



11.3006

Motion SPK-NR.**Rechtsschutz****in ausserordentlichen Lagen****Motion CIP-CN.****Protection juridique****dans les situations extraordinaires**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.11

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.02.12

Antrag der Mehrheit

Annahme der Motion

Antrag der Minderheit

(Joder, Baettig, Fehr Hans, Geissbühler, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)

Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité

Adopter la motion

Proposition de la minorité

(Joder, Baettig, Fehr Hans, Geissbühler, Perrin, Rutschmann, Schibli, Wobmann)

Rejeter la motion

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Der ursprünglich vorgesehene Sprecher französischer Zunge, Herr Hans Stöckli, ist inzwischen in selbiges entschwunden, weshalb ich hier als Rapporteur deutscher Sprache allein vor Ihnen stehe.

AB 2011 N 2102 / BO 2011 N 2102

Die Staatspolitische Kommission hat sich bemüht, einen französischsprachigen Kollegen zu finden, hat dann aber darauf verzichtet, einen solchen zu benennen. Ich bitte Sie um Nachsicht, liebe Kolleginnen und Kollegen welscher Zunge, dass ich nicht versuche, diese komplizierte Materie, diese rein juristischen Fragen, auf Französisch abzuhandeln – das käme nicht gut heraus. Ich bitte Sie also diesbezüglich um Nachsicht.

Wie Sie wissen, haben wir am 17. Dezember 2010 das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen beschlossen, das verhindert, dass notrechtliche Massnahmen während einer unbestimmten Zeitdauer in Kraft bleiben können. Die normale demokratische Kompetenzordnung muss nach diesem Gesetz so rasch als möglich wiederhergestellt werden. Das Problem des fehlenden Rechtsschutzes von Personen, die durch notrechtliche Massnahmen direkt betroffen werden, ist aber nicht gelöst. Diese Lücke im demokratischen Rechtsstaat soll deshalb durch diese Motion der SPK geschlossen werden. Es geht darum, dass der Rechtsschutz gegen unmittelbar auf die Bundesverfassung gestützte Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates und entsprechende Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung gewährleistet werden kann.

Heute haben wir zwar die sogenannte Rechtsweggarantie in Artikel 29a der Bundesverfassung, die verlangt, dass jede Person gegen eine sie unmittelbar betreffende Verfügung einer staatlichen Behörde bei einer unabhängigen richterlichen Behörde eine Beschwerde einlegen kann. Dies trifft aber nicht zu bei Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates. Die Gesetzgebung sieht heute keine Möglichkeit vor, Verfügungen des Bundesrates oder einfache Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung direkt gerichtlich anzufechten, obwohl





derartige Massnahmen unter Umständen schwerwiegend in die Grundrechte von Betroffenen eingreifen können. Zwar besteht bei Verordnungen die Möglichkeit, einen späteren Anwendungsakt einer nachgeordneten Instanz anzufechten. Aber in der Praxis ist die Unterscheidung zwischen Verordnung und Verfügung gelegentlich nicht eindeutig; auch eine Verordnung kann unter Umständen unmittelbar in die Rechte von Personen eingreifen.

Der Bundesrat beantragt, diese Motion abzulehnen. Sie sehen die Begründung in den schriftlichen Unterlagen. Wir bestreiten die Ansicht des Bundesrates, eine entsprechende Gesetzesvorlage sei nicht nötig. Wir haben uns auch abgesichert durch einen Bericht von Herrn Professor Giovanni Biaggini – das ist ein namhafter Staatsrechtler –, welcher unsere Bedenken gegenüber der bundesrätlichen Begründung ebenfalls gestützt hat.

In den Ziffern 1 und 2 der bundesrätlichen Begründung der Ablehnung heisst es, dass das Problem des fehlenden Rechtsschutzes gegen auf Notrecht gestützte Verfügungen des Bundesrates so gelöst werden könne, dass derartige Verfügungen an die Departemente delegiert werden könnten. Aber die Verfassung sieht in Artikel 184 Absatz 3 und Artikel 185 Absatz 3 nur ein verfassungsunmittelbares Verfügungsrecht des Bundesrates vor. Von der Möglichkeit einer Delegation an die Verwaltung ist hier nicht die Rede. Die Annahme des Bundesrates, das Bundesverwaltungsgericht würde dann ohne gesetzliche Grundlage auf eine Beschwerde gegen eine Verfügung des Bundesrates eintreten, ist unseres Erachtens etwas gar vermessen und kühn. Wir sind nicht überzeugt, dass sich das Bundesverwaltungsgericht diese Kompetenz anmassen würde. Der zitierte Bundesgerichtsentscheid bezog sich gerade nicht auf eine Notrechtsverfügung.

Die Begründung in Ziffer 3 soll den Eindruck erwecken, dass bei Notrechtsverordnungen kein Rechtsschutzproblem bestehe. Aber der hier angeführte konkrete Präzedenzfall ist keiner, weil entgegen der Darstellung des Bundesrates nicht diese Verordnung selbst, sondern der Anhang der Verordnung unmittelbar in die Rechte von Personen eingegriffen hat.

Die Begründung in Ziffer 4 trifft zwar zu: Es ist eher unwahrscheinlich, dass die von der Verfassung vorgesehene Notrechtsverfügung der Bundesversammlung in der Form eines Bundesbeschlusses angewendet werden wird. Das ändert aber nichts am Umstand, dass auch bei seltenen Konstellationen Klarheit bestehen sollte.

Der Bundesrat wirft schliesslich der Motion noch vor, sie wolle eine abstrakte Normenkontrolle für Notrechtsverfügungen und -verordnungen einführen. Dieser Vorwurf ist unverständlich und lässt sich mit dem Motionstext nicht begründen.

Unseres Erachtens ist die Stellungnahme des Bundesrates in vielen Punkten unbefriedigend, sie zeigt grosse Unsicherheiten auf, und sie verwendet häufig Wörter wie "wäre", "müsste" oder "könnte", also den Konditionalis. Wir hingegen sind der Auffassung, dass auch bei Notsituationen nicht nur die demokratischen Grundsätze gewahrt werden können, wie wir das im erwähnten Bundesgesetz nun vorgesehen haben, sondern dass ebenfalls der Rechtsschutz des Bürgers gegen unter Umständen schwerwiegende Eingriffe in seine persönlichen Rechte auch in Notfällen ernst genommen und klar geregelt werden muss.

Unter diesen Umständen bitten wir Sie, die Motion anzunehmen – so, wie dies Ihre Staatspolitische Kommission mit 17 zu 8 Stimmen auch getan hat.

Joder Rudolf (V, BE): Diese Motion verlangt den Entwurf einer gesetzlichen Regelung. Mit dieser gesetzlichen Regelung soll der Rechtsschutz umfassend gewährleistet werden, und zwar auch in ausserordentlichen Lagen gegen Verordnungen und Verfügungen des Bundesrates oder der Bundesversammlung. Es sind dies Verordnungen und Verfügungen erstens zur Wahrung der Interessen des Landes und zweitens zur Abwendung von eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit.

Ich beantrage Ihnen, gleich wie der Bundesrat, diese Motion abzulehnen. Der Vorstoss ist nicht notwendig. Die Motion will ein Problem lösen, das gar nicht besteht. Wir sollten nicht gesetzgeberisch tätig werden, wenn dazu keine Veranlassung besteht.

In der Motion wird behauptet, der Rechtsschutz sei ungenügend für Personen, die in ausserordentlichen Lagen durch notrechtliche Massnahmen direkt betroffen seien. Diese Feststellung ist unzutreffend. Gemäss Artikel 29a der Bundesverfassung gilt die sogenannte Rechtsweggarantie. Entsprechend dieser Rechtsweggarantie hat grundsätzlich jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf eine Beurteilung durch den Richter. Die Rechtsweggarantie gilt generell und ist in der schweizerischen Rechtsordnung integral umgesetzt. Allerdings gibt es bewusst und gewollt Spezialfälle. Der erste Spezialfall ist ebenfalls in Artikel 29a der Bundesverfassung enthalten. Gemäss dieser Bestimmung können der Bund und die Kantone in bestimmten Fällen durch Gesetz eine richterliche Überprüfung ausschliessen. Es handelt sich hier um Fälle der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, der Diplomatie usw. Wenn wir die Praxis anschauen, so sehen wir, dass es um Massnahmen gegen ausländische Gewaltherrscher oder Kriegsverbrecher geht, die mit einem Einreiseverbot



belegt oder ausgewiesen werden. Es geht also klar um übergeordnete Interessen des Landes. Hier will man aus politischen Gründen ganz bewusst keine Rechtsweggarantie und damit keine Überprüfung durch einen Richter ermöglichen. Wir haben keine Veranlassung, an diesem Grundsatz irgendetwas zu ändern und die Gesetzgebung anzupassen.

Ein weiterer Spezialfall bezieht sich auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Artikel 6 der EMRK verlangt eine richterliche Überprüfung, aber nur bei zivilrechtlichen Ansprüchen, das ist klar geregelt. Artikel 13 der EMRK ist direkt anwendbares Völkerrecht, was zur Folge hat, dass in erster Instanz nicht der Bundesrat, sondern ein Departement entscheidet, mit der anschliessenden Anfechtungsmöglichkeit beim Bundesrat oder beim Bundesverwaltungsgericht. Weil das direkt anwendbare Völkerrecht ist, bedarf es

AB 2011 N 2103 / BO 2011 N 2103

keiner innerstaatlich ergänzenden gesetzlichen Regelung, wie das die Motion will. Es besteht also keine Rechtslücke und keine Gesetzeslücke, und es besteht auch kein Handlungsbedarf. Hingegen würden wir mit der Annahme der Motion die Exekutive schwächen. Der Bundesrat muss in ausserordentlichen Lagen rasch und wirksam handeln können. Daran sollten wir ihn nicht hindern.

Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Die Mehrheit der Staatspolitischen Kommission Ihres Rates hat die vorliegende Motion angenommen, weil sie davon ausging, dass bei Verfügungen und Verordnungen, die vom Bundesrat oder von der Bundesversammlung unmittelbar gestützt auf die Verfassung erlassen werden, der Rechtsschutz ungenügend sei; insbesondere genüge er den Anforderungen der EMRK und der Rechtsweggarantie der Bundesverfassung nicht.

Der Bundesrat ist dagegen der Auffassung, dass im Rahmen der Justizreform des vergangenen Jahrzehnts eine differenzierte und auch angemessene Regelung des Rechtsschutzes getroffen worden sei. Nach den Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes, des Verwaltungsgerichtsgesetzes und des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes ist nämlich gewährleistet, dass gegen Verfügungen die von der EMRK geforderten Rechtsmittel ergriffen werden können. Für Verordnungen, die unmittelbar in die Rechte von konkreten Personen eingreifen, gelten die gleichen Regeln, das heisst, diese Verordnungen werden wie Verfügungen behandelt. Daneben können Verordnungen bei der Anwendung im Einzelfall von allen Behörden vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden.

Zu den Aussagen des Kommissionssprechers betreffend die Delegation der Entscheide an ein Departement möchte ich noch Folgendes festhalten: Artikel 13 EMRK ist direkt anwendbares Völkerrecht. Deshalb darf der Bundesrat oder auch die Bundesversammlung Entscheide, gegen die eine Beschwerdemöglichkeit bestehen muss, nicht als erste und einzige Instanz treffen. Die Entscheidbefugnis muss an eine untere Instanz delegiert werden. Das hat das Bundesgericht auch bereits in diesem Sinne entschieden.

Kein Rechtsschutz besteht nach der Gesetzgebung aber gegen Entscheide des Bundesrates, die die Garantien der EMRK nicht tangieren und überwiegend politischer Natur sind. Der Sprecher der Minderheit hat es erwähnt: Es ist hier etwa an die Ausweisung oder Fernhaltung eines international geächteten Potentaten oder an die Verweigerung der Bewilligung für einen kritischen, z. B. überdimensionierten Grundstückkauf durch einen ausländischen Staat zu denken. Ferner unterliegen verfassungsunmittelbare Verordnungen wie alle anderen Bundeserlasse keiner abstrakten Normenkontrolle. Diese Einschränkungen sind gewollt und mit der Rechtsweggarantie von Artikel 29a der Bundesverfassung vereinbar.

Der Bundesrat sieht deshalb keine Notwendigkeit, den gesetzlichen Rechtsschutz in dem von der Motion angesprochenen Bereich zu erweitern. Er beantragt Ihnen deshalb, die Motion abzulehnen.

Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission: Nur noch ganz kurz: Herr Kollege Joder, Sie kennen ja Artikel 189 Absatz 4 der Bundesverfassung, wonach Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates eben nicht angefochten werden können, ausser das Gesetz sieht Ausnahmen vor. Und da gibt es nur Spezialgesetze, die einzig bestimmte Personengruppen betreffen, also nicht den Bürger X und die Bürgerin Y, sondern nur spezielle Personenkreise.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 11.3006/6679)

Für Annahme der Motion ... 90 Stimmen

Dagegen ... 52 Stimmen