, um eine einfache Zeugeneinvernahme (ohne dass Informationen aus dem Geheimbereich betroffen sind) oder um die Ermöglichung eines Augenscheins, so kann nie beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden.

Absatz 3 hat die Funktion, für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (vgl. Abs. 1 Bst. h) diese spezifische Beschränkung nach dem Gegenstand der Verfügung beizubehalten. Zwar ergibt sich daraus ein Unterschied zur internationalen Amtshilfe, bei der für die Zulässigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht nur Absatz 2 massgebend ist. Dieser Unterschied ist aber nicht unbegründet. In der internationalen Rechtshilfe wird ein eröffnetes ausländisches Strafverfahren unterstützt. Die Person, die diesem ausländischen Strafverfahren unterworfen ist, hat dort Parteistellung. Sie kann damit ihre Interessen in diesem Strafverfahren wahren. In der Amtshilfe wird dagegen oft im Bereich von Verwaltungsverfahren kooperiert. Die betroffene Person weiss in vielen Fällen noch nichts vom Verfahren. In anderen Fällen hat sie zwar vom Verfahren Kenntnis, doch fehlt ihr die Parteistellung. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, bei der internationalen Amtshilfe für den Rechtsschutz durch das Bundesgericht nur zu verlangen, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Abs. 1 Bst. h in Verbindung mit Abs. 2).

#### *Art. 84* Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts im Ausländer- und Asylrecht

Die in Absatz 1 des neuen Artikels aufgeführten Materien figurieren heute grösstenteils in Artikel 83 Buchstaben c und d BGG. Soweit es dabei um Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts im Ausländerrecht geht, sollen diese nicht mehr in jedem Falle endgültig sein. Vielmehr soll das Bundesgericht auch hier zur Rechtseinheit und Rechtsfortbildung beitragen können. Eine Beschwerde an das Bundesgericht ist gegen solche Entscheide aber nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt und das Bundesverwaltungsgericht dies auch bereits in seinem Entscheid festgestellt hat (Abs. 2 Bst. a; vgl. im Einzelnen Ziff. 2.1.4).

#### *Art. 84a* Aussen- und sicherheitspolitische Entscheide

Die Unzulässigkeit der Beschwerde an das Bundesgericht bei aussen- und sicherheitspolitischen Entscheiden ist heute in Artikel 83 Buchstabe a BGG geregelt. Der Grund für die Aus-

---

<sup>57</sup> KVG; SR 832.1

nahme von der Zuständigkeit des Bundesgerichts liegt darin, dass diese Entscheide nicht justiziabel sind. Grundsatzfragen oder besonders bedeutende Fälle vorzubehalten (Art. 83 Abs. 2 E-BGG), wäre hier nicht sachgerecht. Deshalb wird für diesen Ausnahmetatbestand ein eigener Artikel vorgeschlagen (zum Rechtsmittelweg in solchen Angelegenheiten vgl. Ziff. 2.2 in fine).

In Buchstabe a wird neu ausdrücklich verlangt, dass es sich um einen Entscheid handeln muss, der überwiegend auf politischen Erwägungen beruht. Dies entspricht dem heutigen Verständnis von Artikel 83 Buchstabe a BGG,<sup>58</sup> das allerdings bisher nicht aus dem Wortlaut der Norm hervorgeht.

#### *Art. 85 Abs. 2*

Absatz 2 umschreibt, wann in vermögensrechtlichen Angelegenheiten des öffentlichen Rechts nach Absatz 1 die Beschwerde an das Bundesgericht ohne Rücksicht auf den Streitwert zulässig ist. Wie bei der Beschwerde in Zivilsachen (Art. 74 Abs. 2 Bst. a E-BGG) wird neu auch das Vorliegen eines besonders bedeutenden Falls erwähnt.

#### *Art. 86 Abs. 2*

Die kantonalen Gerichte, die als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts entscheiden, müssen grundsätzlich obere Gerichte sein. Das geltende Recht kennt jedoch eine Ausnahme von dieser Anforderung, wenn nach einem anderen Bundesgesetz ein Entscheid einer unteren Gerichtsinstanz beim Bundesgericht angefochten werden kann. Die Fälle, die man bei der Schaffung dieser Ausnahme im Auge hatte, kamen aus dem Steuerrecht (Art. 146 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer<sup>59</sup>, Art. 56 des Verrechnungssteuergesetzes vom 13. Oktober 1965<sup>60</sup>, Art. 31 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 1959 über die Wehrpflichtersatzabgabe<sup>61</sup>). Das Bundesgesetz vom 26. September 2014 über eine Anpassung des DBG und des StHG an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB<sup>62</sup> hat Artikel 146 DBG geändert, um die direkte Beschwerde ans Bundesgericht gegen Entscheide von Steuerrekurskommissionen, die nicht den Kriterien für ein oberes Gericht genügen,<sup>63</sup> abzuschaffen. In Zukunft wird die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nach der allgemeinen Regel gegen den Entscheid der letzten kantonalen Instanz offen stehen. Diese muss ein oberes Gericht im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 BGG sein. Dasselbe muss im Bereich der Verrechnungssteuer und der Wehrpflichtersatzabgabe gelten. Aus diesem Grund werden Artikel 56 VStG und Artikel 31 Absatz 3 WPEG im Anhang dieses Gesetzes geändert. Konsequenterweise muss in Artikel 86 Absatz 2 BGG die Möglichkeit, dass ein anderes Gesetz die Beschwerde an das Bundesgericht gegen einen Entscheid einer anderen Instanz als eines oberen Gerichts zulässt, aufgehoben werden. Die Regel, wonach nur die oberen kantonalen Gerichte als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts entscheiden können, soll ohne Ausnahme gelten.

#### *Art. 93a* Beschwerde gegen Teil-, Vor- und Zwischenentscheide bei grundsätzlich unzulässiger Beschwerde gegen den Endentscheid

Gemäss dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens kann der Zugang zum Bundesgericht gegen einen Teil-, Vor- oder Zwischenentscheid nicht weiter sein als gegen den Endentscheid. Lässt das BGG die Beschwerde gegen einen Endentscheid nur unter der Voraussetzung zu, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen

<sup>58</sup> BGE 137 I 371 E. 1.2; MARINO LEBER, in: Christoph Auer / Markus Müller / Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, Art. 72 N. 8.

<sup>59</sup> DBG; SR 642.11

<sup>60</sup> VStG; SR 642.21

<sup>61</sup> WPEG; SR 661

<sup>62</sup> AS 2015 779 (noch nicht in Kraft).

<sup>63</sup> Vgl. BGE 135 II 94 E. 4.1.

Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, so gilt diese Voraussetzung deshalb auch für die Beschwerde gegen einen Teil-, Vor- oder Zwischenentscheid in der gleichen Sache.

#### *Art. 93b* Vorsorgliche Massnahmen

Vorsorgliche Massnahmen sind Entscheide mit vorläufigem Charakter, die eine rechtliche Situation im Hinblick auf eine noch ausstehende definitive Regelung in einem späteren Hauptentscheid ordnen. Es kann sich um Sicherungsmassnahmen wie das Einfordern von Sicherheiten im Zivilprozess (Art. 261 ZPO), um einstweilige Regelungen wie Eheschutzmassnahmen (Art. 172 ff. ZGB), um vorgezogene Vollzugsmassnahmen wie Besitzeschutzmassnahmen (Art. 926 ff. ZGB) oder schliesslich um verfahrensrechtliche Massnahmen wie die Gewährung der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde handeln. Die vorsorglichen Massnahmen sind insoweit Endentscheide im Sinne von Artikel 90 BGG, als sie in einem eigenen Verfahren getroffen werden, und insoweit Zwischenentscheide, als sie im Verlauf eines Verfahrens, das auf einen späteren Endentscheid ausgerichtet ist, angeordnet werden. Ein höchstes Gericht wie das Bundesgericht sollte sich nicht mehrere Male mit der gleichen Frage im gleichen Verfahren befassen müssen. Die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen in einem eigenen Verfahren (z.B. Arrestbewilligung) kann aber dazu führen, dass das Bundesgericht sich wiederholt zur gleichen Frage äussern muss (z.B. wenn zuerst der Arrestbefehl und später der Entscheid über die ordentliche Klage angefochten wird). Die Beschwerde gegen eine vorsorgliche Massnahme soll deshalb nur zulässig sein, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt. Eine solche Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht im Bereich der vorsorglichen Massnahmen ist eine differenziertere Lösung als die geltende Regelung, welche die Kognition auf die Frage der Verletzung verfassungsmässiger Rechte beschränkt. Die geltende Kognitionsbeschränkung ist auch deshalb nicht mehr angebracht, weil das Zivil- und Strafprozessrecht mittlerweile bundesrechtlich geregelt sind.<sup>64</sup> In Zukunft wird das Bundesgericht die Gesetzmässigkeit einer vorsorglichen Massnahme immer dann prüfen können, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt beziehungsweise ein besonders bedeutender Fall vorliegt; die Schwelle der Willkür muss nicht erreicht sein.

#### *Art. 97 Abs. 2*

Richtet sich die Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Unfall- oder Militärversicherung, so ist das Bundesgericht gemäss Artikel 97 Absatz 2 und Artikel 105 Absatz 3 BGG nicht an die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden, d.h. mit der Beschwerde kann jede unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die genannten Bestimmungen gehen zurück auf Artikel 132 des früheren Bundesrechtspflegegesetzes, der bei Beschwerden gegen die Zusprechung oder Verweigerung von Sozialversicherungsleistungen die freie Sachverhaltskontrolle durch das Eidgenössische Versicherungsgericht vorsah.<sup>65</sup> Der Bundesrat hatte bereits im Rahmen seiner Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgeschlagen, die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts künftighin auch im Bereich der Sozialversicherungen auf Rechtsfragen zu beschränken.<sup>66</sup> Das Parlament entschied hingegen, für Beschwerden betreffend Geldleistungen der Invaliden-, Unfall- und Militärversicherung die freie Sachverhaltskontrolle beizubehalten. In der Folge beschränkte die im Dezember 2008 beschlossene Revision der Invalidenversicherung die Kognition des Bundesgerichts auch bei Geldleistungen der Invalidenversicherung auf die Rechtskontrolle. Der Bundesrat vertrat hierauf in seiner Botschaft vom 30. Mai 2008 zur Änderung des Bundesgesetz-

<sup>64</sup> Vgl. die Begründung zur Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde in Ziff. 2.1.3.

<sup>65</sup> AS 1969 767

<sup>66</sup> BBl 2001 4202 4238

zes über die Unfallversicherung<sup>67</sup> die Meinung, eine weitergehende Kognition des Bundesgerichts bei Leistungen der Unfall- und der Militärversicherung sei nicht mehr sachgerecht. Dementsprechend beantragte er, die Artikel 97 Absatz 2 und 105 Absatz 3 BGG aufzuheben. Das Parlament wies den damaligen Gesetzesentwurf an den Bundesrat zurück mit dem Auftrag, den Umfang der Revision zu überdenken und auf das absolut Notwendige zu beschränken. Die Änderung wurde aus diesem Grund nicht in die Zusatzbotschaft vom 19. September 2014 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung aufgenommen.<sup>68</sup> Der Bundesrat ist jedoch weiterhin der Meinung, die Kognition des Bundesgerichts sei für den ganzen Sozialversicherungsbereich zu vereinheitlichen und die Ausnahme betreffend Geldleistungen der Unfall- und Militärversicherung folglich abzuschaffen.

Die verfassungsmässige Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) gilt auch im Bereich der politischen Rechte.<sup>69</sup> Sie fordert, dass bei Rechtsstreitigkeiten mindestens eine Gerichtsinstanz angerufen werden kann, die über volle Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt. Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und -abstimmungen können auch gegen Akte erhoben werden, die von einer Regierung oder einem Parlament erlassen worden sind (vgl. Art. 88 BGG). In solchen Fällen, in denen keine Gerichtsbehörde als Vorinstanz des Bundesgerichts entschieden hat, muss dieses, um der Rechtsweggarantie zu genügen, auch den Sachverhalt frei überprüfen können. In diesen Beschwerdefällen im Bereich der politischen Rechte gilt deshalb die Beschränkung der Beschwerdegründe hinsichtlich des Sachverhalts nicht mehr.

#### *Art. 98*

Die Beschwerde gegen einen Entscheid über eine vorsorgliche Massnahme wird künftig nur zulässig sein, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Art. 93b). Es gibt deshalb keinen Grund mehr, die Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts im Bereich der vorsorglichen Massnahmen auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte zu begrenzen. Die Aufhebung von Artikel 98 führt so zu einer Erweiterung der Kognition des Bundesgerichts: Die Streitigkeit wird sich auch auf andere als nur auf verfassungsrechtliche Fragen beziehen können, vorausgesetzt, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.

#### *Art. 100 Abs. 2 Bst. b, c sowie Abs. 3 und 4*

Nach *Absatz 2 Buchstabe b* wird die Beschwerdefrist von zehn Tagen künftig nicht nur für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und die internationale Amtshilfe in Steuersachen gelten, sondern auch für andere Entscheide im Bereich der internationalen Amtshilfe. Es gibt keinen Grund, für die Fälle der internationalen Amtshilfe, die nicht den Steuerbereich betreffen, eine Beschwerdefrist von 30 Tagen beizubehalten. Das Anliegen, das Verfahren zu beschleunigen, gilt für jede internationale Amtshilfe.

Nach *Absatz 2 Buchstabe c* gilt die Beschwerdefrist von zehn Tagen künftig für alle Entscheide der einzigen kantonalen Instanz nach Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 2007 über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen. Der heutige Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe c erwähnt nur zwei Haager Übereinkommen, so dass bei Entscheiden, die sich auf andere Haager Übereinkommen im gleichen Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes stützen, gegenwärtig die längere, ordentliche Beschwerdefrist anwendbar ist.

*Absatz 3* wird geändert und *Absatz 4* aufgehoben, da die Beschwerdefrist im Bereich der politischen Rechte fortan in einem eigenen Artikel (Art. 101a) geregelt wird.

---

<sup>67</sup> BBl 2008 5395

<sup>68</sup> BBl 2014 7911

<sup>69</sup> Vgl. BGE 138 I 61, 72 ff. E. 4.3.



#### *Art. 101a* Beschwerde in Stimmrechtssachen

Für die Beschwerdefristen in Stimmrechtssachen wird aus redaktionellen Gründen ein eigener Artikel geschaffen. Neu soll bei Beschwerden, die kantonale Volkswahlen oder -abstimmungen betreffen, ebenfalls die fünftägige Beschwerdefrist gelten (bisher 30 Tage).

#### *Art. 105 Abs. 3*

Um die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) zu respektieren, muss das Bundesgericht den Sachverhalt frei prüfen, wenn sich in einer Stimmrechtssache die Beschwerde gegen einen Akt richtet, der von einer nichtrichterlichen Behörde stammt. Mit einer Beschwerde betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen oder betreffend Volkswahlen und -abstimmungen kann zum Beispiel ein Akt einer Kantonsregierung angefochten werden (vgl. Art. 88 BGG). Die Rechtsweggarantie fordert auch hier mindestens eine Gerichtsstanz, die über volle Kognition in Rechts- und Sachverhaltsfragen verfügt.

Die Aufhebung des bisherigen Absatzes 3 betreffend die Sachverhaltskontrolle im Bereich der Unfall- und Militärversicherung dient – wie bei Artikel 97 Absatz 2 – dazu, die Kognition des Bundesgerichts in allen Sozialversicherungsbereichen zu harmonisieren.

#### *Art. 106 Abs. 3*

In Bezug auf Beschwerden, die wegen der Streitwertgrenzen oder Sachgebietsausnahmen nur zulässig sind, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, ist zu klären, in welchem Umfang das Bundesgericht eine zulässige Beschwerde zu prüfen hat. Wird auf die Beschwerde nur eingetreten, weil sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt und liegt nicht gleichzeitig noch aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vor, so beschränkt das Bundesgericht seine materielle Prüfung zunächst darauf, ob die Beschwerde hinsichtlich der rechtlichen Grundsatzfrage begründet ist. Nur wenn dies zutrifft, wenn also das Bundesgericht entweder in der Sache entscheiden oder diese an die Vorinstanz zurückweisen muss, prüft es auch die übrigen in der Beschwerde vorgebrachten Rügen.

#### *Art. 107 Abs. 3 erster Satz*

Die Regel, wonach das Bundesgericht innert einer Frist von 15 Tagen einen Nichteintretensentscheid fällt, wenn es eine Beschwerde auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen oder der internationalen Steueramtshilfe als unzulässig erachtet, wird auf Beschwerden in der gesamten internationalen Amtshilfe ausgedehnt. Die Ordnungsfrist wird mit der Notwendigkeit begründet, die Eintretensfrage rasch zu klären, damit der Vollzug der Amts- oder Rechtshilfe bzw. der Verkauf der Beteiligungspapiere keinen unnötigen Aufschub erleidet.

#### *Art. 109 Abs. 1*

Der erste Satz wird redaktionell an die Vorbehaltsklausel in den Artikeln betreffend Streitwertgrenzen und Sachgebietsausnahmen angepasst (vgl. Art. 73, 74 Abs. 2 Bst. a, 79 Abs. 2, 83 Abs. 2, 84 Abs. 2 Bst. a, 85 Abs. 2 E-BGG). Der Entscheid, auf eine Beschwerde nicht einzutreten, weil die Kriterien dieser Vorbehaltsklausel nicht erfüllt sind, wird im vereinfachten Verfahren in Dreierbesetzung getroffen. Wie bisher sollen solche Entscheide auch dann auf dem Weg der Aktenzirkulation gefällt werden können, wenn sich keine Einstimmigkeit ergibt.

Die Vorlage hat zur Folge, dass die Zahl der Beschwerden, bei denen zu prüfen ist, ob sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt, deutlich zunehmen wird (vgl. Ziff. 2.1.1). Das Bundesgericht wird aber zweifellos anstreben, Beschwerdeverfahren, bei denen diese Voraussetzun-

gen nicht erfüllt sind, innert 1–2 Monaten abzuschliessen. Ohne eine rasche Triage müsste das Bundesgericht eine Zunahme von Beschwerden befürchten, die allein schon deshalb eingelegt würden, um einen zeitlichen Aufschub zu erreichen. Für die in Artikel 107 Absatz 3 BGG erwähnten Fälle gilt eine gesetzliche Behandlungsfrist von 15 Tagen. Nichteintretensentscheide nach Artikel 109 Abs. 1 BGG können in vielen Fällen ohne vorgängigen Schriftenwechsel getroffen werden.

Hat das Bundesverwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid nach Artikel 84 E-BGG erklärt, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, soll das Bundesgericht diese Eintretensvoraussetzung hingegen nur einstimmig ohne mündliche Beratung verneinen können.

#### *Art. 112 Abs. 2*

Nach dem geltenden Absatz 2 kann eine kantonale Vorinstanz des Bundesgerichts ihren Entscheid ohne Begründung eröffnen, wenn es das kantonale Recht vorsieht. Die Parteien können in diesem Fall innert 30 Tagen eine vollständige Ausfertigung verlangen, die dann für den Beginn der Beschwerdefrist massgebend ist. Mit dieser Regelung wollte man es den Kantonen seinerzeit ermöglichen, bei Straf- und Zivilurteilen, die durch die Gerichte oft in der Hauptverhandlung mündlich eröffnet werden, von einer schriftlichen Begründung abzusehen, wenn keine Partei eine solche verlangt. Verwaltungsrechtliche Angelegenheiten standen nicht im Fokus dieser Norm, weil dort mündliche Entscheideröffnungen die Ausnahme sind.

Mit der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts wurde für diese Bereiche die Entscheideröffnung bundesrechtlich geregelt. Sowohl die ZPO als auch die StPO lassen eine Entscheideröffnung ohne schriftliche Begründung nur für untere kantonale Instanzen zu. Für die oberen Instanzen ist die schriftliche Urteilsbegründung zwingend vorgeschrieben.<sup>70</sup> Kantonale Regelungen im Sinne von Artikel 112 Absatz 2 BGG sind heute praktisch nur noch für die Verwaltungsrechtspflege möglich. Dort sind sie aber unüblich und kommen der Behördenbeschwerde des Bundes<sup>71</sup> in die Quere. Ohne schriftliche Begründung kann die Bundesbehörde nicht prüfen, ob Anlass zu einer Beschwerde besteht. Artikel 112 Absatz 2 BGG ist deshalb aufzuheben.<sup>72</sup>

#### *5. Kapitel*

Das fünfte Kapitel des geltenden BGG enthält die Bestimmungen über die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Dieses Rechtsmittel wird mit der vorliegenden Revision abgeschafft. An seine Stelle tritt die Regelung, wonach bei den Streitwertgrenzen und bei den Ausnahmekatalogen nach den Artikeln 73, 79 und 83 E-BGG die (ordentliche) Beschwerde an das Bundesgericht zulässig bleibt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (vgl. dazu Ziff. 2.1.3).

---

<sup>70</sup> Vgl. insb. Art. 318 Abs. 2 und 327 Abs. 5 ZPO, Art. 82 StPO.

<sup>71</sup> Art. 89 Abs. 2 Bst. a BGG.

<sup>72</sup> In diesen Sinn hat sich der Bundesrat schon in seiner Antwort zur Motion Caroni vom 11. September 2013 (13.3684 «Kein Begründungszwang vor zweitinstanzlichen Gerichten gegen den Parteiwillen») geäussert.

*Änderungen anderer Erlasse:*

### **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>73</sup>**

#### *Art. 47 Abs. 6*

Im geltenden Recht ist diese Bestimmung auf Fälle anwendbar, in denen eine Verfügung von der Sache her der Beschwerde unterliegt, die Gesetzgebung indessen die Entscheidzuständigkeit dem Bundesrat zuteilt, ohne dass das VGG den Bundesrat als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts erwähnt. Artikel 47 Absatz 6 RVOG sieht für diese Fälle eine automatische Delegation der Entscheidzuständigkeit an das Departement vor, um eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu ermöglichen. Künftig werden Verfügungen, die vom Bundesrat als erste Instanz erlassen werden, grundsätzlich ebenfalls beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (vgl. Art. 33 Bst. b E-VGG). Artikel 47 Absatz 6 RVOG wird damit hinfällig und ist aufzuheben.

### **Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>74</sup>**

#### *Art. 49 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2*

Im Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sollen neu nur noch Sachverhalts- und Rechtsfragen geltend gemacht bzw. überprüft werden können (siehe oben Ziff. 2.3). Sind Verfügungen über die Festsetzung von Abgaben oder öffentlich-rechtlichen Entschädigungen oder über Sozialversicherungsleistungen angefochten, so kann auch die Angemessenheit geprüft werden. Eine analoge Regelung bestand unter der Herrschaft des früheren Bundesrechtspflegegesetzes, als die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund noch ausschliesslich vom Bundesgericht ausgeübt wurde.<sup>75</sup> Spezialgesetzlich kann die Angemessenheitsprüfung auch für Beschwerdeverfahren vor anderen Instanzen (insb. Rekurskommissionen) ausgeschlossen werden.

#### *Art. 65 Abs. 4 zweiter Satz*

Wie in Artikel 64 Absatz 4 BGG wird die Verjährung des Anspruchs des Gemeinwesens auf Ersatz der im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege übernommenen Kosten ausdrücklich geregelt.

#### *Art. 72 Bst. a*

Da die Formulierung des neuen Artikels 84a BGG gegenüber dem früheren Artikel 83 Buchstabe a BGG präzisiert wird, ist auch der analoge Artikel 72 Buchstabe a VwVG anzupassen. Eine materielle Änderung ist damit nicht verbunden.

#### *Art. 78 Abs. 2 zweiter Satz*

Es ist heute nicht mehr eine Seltenheit, dass gegen Verfügungen des Bundesrates – zu Recht oder zu Unrecht – beim Bundesverwaltungsgericht oder beim Bundesgericht Beschwerde eingelegt wird. Infolge der vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 33 VGG und Artikel 88 BGG werden solche Beschwerden noch etwas häufiger vorkommen. Wird der Bundesrat im Gerichtsverfahren zur Vernehmlassung eingeladen, so ist es sehr aufwendig, wenn die Vernehmlassung vom Gesamtbundesrat verabschiedet werden muss. Mit einer Ergänzung von Artikel 78 Absatz 2 VwVG wird das Departement, das die Verfügung des

---

<sup>73</sup> SR 172.010

<sup>74</sup> SR 172.021

<sup>75</sup> Art. 104 Bst. c Ziff. 1 und 132 Bst. a des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (AS 1969 767).

Bundesrates vorbereitet hat, ermächtigt, den Bundesrat vor der Beschwerdeinstanz zu vertreten. Es versteht sich von selbst, dass das Departement grundsätzlich an den Entscheid des Bundesrates gebunden bleibt.

## **Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994<sup>76</sup> über das öffentliche Beschaffungswesen**

### *Art. 31*

Der geltende Artikel 31 schliesst im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann diese Bestimmung aufgehoben werden.

## **Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000<sup>77</sup>**

### *Art. 36 Abs. 2 erster bis dritter Satz*

Die externe Rekurskommission sui generis gemäss Artikel 36 Absatz 2 setzt sich nach geltendem Recht aus den Präsidenten oder Präsidentinnen der Verwaltungsgerichte der Kantone Luzern, Waadt und Tessin zusammen. Die Kantone Luzern und Waadt haben ihre Verwaltungsgerichte ins Kantonsgericht eingegliedert. Aus diesem Grund muss die Zusammensetzung dieser externen Rekurskommission im Bereich des Personalrechts des Bundesgerichts anders umschrieben werden. Neu sollen die Präsidenten oder Präsidentinnen jener Kammer, die an den oberen Gerichten der Kantone Waadt, Luzern und Tessin für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse zuständig ist, von Amtes wegen Mitglieder der Rekurskommission sein. Im Übrigen trägt die neue Formulierung auch der in Artikel 25 Absatz 2 BGG vorgesehene Einsetzung einer internen Rekurskommission Rechnung.

Die externe Rekurskommission ist nötig, da Entscheide des Bundesgerichts betreffend das eigene Personal nicht beim gleichen Gericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden können. Der Rechtsweg an die externe Rekurskommission sollte indessen nicht umfassender sein als der bestehende Rechtsweg ans Bundesgericht für andere Angestellte im öffentlichen Dienst. Deshalb ist es angezeigt, auf das Verfahren dieser Rekurskommission die Bestimmungen über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, insbesondere Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe g und Absatz 2 sowie Artikel 85 BGG, analog anzuwenden. Die Beschwerde an die externe Rekurskommission ist folglich in vermögensrechtlichen Angelegenheiten mit einem Streitwert unter 15'000 Franken nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt.

## **Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>78</sup>**

### *Art. 21 Abs. 2*

Nach Artikel 84 E-BGG können Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts in Teilen des Ausländerrechts nur beim Bundesgericht angefochten werden, wenn das Bundesverwaltungsgericht in seinem Entscheid festgestellt hat, dass sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Für solche Grundsatzentscheide wird vorgesehen, dass die Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts zwingend in der Besetzung mit fünf Richtern entscheiden.

---

<sup>76</sup> SR 172.056.1

<sup>77</sup> SR 172.220.1

<sup>78</sup> SR 173.32

#### Art. 23 Abs. 2

Die Verweisung auf Artikel 111 AsylG wird angepasst, um bereits erfolgten Änderungen dieser Bestimmung Rechnung zu tragen.

#### Art. 32 Abs. 1 Bst. a, f, h

In *Buchstabe a* von Absatz 1 ist dem Wortlaut von Artikel 84a E-BGG und Artikel 72 Buchstabe a E-VwVG Rechnung zu tragen.

*Buchstabe f* nimmt gegenwärtig Verfügungen über die Erteilung oder Ausdehnung von Infrastrukturkonzessionen für Eisenbahnen von der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht aus. Die Ausnahme wurde seinerzeit vor allem deshalb geschaffen, um die erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesrates – unter Ausschaltung des Delegationsautomatismus nach Artikel 47 Absatz 6 RVOG – beizubehalten. Mit der vorgeschlagenen Aufhebung von Artikel 47 Absatz 6 RVOG wird diese Begründung hinfällig. Es besteht kein stichhaltiger Grund, die erwähnten Konzessionsentscheide im Eisenbahnrecht im Gegensatz zu anderen Konzessionsentscheiden von einem Rechtsmittel an ein Gericht auszunehmen. Vielmehr fordert die Rechtsweggarantie von Artikel 29a BV sogar ein solches Rechtsmittel.

Die Ausnahme betreffend Eisenbahnkonzessionen wird daher aufgehoben. An ihre Stelle soll eine andere Ausnahme treten: Im Bereich des Geoinformationsgesetzes vom 5. Oktober 2007<sup>79</sup> soll die Festlegung geografischer Namen (z.B. Stationsnamen konzessionierter Transportunternehmen) und die Genehmigung der durch die Kantone festgelegten Namen nicht gerichtlich angefochten werden können. Solche Namensfestlegungen sind rechtlich ohnehin kaum als Verfügungen zu betrachten. Es genügt, wenn im GeolG ein Differenzbereinigerungsverfahren vorgesehen wird.<sup>80</sup>

In *Buchstabe h* wird ebenfalls ein bisheriger Ausnahmetatbestand durch einen neuen ersetzt. Die bisher aufgeführten Konzessionserteilungen für Spielbanken sollen nicht mehr a priori von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen werden. Die Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und des vorgeschriebenen Verfahrens sind auch bei diesen Entscheidungen justiziabel.<sup>81</sup> Hingegen ist neu die Genehmigung von Erlassen und öffentlich-rechtlichen Tarifen als Ausnahme aufzuführen. Bei diesen Akten handelt es sich zwar kaum um Verfügungen nach Artikel 31 VGG; aber in der Praxis gab es immer wieder Unklarheiten, teilweise wurden derartige Beschwerden sogar materiell geprüft. Die Beschwerde gegen die Genehmigung von Erlassen und öffentlich-rechtlichen Tarifen ist aber dann zulässig, wenn ein Spezialgesetz dies ausdrücklich vorsieht (z.B. Art. 53 KVG).

#### Art. 33 Bst. a und b

Die Bundesversammlung und ihre Organe sowie der Bundesrat werden, soweit sie erstinstanzlich verfügen, generell als mögliche Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts aufgeführt (dazu ausführlich Ziff. 2.2). Die heutige, namentlich in Buchstabe b ziemlich umfangreiche Aufzählung einzelner Verfügungskategorien entfällt. Ob eine erstinstanzliche Verfügung des Bundesrates oder der Bundesversammlung von ihrem Gegenstand her tatsächlich beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar ist, muss nach Artikel 32 VGG beurteilt werden. Akte, die nicht als Verfügung zu qualifizieren sind, sind nicht anfechtbar, was sich aus Artikel 31 VGG ergibt. Über sogenannte Realakte kann aber unter den (relativ strengen) Voraussetzungen von Artikel 25a VwVG eine Verfügung erwirkt werden.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> GeolG; SR 510.62

<sup>80</sup> Vgl. den Änderungsvorschlag zu Art. 7 Abs. 2 GeolG.

<sup>81</sup> Vgl. Fn. 24.

<sup>82</sup> Vgl. dazu BGE 140 II 315 E. 4.

## **Bundesgesetz vom 1. Oktober 2010<sup>83</sup> über die Rückerstattung unrechtmässig erworbener Vermögenswerte politisch exponierter Personen**

### *Art. 11 Abs. 3*

Der geltende Absatz 3 schliesst im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann dieser Absatz aufgehoben werden.

## **Strafprozessordnung<sup>84</sup>**

*Art. 40 Abs. 1, 59 Abs. 1 Einleitungssatz, 125 Abs. 2 erster Satz, 150 Abs. 2 zweiter Satz, 186 Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3, 248 Abs. 3 Einleitungssatz, 440 Abs. 3*

Bei den in diesen Bestimmungen erwähnten Entscheiden wird die Bezeichnung «endgültig» gestrichen. Nach Artikel 380 StPO bedeutet «endgültig» bloss, dass kein Rechtsmittel der StPO zulässig ist. Die in der StPO als endgültig bezeichneten Entscheide unterliegen heute direkt der Beschwerde an das Bundesgericht, was nicht der Rolle des höchsten Gerichts entspricht (vgl. Ziff. 2.4). Künftig sollen die fraglichen Entscheide, sofern sie nicht bereits von einer Vorinstanz des Bundesgerichts im Sinne der Neufassung von Artikel 80 BGG getroffen worden sind, der Beschwerde nach Artikel 393 StPO unterliegen.

### *Art. 135 Abs. 3*

Nach Absatz 3 Buchstabe b der geltenden Fassung dieses Artikels kann gegen den Entscheid der Beschwerdeinstanz oder des Berufungsgerichts eines Kantons über die Entschädigung der amtlichen Verteidigung beim Bundesstrafgericht Beschwerde geführt werden. Dieser Rechtsmittelweg von einem kantonalen Strafgericht an das Bundesstrafgericht ist ausserhalb des Bereichs der Kompetenz- und Rechtshilfekonflikte atypisch. Er führt zu einem unangemessen langen Instanzenzug, soweit der Entscheid des Bundesstrafgerichts noch beim Bundesgericht angefochten werden kann.<sup>85</sup> Ausserdem ist der Rechtsmittelweg nach dem bisherigen Wortlaut des Gesetzes nicht einheitlich, wenn sowohl die Entschädigung für das erstinstanzliche Verfahren als auch jene für das zweitinstanzliche Verfahren bestritten werden.<sup>86</sup> In Artikel 135 Absatz 3 StPO ist daher nur noch die Beschwerde nach dem heutigen Buchstaben a zu erwähnen. Für die Anfechtung von Entschädigungsentscheiden kantonaler Beschwerdeinstanzen und Berufungsgerichte gilt das BGG.

### *Art. 393 Abs. 1 Bst. c*

Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts sollen künftig generell mit Beschwerde nach Artikel 393 StPO anfechtbar sein, nicht nur dann, wenn es die StPO an anderer Stelle vorsieht. Diese Anpassung ist notwendig, damit gegen Entscheide des Zwangsmassnahmengerichts nicht mehr direkt das Bundesgericht angerufen werden kann (vgl. Ziff. 2.4).

## [Variante (notwendige Ergänzung zur Variante betreffend Art. 79a BGG):

### *Art. 410 Abs. 5 und 411 Abs. 2 erster Satz*

Wird für die in der Variante zu Artikel 79a E-BGG aufgeführten vermögensrechtlichen Ansprüche die Zulässigkeit der Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht grundsätzlich von einem Mindeststreitwert von 30 000 Franken abhängig gemacht, so kann sich die Situa-

<sup>83</sup> SR 196.1

<sup>84</sup> SR 312.0

<sup>85</sup> Vgl. dazu Art. 79 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-BGG.

<sup>86</sup> Vgl. BGE 140 IV 213 E. 1.6.

tion ergeben, dass das Bundesgericht eine Beschwerde, die wegen der Streitwertgrenze nur im Strafpunkt zulässig war, gutheisst und dass konsequenterweise der vorinstanzliche Entscheid auch bezüglich der Zivilklage oder der Entschädigung und Genugtuung für die beschuldigte Person geändert werden müsste. Die Neubeurteilung der erwähnten Zivil-, Entschädigungs- und Genugtuungsansprüche muss bei der Vorinstanz mit einem Revisionsgesuch verlangt werden. In Artikel 410 und 411 StPO werden dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen.]

### **Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012<sup>87</sup> über die Förderung der Forschung und der Innovation**

#### *Art. 13 Abs. 3*

Der geltende Absatz 3 schliesst im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann dieser Absatz aufgehoben werden.

### **Kulturförderungsgesetz vom 11. Dezember 2009<sup>88</sup>**

#### *Art. 26*

In Artikel 26 Absatz 2 wird heute für das Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit ausgeschlossen. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann auf den Absatz verzichtet werden. Bei dieser Gelegenheit drängt es sich auf, auch den ersten Absatz aufzuheben. Es hat sich nämlich als unmöglich erwiesen, das für kleinere Finanzhilfen postulierte vereinfachte und verkürzte Verfahren auf dem Verordnungsweg einzuführen, ohne in unzulässiger Weise von den Verfahrensgesetzen abzuweichen.

### **Filmgesetz vom 14. Dezember 2001<sup>89</sup>**

#### *Art. 32*

Artikel 32 regelt in der geltenden Fassung nur noch den Ausschluss der Angemessenheitsprüfung im Beschwerdeverfahren. Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung von Artikel 49 VwVG kann auf den Artikel verzichtet werden.

### **Geoinformationsgesetz vom 5. Oktober 2007<sup>90</sup>**

#### *Art. 7 Abs. 2*

Das Geoinformationsgesetz erklärt den Bundesrat für zuständig, als letzte Instanz Streitigkeiten über geografische Namen zu entscheiden. Die Regierung musste deshalb bereits über Beschwerden hinsichtlich der Benennung eines Bahnhofes oder einer Busstation befinden. Sofern zwischen den Departementen auf Bundesebene keine Differenzen bestehen, rechtfertigt es sich nicht, dass die Regierung über solche Fragen, die ausgesprochen lokalen Charakter haben, entscheiden muss. Aus diesem Grund sollen künftig die zuständigen Departemente bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Beteiligten (Kantone, Gemeinden, Transportunternehmungen, Bundesämter) endgültig entscheiden. Einzig für den Fall, wo

---

<sup>87</sup> SR 420.1

<sup>88</sup> SR 442.1

<sup>89</sup> SR 443.1

mehrere Departemente betroffen sind und sich nicht einigen können, wird die Entscheidungskompetenz beim Bundesrat verbleiben.

### **Verrechnungssteuergesetz vom 13. Oktober 1965<sup>91</sup>**

#### *Art. 56*

Im Bereich der direkten Bundessteuer wurde die Möglichkeit, den Entscheid der kantonalen Steuerrekurskommission in jedem Fall direkt beim Bundesgericht anzufechten (Art. 146 DBG), mit dem Bundesgesetz vom 26. September 2014 über eine Anpassung des DBG und des StHG an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB<sup>92</sup> aufgehoben. Artikel 56 VStG sieht eine ähnliche Regelung wie jene des alten Artikels 146 DBG vor. Um die Rechtswege im Bereich des Steuerrechts einheitlich zu regeln, muss Artikel 56 VStG angepasst werden. Die Vorschrift, wonach einzig obere kantonale Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts entscheiden können, soll ohne Ausnahme gelten. In Analogie zu Artikel 146 DBG wird auch in Artikel 56 VStG ein Beschwerderecht der kantonalen Steuerverwaltung (Verrechnungssteueramt) vorgesehen.

### **Bundesgesetz vom 12. Juni 1959<sup>93</sup> über die Wehrpflichtersatzabgabe**

#### *Art. 31 Abs. 3*

Im Bereich der direkten Bundessteuer wurde die Möglichkeit, den Entscheid der kantonalen Steuerrekurskommission in jedem Fall direkt beim Bundesgericht anzufechten (Art. 146 DBG), mit dem Bundesgesetz vom 26. September 2014 über eine Anpassung des DBG und des StHG an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB<sup>94</sup> aufgehoben. Artikel 31 Absatz 3 WPEG sieht eine ähnliche Regelung wie jene des alten Artikels 146 DBG vor. Um die Rechtswege im Bereich des Steuerrechts einheitlich zu regeln, muss Artikel 31 Absatz 3 WPEG angepasst werden. Die Vorschrift, wonach einzig obere kantonale Gerichte als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts entscheiden können, soll ohne Ausnahme gelten.

### **Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957<sup>95</sup>**

#### *Art. 51 Abs. 6*

Der geltende Absatz 6 schliesst im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann dieser Absatz aufgehoben werden.

### **Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009<sup>96</sup>**

#### *Art. 56 Abs. 3*

Der geltende Absatz 3 schliesst für bestimmte Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann dieser Absatz aufgehoben werden.

---

<sup>91</sup> SR **642.21**

<sup>92</sup> AS **2015 779** (noch nicht in Kraft).

<sup>93</sup> SR **661**

<sup>94</sup> AS **2015 779** (noch nicht in Kraft).

<sup>95</sup> SR **742.101**

<sup>96</sup> SR **745.1**



## **Transplantationsgesetz vom 8. Oktober 2004<sup>97</sup>**

### *Art. 68 Abs. 2*

Der Ausdruck «Bundesverwaltungsgericht» wird durch «Beschwerdeinstanz» ersetzt. Gegen den Beschwerdeentscheid des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der Transplantation von Organen, Geweben und Zellen wird künftig die Beschwerde ans Bundesgericht zulässig sein, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder aus anderen Gründen ein besonders bedeutender Fall vorliegt (Art. 83 Abs. 2 E-BGG).

## **Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000<sup>98</sup> über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts**

### *Art. 61 Bst. b<sup>bis</sup>*

Nach der Rechtsprechung kann auch vor dem kantonalen Versicherungsgericht die Unangemessenheit einer Verfügung gerügt werden.<sup>99</sup> Dies wurde aus dem Umstand abgeleitet, dass die kantonalen Versicherungsgerichte bei gleichartigen Streitfällen nicht eine eingeschränktere Kognition haben können als das Bundesverwaltungsgericht.<sup>100</sup> Diese Regel wird nun ausdrücklich in Artikel 61 ATSG festgeschrieben. Sie wird sich jedoch auf Streitigkeiten über Versicherungsleistungen beschränken, wie dies bereits bis 2006 der Fall war.<sup>101</sup> Streitigkeiten über Versicherungsbeiträge sind davon ausgeschlossen.

## **Bundesgesetz vom 18. März 1994<sup>102</sup> über die Krankenversicherung**

### *Art. 53 Abs. 2 Bst. e*

Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG erübrigt sich die Bestimmung über den Ausschluss der Rüge der Unangemessenheit.

## **Bundesgesetz vom 21. März 1998<sup>103</sup> über Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausland**

### *Art. 8 Abs. 3*

Der geltende Absatz 3 schliesst im Beschwerdeverfahren die Rüge der Unangemessenheit aus. Aufgrund der neuen Fassung von Artikel 49 VwVG kann dieser Absatz aufgehoben werden.

## **4 Auswirkungen**

Die Vorlage hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bund und Kantone. Die Mehrbelastung des Bundesgerichts, die mit der Öffnung des Rechtswegs ans höchste Gericht bei allen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung verbunden ist, dürfte durch die vorgesehenen Entlastungsmassnahmen (insbesondere die Einführung von Streitwertgrenzen

---

<sup>97</sup> SR 810.21

<sup>98</sup> SR 830.1

<sup>99</sup> BGE 137 V 71 E. 5.2.

<sup>100</sup> Vgl. Art. 49 VwVG.

<sup>101</sup> Vgl. Art. 132 Bst. a des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 (AS 1969 767).

<sup>102</sup> SR 832.1

<sup>103</sup> SR 981

im Strafrechtsbereich und neue Ausnahmereiche im öffentlichen Recht) sowie die Ersetzung der subsidiären Verfassungsbeschwerde kompensiert werden. Die konsequentere Umsetzung des Grundsatzes der «double instance» im Strafrechtsbereich und im Steuerrecht (Verrechnungssteuer und Wehrpflichtersatzabgabe) dürfte für die Kantone nur geringfügige Auswirkungen haben. Die Vorlage zeitigt auch keine Folgen für die Organisation der Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden auf Bundes- oder kantonaler Ebene. Es handelt sich um Optimierungen im Nachgang zur Totalrevision der Bundesrechtspflege.

## **5 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>104</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>105</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Sie setzt den Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013<sup>106</sup> über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege sowie das Postulat Caroni vom 12. September 2013 (13.3694 «Befreiung des Bundesgerichtes von Bagatellen») um.

## **6 Rechtliche Aspekte**

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 123 Absatz 1, 177 Abs. 3, 187 Abs. 1 Buchstabe d, 188 Absatz 2 und 191 und 191a BV). Diese Verfassungsartikel geben dem Bund die Kompetenz, im Bereich der Organisation und des Verfahrens des Bundesgerichts, auf dem Gebiet des öffentlichen Verfahrensrechts des Bundes sowie des Strafprozessrechts Bestimmungen zu erlassen. Der vorliegende Erlass ändert das Bundesgerichtsgesetz und im Anhang andere bereits bestehende Gesetze.

---

<sup>104</sup> BBl 2012 481

<sup>105</sup> BBl 2012 7155

<sup>106</sup> BBl 2013 9077