

Botschaft

des

Bundesrathes an die h. Bundesversammlung, betreffend das
Rekurswesen.

(Vom 11. November 1863.)

Tit. I

Bezüglich des Recurswesens sind von den h. Räten schon seit längerer Zeit Abhülfsmaßregeln gegen den allzustarken Zubrang solcher Recurse gewünscht worden, welche allerdings die Zeit und Arbeitskraft der Bundesversammlung in unverhältnißmäßiger Weise in Anspruch nehmen.

Die Wünsche nach Abhülfe bewegten sich in verschiedenen Richtungen. Die Einen verlangten mehr materielle Hülfe durch gesetzliche Regulirung derjenigen Verhältnisse, welche zu den meisten Recursen Veranlassung gaben, nämlich der Streitigkeiten zwischen Niederlassungs- und Heimatkanton über die Gränzen der beiderseitigen Kompetenzen.

Die Andern verlangten dagegen mehr eine andere formelle Behandlung der Recurse, und es hat die gegenwärtige Botschaft nun zum Zwecke, über die in dieser Richtung successive von den Räten aufgestellten Postulate Bericht und Antrag zu hinterbringen.

Das erste dieser Postulate (vom 29. Heumonath 1857) lautete:

„Der Bundesrath ist eingeladen, der Bundesversammlung einen Gesetzentwurf über die für die Geltendmachung des Recursrechtes gegen „Beschlüsse des Bundesrathes zu beobachtenden Fristen vorzulegen.“

Das Justiz- und Polizeidepartement legte in Ausführung des erhaltenen Auftrages dem Bundesrathe folgenden Entwurf eines Bundesbeschlusses vor:

„ Die Bundesversammlung
 „ der schweizerischen Eidgenossenschaft,
 „ in der Absicht,

„ die Rekursfristen gegen Beschlüsse des Bundesrathes besser zu
 „ regeln,

„ beschließt:

„ 1. Wenn gegen einen Beschluß des Bundesrathes Rekurs an die
 „ Bundesversammlung ergriffen werden will, so hat dieses inner 30 Ta-
 „ gen, vom Empfang der Schlußnahme an gerechnet, zu geschehen.

„ 2. Wer vom Rekursrecht Gebrauch machen will, hat die Rekurs-
 „ schrift nebst den dazu gehörigen Akten inner der festgesetzten Frist dem
 „ Bundesrathе zuhanden der Bundesversammlung einzuhändigen.

„ 3. Der Bundesrath hat die zur gehörigen Zeit eingekommenen
 „ Rekurse der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt vor-
 „ zulegen. Ihm steht aber das Recht zu, Beschlüsse, welche ihrer Natur
 nach keinen Suspensiv-Effekt gestatten, sofort vollziehbar zu erklären.

„ 4. Wird von der Rekursfrist kein Gebrauch gemacht, so tritt der
 „ Beschluß des Bundesrathes in Rechtskraft.“

Der Bundesrath beschloß jedoch unterm 9. Juni 1858, es sei der-
 malen von der Vorlage eines solchen Gesetzentwurfes an die Bundesver-
 sammlung abzustehen.

Es dürften in der That die Bedenken gegen eine derartige Schluß-
 fassung gerechtfertigt sein, weil es nicht wohl angeht, an die Versäumniß
 einer Frist den Verlust eines konstitutionellen Rechts als Ordnungstrafe
 zu knüpfen. Es zeigte sich aber auch in der Folge darum kein beson-
 deres Bedürfniß mehr für eine solche Fristbestimmung, weil der Bundes-
 rath überall, wo eine Partei das Rekursrecht nur benutzen wollte, um
 Zeit zu gewinnen und die Sache zu verschleppen, der Vollziehung ihren
 Gang ließ und den Rekursen nur in so weit Suspensiv-Effekt gewährte,
 als durch die Vollziehung der rekurrirten Schlußnahmen unheilbare Nach-
 theile erfolgt wären. Der Bundesrath hat sich durch eine längere Er-
 fahrung überzeugt, daß in dieser Richtung gesetzgeberische Normen un-
 nöthig sind, und er glaubt daher, den Antrag stellen zu dürfen, es möchte
 dem Postulat vom 29. Juli 1857 keine weitere Folge gegeben werden.

Die zweite Anregung ähnlicher Natur erfolgte von Seite des Na-
 tionalrathes unterm 22. Dezember 1857. Der bezügliche Beschluß
 lautet:

„ Der schweizerische Nationalrath,
 „ in Betracht:

„ 1) daß es im Interesse einer zweckmäßigen Geschäftsbehandlung liegen
 „ dürfte, Rekurse von Kantonen und Privaten, welche nicht so fast

„staatsrechtliche Grundsätze und Kompetenzen im Allgemeinen, als
 „vielmehr die Anwendung dieser Grundsätze und Kompetenzen auf
 „besondere oder privatrechtliche Fälle betreffen, aus dem Geschäftskreis
 „kreise der vollziehenden und gesetzgebenden Behörden des Bundes
 „in jene des Bundesgerichtes zu verweisen;
 „2) daß es nach Art. 106 der Bundesverfassung der Bundesgesetzgebung
 „überlassen bleibt, außer den in Art. 101, 104 und 105
 „jener Verfassung bezeichneten Gegenständen auch noch andere Fälle
 „in die Kompetenz des Bundesgerichtes zu legen;
 „in Anwendung von Art. 8 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember
 „1849 über den Geschäftsverkehr der beiden Räthe,
 „beschließt:

„Der Bundesrath ist eingeladen, Bericht und Antrag zu hinterbringen
 „zu einem Bundesgesetze, kraft welchem hierzu geeignete Rekursfälle
 „in Gemäßheit von Art. 106 der Bundesverfassung dem Entscheide
 „des Bundesgerichtes unterstellt werden können.“

Der Bundesrath erstattete über den dießfälligen Auftrag unterm 4. Juni 1860 einen einläßlichen Bericht *), welcher dahin schloß, es möchte der h. Nationalrath den Gegenstand auf sich beruhen lassen, — ein Antrag, dem der Nationalrath wirklich Folge gab.

Die dritte Anregung machte folgender vom h. Ständerath auf individuelle Motion unterm 27. Januar 1863 gefaßte Beschluß:

„Der Bundesrath ist mit Begutachtung der Frage beauftragt, ob
 „und welche, die Rekurse an die Bundesbehörde normirende Grundsätze
 „zu dem Zwecke aufgestellt werden könnten, um eine trölerhafte Ausbeutung
 „des Rekursrechtes möglichst zu verhindern.“

Die Fassung dieses Beschlusses ist nun freilich so allgemein, daß man nicht recht weiß, was derselbe eigentlich im Auge hat. Der Bundesrath ist daher auf Vermuthungen angewiesen. Um indes Allgemeinheiten auszuweichen, will der Bundesrath diejenigen Punkte bezeichnen, welche ihn selbst als Uebelstände erschienen sind.

1) Der Fall wirklich trölerhafter Rekurse, d. h. solcher, von denen der Rekurrent von vornherein von deren Unbegründetheit selbst überzeugt ist, kommt doch ziemlich selten vor und es lohnt sich nicht der Mühe, hiegegen gesetzgeberische Repressivmaßregeln aufzustellen. Diese könnten wohl in nichts Andern als in sog. Trölerbußen bestehen, wegen Belästigung der Behörden in offenbar ungerechten Sachen. Allein es findet sich der Bundesrath nicht veranlaßt, solche in Vorschlag zu bringen.

2) Dagegen hat die Wohlfeilheit der eidgenössischen Justiz unstreitig die unangenehme Wirkung, daß sie zu Rekursen ansetzt. Diese Wohlfeilheit geht so weit, daß nach Art. 1 des Bundesgesetzes über den Bezug

*) Siehe Bundesblatt v. J. 1860, Band II, Seite 549.

von Kanzleisporteln vom 19. Juli 1850 für die ordentlichen Ausfertigungen der oft weilkäufigen Justizentscheidungen des Bundesrathes nicht einmal die Schreibgebühren bezogen werden dürfen. Auf der andern Seite ist der Grundsatz, daß auch dem Aermsten unbeschwerter Zutritt zur Bundesjustiz gestattet und daß diese unentgeltlich ertheilt wird, ein so schöner, daß der Bundesrath denselben um kleiner Uebelstände willen nicht brechen möchte.

3) Von größerer Bedeutung ist die Frage der Parteientschädigungen. Es hat der Kläger wie der Beklagte, welcher in einem Rekurse vor den Bundesbehörden obliegt, augenscheinlich auf Entschädigung Anspruch von Seite des unterliegenden Theils. Da gewöhnlich beide Theile genöthigt sind, Rechtschriften anfertigen zu lassen, so ist die Sache in der That oft von Bedeutung. Bis vor Kurzem hat indeß der Bundesrath sich mit diesen Entschädigungsfragen niemals befaßt. In neuester Zeit hat er jedoch angefangen, in allen Fällen, wo ihm Entschädigung einer Partei durch die andere angemessen zu sein schien, im Entschiede einen ausdrücklichen Vorbehalt zu Gunsten der obliegenden Partei zu machen, der regelmäßig dahin lautet: „Es sei der unterliegende Theil gehalten, den obliegenden für die ihm durch die Rekursbeschwerde erwachsenen Kosten angemessen zu entschädigen.“ Die nähere Regulirung der Entschädigungsfrage überläßt der Bundesrath im Streitfalle dem ordentlichen Rechtsverfahren in den Kantonen. Der Bundesrath glaubt, auch bei denjenigen Rekursfällen, welche an die Bundesversammlung gelangen und von ihr erledigt werden, anlässlich der ihm übertragenen Vollziehung in Zukunft einen ähnlichen Zusatz machen zu sollen, da die Gründe ganz die gleichen sind, wie bei den vom Bundesrath erledigten Rekursen. Er glaubt hierfür keine besondere Bewilligung von Seite der Bundesversammlung einfordern zu sollen, will jedoch, indem er sie auf diesen Punkt besonders aufmerksam macht, deren Verfügungen gewärtigen.

4) Die weitem Uebelstände, die der Bundesrath zu signalisiren hätte, beschlagen Punkte, bezüglich welcher ohne eine Revision der Bundesversammlung eine Abhilfe nicht leicht möglich sein dürfte.

Es wären drei Maßregeln gewiß in hohem Grade wünschbar:

Erstlich die Uebertragung eines Theils der Rekursentscheidungen an das Bundesgericht. Man möchte zwar glauben, es habe die Auscheidung der an das Bundesgericht zuweisenden Fälle große Schwierigkeiten, und das wäre in der That der Fall, wenn man nach den Materien ausscheiden wollte. Allein es gäbe ein ganz einfaches Scheidungsmittel, darin bestehend, daß man beschließen würde: „Es sollen alle Rekurse gegen Urtheile oder Beschlüsse kantonaler Gerichtsstellen direkt und abschließlich dem Bundesgerichte zur Erledigung übertragen werden.“ Es wäre dieß gewiß das natürlichste; denn es ist geradezu eine Seltsamkeit, die schwerlich irgendwo in der zivilisirten Welt ihres Gleichen findet, daß

in der Schweiz die Administrativ- und Gesetzgebungs-Behörden gerichtliche Urtheile kassiren!

Zweitens wäre wünschbar die genaue Bezeichnung der Fälle, wo die Rekurse direkt an die Bundesversammlung zu richten sind. Es scheint dem Bundesrathe angemessen, wenn alle Beschwerden über Schlussnahmen gesetzgebender Behörden der Kantone direkt von der Bundesversammlung auf bloßes Gutachten des Bundesrathes erledigt würden. Das gegenwärtige Verfahren, wo der Bundesrath erstinstanzlich entscheidet, erscheint nicht als ganz passend und könnte unter Umständen sogar Verlegenheiten bereiten, wenn z. B. die Rätthe sich in zweiter Instanz nicht einigen könnten und alsdann ein bundesrätthlicher Entscheid und eine Schlussnahme der gesetzgebenden Behörde eines Kantons sich feindlich gegenüberstünden.

Drittens endlich wäre nothwendig eine Beschränkung der Rekurse gegen Entscheidungen des Bundesrathes. Die Art, wie gegenwärtig auf dem Beschwerdewege jede Entscheidung des Bundesrathes an die Bundesversammlung als eine Art von Appellationsinstanz gebracht werden kann, ist im Widerspruche mit dem Grundprinzip der Gewaltentrennung, macht die Verantwortlichkeit ganz unklar, paßt nicht zum Zweikammersystem und hat mit Bezug auf die materielle Rechtsprechung große Gefahren, deren weitere Erörterung hier dahingestellt bleiben mag. Eine Auscheidung könnte etwa in folgender Art erfolgen:

1) Gegen Rekursentscheide des Bundesrathes, welche derselbe inner den Schranken der Bundesverfassung und der ihm in Art. 90 derselben zugewiesenen Kompetenzen gefaßt hat, findet eine Weiterziehung an die Bundesversammlung nicht statt, immerhin mit Vorbehalt der im Art. 74, Ziffer 16 und 17 bezeichneten Fälle.

2) Der Bundesversammlung bleibt indeß vorbehalten, bei Beschwerden von Kantonen oder Bürgern über Verfügungen des Bundesrathes (Art. 74, Ziffer 15) diesem für die Zukunft nach Maßgabe der Bundesverfassung die passend scheinenden Weisungen zu erteilen.

Durch Ziffer 1 wäre die Stellung des Bundesrathes, durch die Vorbehalte in Ziffer 1 und durch Ziffer 2 wären die Kompetenzen der Bundesversammlung gewahrt.

Der Bundesrath bemerkt jedoch, um Mißverständnissen vorzubeugen, daß er mit den obigen drei Vorschlägen nur bezweckt hat, der Bundesversammlung einen klaren Begriff davon zu geben, wie dieses Rekurswesen ohne Aufopferung oder Beschränkung der Rechte des Volks sich in anderer Art gestalten lassen könnte. Allein der Bundesrath will in dieser Beziehung gegenwärtig keinerlei Vorschläge machen, da vielleicht mit einigem Grunde eingewendet werden könnte, diese Vorschläge enthalten, wo nicht Verfassungsänderungen, doch wenigstens Interpretationen oder Erläute-

rungen der Bundesverfassung, zu welchen der Bundesversammlung die Kompetenz fehle.

Der Bundesrath hält dagegen dafür, daß es unter solchen Umständen auch nicht wohlgethan wäre, halbe Maßregeln zu ergreifen, weil damit doch nicht geholfen und eine spätere rationelle Ordnung dieser Verhältnisse nur erschwert würde. Er schließt daher mit dem

Antrage:

Es wolle die h. Bundesversammlung sich einstweilen mit den vom Bundesrathe selbst getroffenen Maßregeln, betreffend Beschränkung des Suspensiveffectes von Rekursen und Sorge für angemessene Parteient-schädigung, genügen lassen und den Eingang erwähnten Postulaten keine weitere Folge geben.

Wir benutzen diesen Anlaß, Sie, Tit., unserer vollkommensten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 11. November 1863.

Im Namen des Schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

C. Fornerod.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schöpf.

**Botschaft des Bundesrathes an die h. Bundesversammlung , betreffend das Rekurswesen.
(Vom 11. November 1863.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1863
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	51
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1863
Date	
Data	
Seite	824-829
Page	
Pagina	
Ref. No	10 004 255

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.