



KOMMENTIERUNG ZU

# Art. 191 BV

Eine Kommentierung von Ivan Gunjic / Natascha Kords  
Herausgegeben von Stefan Schlegel / Odile Ammann

## ZITIERVORSCHLAG

Ivan Gunjic/Natascha Kords, Kommentierung zu Art. 191 BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung

Kurzzitat: OK-Gunjic/Kords, Art. 191 BV N. XXX.

### **Art. 191 Zugang zum Bundesgericht**

<sup>1</sup> Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.

<sup>2</sup> Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

<sup>3</sup> Für bestimmte Sachgebiete kann das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht ausschliessen.

<sup>4</sup> Für offensichtlich unbegründete Beschwerden kann das Gesetz ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

## GLIEDERUNG

I. Entstehungsgeschichte	3
II. Grundlagen	3
A. Zweck	3
B. Verfassungsrechtlicher Kontext	4
C. Umsetzung im Gesetz	5
III. Kommentar i.e.S.	5
A. Gewährleistung des Zugangs (Abs. 1)	5
B. Streitwertgrenzen (Abs. 2)	7
1. Grundsatz	7
2. Ausnahme: Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	8
C. Ausschluss von Sachgebieten (Abs. 3)	9
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	9
2. Würdigung des geltenden Rechts	10
3. Reformbestrebungen	12
D. Vereinfachtes Verfahren (Abs. 4)	13
Weitere empfohlene	13
Lektüre	
Literaturverzeichnis	14
Materialienverzeichnis	15

## I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

- 1 Die umfassende Regelung des Zugangs zum Bundesgericht in Art. 191 BV geht auf die **Justizreform** zurück, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen wurde und am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist.<sup>1</sup> Die Verfassungen 1848 und 1874 wiesen dem Bundesgericht noch ausdrücklich einzelne Sachkompetenzen nach dem Enumerationsprinzip zu.<sup>2</sup> Nunmehr beauftragt Art. 191 BV den Gesetzgeber, den Zugang zum Bundesgericht zu gewährleisten, und ermächtigt ihn gleichzeitig, Zugangsschranken (zum Begriff N. 3) zu errichten.
- 2 Art. 191 BV war einer der **umstrittensten** Aspekte der Justizreform und ist das Ergebnis einer Abwägung zwischen den Anliegen, einerseits den Zugang zum Bundesgericht möglichst offen zu halten und es andererseits vor Überlastung zu schützen.<sup>3</sup> Der Bundesrat schlug ursprünglich vor, den Zugang zum nationalen Höchstgericht nur so weit verfassungsrechtlich zu gewährleisten, als sich Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung stellen oder der Verfahrensausgang schwerwiegende Folgen für eine Partei hat.<sup>4</sup> Die Verfassungskommission des Ständerates wollte den Zugang dagegen nur bei Streitigkeiten über Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung gewährleisten.<sup>5</sup> In die andere Richtung ging die nationalrätliche Verfassungskommission, die dem Gesetzgeber grundsätzlich nur in Fällen von untergeordneter Tragweite oder bei offenkundig aussichtslosen Beschwerden die Befugnis einräumen wollte, den Zugang zum Bundesgericht zu beschränken.<sup>6</sup> Es bedurfte zweier Differenzbereinigungsverfahren, bis Art. 191 BV schliesslich angenommen wurde.<sup>7</sup>

## II. GRUNDLAGEN

### A. Zweck

- 3 Art. 191 BV bildet den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Errichtung von Zugangsschranken zum Bundesgericht durch den Gesetzgeber. **Zugangsschranken** sind verfahrensrechtliche Hürden im Beschwerdeverfahren, die verhindern sollen, dass Rechtsmittelinstanzen mit Streitigkeiten befasst werden, die für die Beurteilung durch die Rechtsmittelinstanz ungeeignet sind oder diese überfordern könnten.<sup>8</sup> Prozess- und Sachurteilsvorschriften, die gestützt auf Art. 188 Abs. 2 BV erlassen werden – wie etwa formelle Anforderungen an Rechtschriften gemäss Art. 42 BGG – können zwar denselben Zweck erfüllen. Sie dienen aber in erster Linie dazu, das Verfahren vor dem Bundesgericht durch die Festlegung einheitlicher Regeln zu formalisieren. Zugangsschranken haben keine vergleichbare Formalisierungsfunktion. Vielmehr handelt es sich bei ihnen um eigentliche Verfahrenshürden zur Ausscheidung bestimmter Arten von Streitigkeiten vor dem Bundesgericht.

---

1. Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. März 2000; Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform.

2. Art. 101 der Bundesverfassung vom 12.12.1848 (BBl 1849 I 3); Art. 110–114 der Bundesverfassung vom 29.05.1874 (AS 1 1); vgl. auch Art. 189 f. BV in der Fassung vom 1.1.2000 (AS 1999 2556); CR-Aubry Girardin, Art. 191 BV N. 1; BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 1.

3. Biagini, Art. 191 BV N. 1; vgl. OK-Kradolfer, Art. 29a BV N. 6.

4. Botschaft 1996, S. 642.

5. Art. 178a VK-S Vorlage C.

6. Art. 178a VK-N Vorlage C.

7. Eingehend dazu SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 1 ff.; BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 3.

8. Kiener/Rütsche/Kuhn, Rz. 1345.

## B. Verfassungsrechtlicher Kontext

- 4 Die Beurteilung der Frage, welche Streitigkeiten für die Behandlung durch das Bundesgericht ungeeignet sind oder dieses überfordern könnten, erfolgt ausgehend von einem Vorverständnis seiner **Funktionen**, das sich aus dem verfassungsrechtlichen Kontext von Art. 191 BV ergibt.<sup>9</sup> Daran knüpft der Gesetzgeber an, wenn er den Zugang zum Bundesgericht beschränkt.
- 5 Ausgangspunkt ist die Stellung des Bundesgerichtes als «oberste rechtsprechende Behörde des Bundes» (Art. 188 Abs. 1 BV) und damit seine spezifischen Funktionen als **Höchstgericht**. Mit dieser Bezeichnung weist die Verfassung dem Bundesgericht einerseits eine zentrale Rolle bei der Wahrung der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung zu. Seine Praxis soll also als Richtschnur für das übrige Justizsystem dienen (Leitfunktion). Andererseits folgt aus dieser Bezeichnung, dass das Bundesgericht für den letztinstanzlichen Rechtsschutz im Einzelfall zuständig sein soll. Insbesondere wenn wichtige Rechtsgüter bzw. krasse Rechtsverstösse Gegenstand eines Verfahrens sind, soll das Bundesgericht korrigierend in individuelle Fälle eingreifen können (Auffangfunktion).<sup>10</sup> Die Funktionen des Bundesgerichts werden ferner durch seine sachlichen Zuständigkeiten nach Art. 189 BV vorgegeben.<sup>11</sup>
- 6 Im Weiteren kommt dem Bundesgericht als höchster innerstaatlicher Instanz eine besondere Bedeutung bei der Konkretisierung und Durchsetzung der **Grundrechtsordnung** zu.<sup>12</sup> Da der Gesetzgeber bei der Rechtssetzung zur Verwirklichung der Grundrechte angehalten ist,<sup>13</sup> hat er diese Funktion des Bundesgerichts bei der Beschränkung des Zugangs zu berücksichtigen. Auch können die speziellen Rechtsweggarantien,<sup>14</sup> die eigentlich nicht auf Höchstgerichte mit beschränkter Kognition zugeschnitten sind, den Gesetzgeber dazu anhalten, den Zugang zum Bundesgericht offen zu halten, solange das vorinstanzliche Verfahren den entsprechenden Anforderungen nicht genügt. So garantierte die Rechtsmittelgarantie im Strafrecht den Zugang zum Bundesgericht als zweitinstanzliche Bundesstrafgerichtsbehörde, bis die Berufungskammer des Bundesstrafgerichts eingerichtet wurde.<sup>15</sup>
- 7 Die Justizreform beruhte auf der Annahme, dass die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts durch eine zu hohe Geschäftslast gefährdet sei. Eine personelle Aufstockung des Gerichts wurde aber kategorisch abgelehnt. Die Verfassungsgeberin befürchtete, dass andernfalls die Rechtseinheit gefährdet würde und das Bundesgericht zu einer «Rechtsprechungsfabrik» verkommen könnte.<sup>16</sup> Sie ging davon aus, dass seine höchstrichterlichen Funktionen stattdessen nur durch eine stärkere **Fokussierung** gewährleistet werden könnten.<sup>17</sup> Art. 191 BV ermöglicht es dem Gesetzgeber, die Aufmerksamkeit des Bundesgerichts auf die in diesem Zusammenhang wesentlichen Streitfälle zu lenken, und dient damit gleichzeitig dem Interesse an einer wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

---

9. Dazu eingehend SGK-Reich, Art. 191 N. 3 ff.

10. Biaggini, Art. 188 BV N. 4; Kiener, in: Staatsrecht, § 21 Rz. 4 und 8; BSK-Koller, Art. 1 BGG N. 37 ff.

11. Bundesrechtliche Streitigkeiten nach Art. 189 Abs. 2 BV fallen allerdings nicht in den Anwendungsbereich von Art. 191 BV, vgl. SGK-Reich, Art. 191 BV N. 18 m.w.H.

12. Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 8 N. 1 ff. m.w.H.

13. Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV; vgl. bspw. SGK-Schweizer, Art. 35 BV, insb. N. 9.

14. Art. 31 und Art. 32 BV, Art. 5 Ziff. 4 und Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101), Art. 9 und Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2).

15. Biaggini, Art. 32 BV N. 15.

16. Vgl. AB SR 1998 256; AB NR 1998 1453 f.

17. Vgl. Biaggini, Art. 191 N. 1.

## C. Umsetzung im Gesetz

- 8 Mit dem Erlass des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) – das nach der Annahme der Justizreform ausgearbeitet wurde, aber gleichzeitig mit dieser am 1. Januar 2007 in Kraft trat – hat der Gesetzgeber Zugangsschranken nach Art. 191 BV errichtet.<sup>18</sup> Wie die Tabelle unten zeigt, beschränkt das BGG den Zugang zum Bundesgericht ausschliesslich im Rahmen der drei **ordentlichen Einheitsbeschwerden** im 3. Kapitel des BGG. Für die Beschwerde in Zivilsachen und in zivilrechtsnahen Bereichen des öffentlichen Rechts sieht es Streitwertgrenzen vor. Bestimmte Sachgebiete werden von der Beschwerde ausgeschlossen, vor allem im Ausschlusskatalog der öffentlich-rechtlichen Beschwerde.

	<i>Beschwerde in Zivilsachen</i>	<i>Beschwerde in Strafsachen</i>	<i>Beschwerde in öff.-rechtl. Angelegenheiten</i>
<i>Ausschluss von Sachgebieten</i>	Entscheide gegen Marke im Widerspruchsverfahren (Art. 73)	Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts ...mit Ausnahme Zwangsmassnahmen (Art. 79)	Be- des Katalog nach Art. 83 Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 84) Internationale Amtshilfe in Steuersachen (Art. 84a)
<i>Streitwertgrenzen</i>	allgemeine Streitwertgrenze ...mit Sonderregelung für Arbeits- und Mietrecht ...mit Ausnahmen (Art. 74)	-	Staatshaftung und öff. Arbeitsverhältnisse ...mit Ausnahme von grds. Rechtsfragen (Art. 85)

*Tabelle: Zugangsschranken im BGG*

- 9 **Keine Zugangsschranken** bestehen für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde im 5. Kapitel des BGG, die überhaupt nur geschaffen wurde, um Rechtsschutzlücken im Rahmen der ordentlichen Beschwerden aufzufangen (dazu N. 27). Für die Klage und die ausserordentlichen Rechtsmittel in den Kapiteln 6 und 7 des BGG sind ebenfalls keine Beschränkungen vorgesehen. Ferner gelten die Schranken der öffentlich-rechtlichen Beschwerde nicht für die abstrakte Normenkontrolle und die Stimmrechtsbeschwerde (Art. 82 lit. b und lit. c BGG).<sup>19</sup>

## III. KOMMENTAR I.E.S.

### A. Gewährleistung des Zugangs (Abs. 1)

- 10 Art. 191 Abs. 1 BV formuliert einen **Auftrag an den Gesetzgeber**, den Zugang zum Bundesgericht zu gewährleisten. Absatz 1 begründet zwar keine Individualansprüche und ist nicht unmittelbar justiziabel.<sup>20</sup> Die Materialien zeigen aber, dass der Gewährleistungsauftrag den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durchaus «eingrenzen» sollte.<sup>21</sup> Es handle sich dabei um einen «materiellen» Auftrag, der eine «gewisse Garantie» biete.<sup>22</sup> Ursprünglich hätte der Zugang zum Bundesgericht nur bei grundsätzlichen Rechtsfragen und schweren Nachteilen für Verfahrensparteien gewährleistet werden

18. Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (Bundesgerichtsgesetz [BGG], SR 173.110).

19. BGE 148 I 166 E. 1.2; Kiener, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, S. 234; SHK-Seiler, Art. 82 BGG N. 4 ff.

20. BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 7; Biaggini, Art. 191 N. 3; SGK-Reich, Art. 191 BV N. 12; wohl a.M. SGK-Schweizer, Einleitung zur Justizverfassung N. 6.

21. Botschaft 1996, S. 537.

22. AB SR 1998 267 f.; AB NR 1998 1475.

sollen.<sup>23</sup> Das Parlament erhob den Gewährleistungsauftrag aber alsbald von einer Ausnahme für diese beiden eng mit der Ausübung höchstrichterlicher Funktionen verbundenen Fälle zu einem allgemeinen Grundsatz, ohne gleichzeitig seine Bindungswirkung einzuschränken.<sup>24</sup>

- 11 Die praktische Bedeutung des Gewährleistungsauftrags ist in der Lehre umstritten.<sup>25</sup> Unseres Erachtens folgt daraus in erster Linie ein Grundsatz der **zugangsfreundlichen Auslegung** von Zugangsschranken. Der Auslegungsgrundsatz beruht auf der Annahme, dass der Gesetzgeber den Zugang zum Bundesgericht gewährleistet, solange er nicht eindeutig zum Ausdruck bringt, dass er von seinem Verfassungsauftrag nach Absatz 1 abweichen will. Wenn sich also mit den anerkannten Auslegungsmethoden keine klare Bedeutung von Zugangsschranken im Gesetz ermitteln lässt, sind diese unseres Erachtens so auszulegen, dass der Zugang zum Bundesgericht möglichst offen bleibt. Besondere Bedeutung kommt dem Grundsatz bei der Auslegung des Ausnahmekatalogs nach Art. 83 BGG zu, der mitunter erhebliche Interpretationsspielräume aufweist (dazu N. 25).
- 12 Ebenfalls umstritten ist, ob der Gesetzgeber den Zugang zum Bundesgericht durch **andere Mittel** als die in Art. 191 Abs. 2 und Abs. 3 BV genannten Streitwertgrenzen und Sachgebietsausschlüsse beschränken darf. Gegen eine solche Befugnis spricht, dass in den Beratungen ein Vorstoss gescheitert ist, der den Gesetzgeber ausdrücklich zum Erlass «besonderer Zugangsvoraussetzungen» ermächtigt hätte.<sup>26</sup> Ferner war die nationalrätliche Kommission der Auffassung, dass die Absätze 2 und 3 abschliessend zu verstehen seien.<sup>27</sup> Diese historischen Überlegungen treten unseres Erachtens aber hinter dem funktionalen Argument zurück, wonach für die Zulässigkeit einer Beschränkung in erster Linie deren Wirkung auf den Zugang zum Bundesgericht massgebend sein muss. Andere Mittel zur Beschränkung sind folglich zulässig, sofern sie milder sind als die ausdrücklich zulässigen Sachgebietsausschlüsse, was regelmässig der Fall sein dürfte.<sup>28</sup>
- 13 Für zwei spezielle Formen der Zugangsbeschränkung gilt Besonderes. Dies ist zum einen das sog. «**Annahmeverfahren**», bei dem ein Gericht nur Rechtsstreitigkeiten annimmt, die es nach freiem Ermessen oder nach bestimmten gesetzlichen Kriterien für zulässig erachtet.<sup>29</sup> Im internationalen Vergleich finden sich einige Höchstgerichte, die grundsätzlich autonom über Eintretensfragen entscheiden, wie etwa der U.S. Supreme Court.<sup>30</sup> Die gesetzliche Übertragung einer derart weitgehenden Autonomie an das Bundesgericht wäre unseres Erachtens nicht mit Absatz 1 vereinbar, der dem Gesetzgeber – und nicht dem Bundesgericht – den Auftrag erteilt, den Zugang zu gewährleisten. In den Verfassungsberatungen wurde denn auch die Befürchtung geäussert, das Bundesgericht könnte den Zugang stärker einschränken, als in Art. 191 BV beabsichtigt.<sup>31</sup> Wir sehen aber Raum für die Schaffung eines Annahmeverfahrens im Gesetz, sofern dieses an vordefinierte Eintretenskriterien geknüpft und auf bestimmte Sachbereiche beschränkt wird.<sup>32</sup> Besonderes gilt zum anderen für das sog. «**Vorlageverfahren**», das untere Gerichte berechtigt oder verpflichtet, einem

---

23. Vgl. Botschaft 1996, S. 642.

24. AB SR 1998 267 f.; AB NR 1998 1472 ff. Bundesrat Koller brachte den Gewährleistungsauftrag ausdrücklich mit höchstrichterlichen Funktionen in Verbindung. Nur so könne «das Bundesgericht als oberstes Gericht die Rechtseinheit wahren, die Rechtsfortbildung vorantreiben und auch den Rechtsschutz gewähren» (AB SR 1998 268).

25. Vgl. SGK-Reich, Art. 191 BV N. 12 f. m.w.N.

26. AB SR 1998 267 f. Das Scheitern eines Vorstosses, der die Mittel der Zugangsbeschränkung abschliessend aufzählen wollte, ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung. In den Beratungen stand die Befürchtung im Vordergrund, dass durch die Aufzählung auch gewöhnliche Prozessvoraussetzungen ausgeschlossen werden könnten (vgl. AB NR 1999 1011 ff., insb. 1016; BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 7).

27. AB NR 1999 1020.

28. Gleich SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 29; anders Aeschlimann, S. 398 f.

29. Botschaft 1996, S. 499.

30. Vgl. Fontana, S. 624 ff.

31. AB NR 1998 1472 ff.; AB NR 1999 1018.

32. Gleich SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 29 und 35; strenger SGK-Reich, Art. 191 BV N. 21 m.w.H.

höheren Gericht bestimmte Rechtsfragen zur Entscheidung vorzulegen, wie es zum Beispiel der Gerichtshof der Europäischen Union kennt.<sup>33</sup> Die Schaffung eines solchen Verfahrens auf Verfassungsstufe ist in der Schweiz – im Gegensatz zum Annahmeverfahren, das lediglich in der Botschaft als denkbare Option erwähnt, dann aber nicht mehr weiterverfolgt wurde – eingehend geprüft und letztlich verworfen worden.<sup>34</sup> Eine Einführung im Gesetz scheidet daher aus unserer Sicht aus.<sup>35</sup> Vorprüfungsverfahren zur Abschreibung offensichtlich unbegründeter Beschwerden sind im Übrigen ohne weiteres zulässig. Sie fallen in den Anwendungsbereich von Art. 191 Abs. 4 BV.

## B. Streitwertgrenzen (Abs. 2)

### 1. Grundsatz

- 14 Art. 191 Abs. 2 BV ermächtigt den Gesetzgeber, Streitwertgrenzen – also Mindeststreitwerte – für das Bundesgericht vorzusehen. Der **Streitwert** ist der geldwerte Ausdruck des Streitgegenstandes im Gerichtsverfahren. Zweck von Streitwertgrenzen ist der Ausschluss von Streitigkeiten über geringfügige Geldbeträge. Nur vermögensrechtliche Angelegenheiten lassen sich in Geldbeträgen beziffern.<sup>36</sup> Eine vermögensrechtliche Angelegenheit liegt gemäss Bundesgericht vor, «wenn der Rechtsgrund des streitigen Anspruchs im Vermögenrecht ruht und mit der Beschwerde letztlich und überwiegend ein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird».<sup>37</sup> Die Verfolgung eines wirtschaftlichen Zwecks setzt kein Begehren auf Bezahlung einer Geldsumme durch die Parteien voraus. Das Bundesgericht kann den Streitwert in solchen Fällen vielmehr nach Ermessen festlegen. Die Berechnung des Streitwerts im Gesetz richtet sich nach Art. 51 BGG.<sup>38</sup>
- 15 Verfassungsrechtlich sind Streitwertgrenzen in allen **Rechtsgebieten** zulässig.<sup>39</sup> Das BGG sieht Streitwertgrenzen aber nur im Zivilrecht und in zivilrechtsnahen Bereichen des öffentlichen Rechts vor. Ein Vorschlag des Bundesrates, Beschwerden wegen geringfügiger Bussen vom Zugang zum Bundesgericht auszuschliessen, wurde vom Parlament abgelehnt.<sup>40</sup> Streitwertgrenzen im öffentlichen Recht sind tatsächlich nicht unproblematisch. Die öffentliche Rechtspflege dient der Durchsetzung öffentlicher Interessen und erfüllt damit Funktionen, die über die Klärung der jeweiligen Streitsache hinausgehen. Der Streitwert öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten lässt sich daher regelmässig gar nicht beziffern. Im Strafverfahren hängt die geldwerte Höhe einer Strafe zudem nicht in jedem Fall mit ihrer Schwere zusammen.<sup>41</sup>
- 16 Gemäss Art. 74 Abs. 1 BGG gilt für die Beschwerde in **zivilrechtlichen Angelegenheiten** eine allgemeine Streitwertgrenze in der Höhe von CHF 30'000 (lit. b). Ausgenommen sind arbeits- und mietrechtliche Streitigkeiten, wo die Grenze bei CHF 15'000 angesetzt ist (lit. a). Die Privilegierung dieser beiden Sachbereiche geht auf den Gedanken des Sozialschutzes zurück.<sup>42</sup> Nach dem Bundesgericht handelt es sich bei einer «arbeitsrechtlichen Streitigkeit» um einen Disput zwischen

---

33. Im EU-Recht «Vorabentscheidungsverfahren» genannt, vgl. Oesch, S. 357 ff. m.w.H.

34. Vgl. Botschaft 1996, S. 537 f.; AB SR 1998 267 f.; AB SR 1999 606 ff.; AB NR 1999 1012 ff. und 2048 ff.; AB SR 1999 979 f.

35. Anders SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 25 ff.; Walter, S. 141.

36. SGK-Reich, Art. 191 BV N. 22; vgl. BSK-Heinzmann, Art. 51 BGG N. 9; Frey, Rz. 6 ff.

37. BGE 144 III 310 E. 1.1; BGE 142 III 145 E. 6.1; BGE 139 II 404 E. 12.1.

38. Dazu im Einzelnen Commentaire-Frésard zu Art. 51 BGG; BSK-Heinzmann zu Art. 51 BGG.

39. Die Verfassungsgeberin verzichtete namentlich mit Blick auf Verwaltungs- und Strafverfahren darauf, Streitwertgrenzen nur in bestimmten Rechtsgebieten zuzulassen, vgl. AB NR 1999 1012 ff.; AB SR 1999 608 f.

40. Vgl. Schweizer, Rz. 4 ff.

41. Vgl. Kuhn/Jeanneret, Rz. 7; Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege, S. 32 f. Besonders stossend an Streitwertgrenzen im Strafrecht ist, dass wohlhabendere Beschuldigte in der Folge erleichterten Zugang zum Bundesgericht hätten, da sich die Höhe von Bussen und Geldstrafen auch nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemisst (Art. 34 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 3 StGB).

42. Tappy, Rz. 20.

Arbeitgeber und -nehmer, der auf einem Arbeitsverhältnis beruht.<sup>43</sup> «Mietrechtliche Streitigkeiten» umfassen Auseinandersetzungen aus der Miete von Geschäfts- oder Wohnräumen. Nicht erfasst sind hingegen Streitigkeiten aus Pachtverträgen oder aus der Miete von beweglichen Sachen.<sup>44</sup>

- 17 Art. 85 Abs. 1 BGG sieht Streitwertgrenzen für die Beschwerde in **öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** in den Gebieten der Staatshaftung (CHF 30'000) und der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse (CHF 15'000) vor. Unter «Staatshaftung» wird die Haftung öffentlich-rechtlicher Körperschaften für verursachte Schäden verstanden. Das Staatshaftungsrecht ist dem zivilrechtlichen Haftpflichtrecht nachgebildet und umfasst sowohl das allgemeine Staatshaftungsrecht als auch spezialgesetzliche Haftungsbestimmungen.<sup>45</sup> «Öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse» sind Arbeitsbeziehungen, die nicht auf dem Privatrecht, sondern auf dem öffentlichen Personalrecht beruhen.<sup>46</sup>

## 2. Ausnahme: Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung

- 18 Gemäss Art. 191 Abs. 2 BV können Streitwertgrenzen nicht für Streitigkeiten vorgesehen werden, die Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen. Art. 74 Abs. 2 lit. a und Art. 85 Abs. 2 BGG setzen diese Ausnahme um. Verfassung und Gesetz verzichten aber bewusst auf eine Legaldefinition des Begriffs. Auf der Hand liegt immerhin, dass «Rechtsfrage» die strittige Auslegung einer Norm meint, deren Verletzung vor Bundesgericht gerügt werden kann.<sup>47</sup> Aus der Botschaft zum BGG ergibt sich, dass die Rechtsfrage «grundsätzliche Bedeutung» für die Rechtsordnung im Allgemeinen – und nicht nur für das konkrete Verfahren – haben muss. Eine Grundsatzfrage muss also als **Präjudiz** für viele gleichgelagerte Fälle dienen können, auch wenn der Einzelfall als Bagatelle erscheint.<sup>48</sup> Dagegen ist irrelevant, ob der Entscheid für eine Partei subjektiv hohe Bedeutung hat oder die fragliche Streitwertgrenze knapp nicht erreicht wurde.<sup>49</sup>
- 19 Die Botschaft zum BGG unterscheidet **drei Fallgruppen** von Rechtsfragen mit grundsätzlicher Bedeutung. Die erste Fallgruppe umfasse Rechtsfragen, die noch nie vom Bundesgericht beurteilt worden sind. Diese seien dann grundlegend bedeutend für die Einheit der Rechtsordnung, wenn sie von den Vorinstanzen widersprüchlich beurteilt werden oder wenn sie für die Praxis der Vorinstanzen wegweisend sind – sie also voraussichtlich in vielen ähnlich gelagerten Fällen zu beurteilen sein werden. Grundlegende Bedeutung für die Rechtseinheit habe eine Rechtsfrage zweitens, wenn sie die Vorinstanz im Widerspruch zur höchstrichterlichen Praxis entscheidet. Schliesslich habe eine bereits einmal entschiedene Rechtsfrage Grundsatzbedeutung für den materiellen Gehalt der Rechtsordnung, wenn das Bundesgericht Anlass sieht, seine bisherige Praxis zur betreffenden Frage zu überprüfen.<sup>50</sup>
- 20 Das Bundesgericht ist in der **Praxis restriktiver**. Grundlegende Bedeutung für die Rechtseinheit hat eine Rechtsfrage demnach nur, «wenn ein allgemeines und dringendes Interesse besteht, dass eine umstrittene Frage höchstrichterlich geklärt wird, um eine einheitliche Anwendung und Auslegung des Bundesrechts herbeizuführen und damit eine erhebliche Rechtsunsicherheit auszuräumen».<sup>51</sup> Eine Frage ist dagegen nicht schon allein deshalb grundlegend, weil sich das Bundesgericht noch nie dazu

---

43. Urteil 4A\_535/2009 vom 25.03.2010 E. 1.2.1; vgl. Commentaire-Bovey, Art. 74 BGG N. 28 m.w.H.

44. BSK-Hänni/Meyer, Art. 74 BGG N. 14; PK-Vock, Art. 74 BGG N. 8.

45. SHK-Seiler, Art. 85 BGG N. 5 f.; BSK-Hänni/Meyer, Art. 85 BGG N. 11 f.

46. Urteil 8C\_629/2020 vom 3.12.2020 E. 2.2; Commentaire-Donzallaz, Art. 85 BGG N. 60; BSK-Hänni/Meyer, Art. 85 BGG N. 20.

47. Botschaft 2001, S. 4309.

48. Botschaft 1996, S. 537.

49. SHK-von Werdt/Güngerich, Art. 74 BGG N. 11; BSK-Hänni/Meyer, Art. 74 BGG N. 48.

50. Zum Ganzen Botschaft 2001, S. 4309 f.

51. BGE 144 III 164 E. 1; BGE 137 III 580 E. 1.1.

geäussert hat<sup>52</sup> oder Widersprüche in der vorinstanzlichen Rechtsprechung bestehen.<sup>53</sup> Das Bundesgericht berücksichtigt etwa, ob die Frage in einer Vielzahl weiterer Fälle relevant sein könnte und ob in der Lehre Einigkeit über die Rechtsfrage herrscht.<sup>54</sup> Anlass zur Überprüfung einer bestehenden Rechtsprechungslinie kann sich insbesondere aus grosser Kritik in der Lehre, Rechtsänderungen oder internationalen Entwicklungen ergeben.<sup>55</sup>

- 21 Das Bundesgericht berücksichtigt auch den **hypothetischen Verfahrensgang**. Wenn eine Rechtsfrage im Rahmen einer subsidiären Verfassungsbeschwerde mit gleicher Kognition überprüft werden könnte, kann nach der Rechtsprechung keine Grundsatzfrage vorliegen.<sup>56</sup> Weiterhin neigt das Bundesgericht dazu, die grundsätzliche Bedeutung einer Rechtsfrage eher zu bejahen, wenn eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Frage in einem anderen Fall an das Bundesgericht gelangen wird.<sup>57</sup> Wie die Lehre zutreffend festhält, spricht umgekehrt eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die gleiche Rechtsfrage in Zukunft mit einem höheren Streitwert vor das Bundesgericht kommt, aber nicht gegen ihre grundsätzliche Bedeutung.<sup>58</sup>
- 22 Das BGG enthält zwei **besondere Verfahrensvorschriften** für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Zum einen soll das Bundesgericht nicht selbst nach Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung suchen müssen, sondern sich auf das Vorbringen der Partei stützen können. Die Partei, die das Vorliegen einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung behauptet, muss daher begründen, warum die Rechtsfrage bedeutsam ist (Art. 42 Abs. 2 BGG).<sup>59</sup> Zum anderen gelten besondere Regeln für die Spruchkörperbesetzung. Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung werden – mit Ausnahme von Beschwerden gegen Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden in Schuldbtreibungs- und Konkursachen – von fünf statt wie üblich von drei Bundesrichterinnen und Bundesrichtern beurteilt (Art. 20 Abs. 2 BGG).

## C. Ausschluss von Sachgebieten (Abs. 3)

### 1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

- 23 Art. 191 Abs. 3 BV ermächtigt den Gesetzgeber, den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete auszuschliessen. Im BGG werden ausgeschlossene Sachgebiete oft durch Rechtsbegriffe umschrieben, die auf einer einheitlichen materiellen Rechtsquelle aufbauen (z.B. Entscheide über die «Typengenehmigung von Fahrzeugen» nach Art. 12 SVG oder über die «Aufnahme in die Warteliste» für Organtransplantationen nach Art. 21 TPG). Die Verfassung setzt dem Gesetzgeber bei der Wahl der möglichen **Anknüpfungspunkte** für die Festlegung eines Sachgebietes aber keine Grenzen. Sachgebietsausschlüsse im BGG beziehen sich denn etwa auch auf unbestimmte Rechtsbegriffe mit rechtsgebietsübergreifendem Charakter («innere oder äussere Sicherheit des Landes») und auf Vorinstanzen des Bundesgerichts («Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts»)<sup>60</sup>.
- 24 Die **Grenzen** der Ermächtigung in Absatz 3 sind umstritten. Einigkeit besteht jedenfalls darin, dass der Gesetzgeber nicht ganze Rechtszweige – wie das Strafrecht als solches – vom Zugang zum Bundesgericht ausschliessen darf, weil Absatz 3 ihn nur zum Ausschluss «bestimmter» Sachgebiete

---

52. Urteil 5A\_120/2016 vom 16.05.2016 E. 1.2.

53. Urteil 4A\_2/2018 vom 22.03.2018 E. 1.5; Urteil 5A\_224/2008 vom 3.12.2008 E. 1.2.2.

54. BGE 141 III 159 E. 1.2.1 ff.; BGE 135 III 397 E. 1.2.

55. BGE 139 II 404 E. 1.3; BGE 135 III 1 E. 1.3; BGE 134 III 115 E. 1.2.

56. BGE 138 I 232 E. 2.3; BGE 134 I 184 E. 1.3.3; BSK-Hännli/Meyer, Art. 74 BGG N. 52.

57. BGE 139 III 182 E. 1.2; BGE 134 III 267 E. 1.2.3.

58. SHK-von Werdt/Güngerich, Art. 74 BGG N. 9.

59. Vgl. Botschaft 2001, S. 4295; Urteil 4A\_64/2008 vom 27.05.2008 E. 1.1.

60. Vgl. in der Reihenfolge der Beispiele: Art. 83 lit. o, lit. q Ziff. 1 und lit. a sowie Art. 79 BGG.

ermächtigt.<sup>61</sup> Unseres Erachtens muss ein strengerer Massstab gelten. Ein Sachgebietsausschluss kann die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesgerichts (dazu N. 4 ff.) erheblich beeinträchtigen, noch bevor er einen ganzen Rechtszweig erfasst. Der Gesetzgeber ist nicht frei, diese Stellung zu unterlaufen, insbesondere nicht wegen des Gewährleistungsauftrags.<sup>62</sup> Aus den vagen verfassungsrechtlichen Grundlagen lässt sich unseres Erachtens zwar keine klare Grenze für Sachgebietsausschlüsse ableiten. Die Verfassung bietet aber immerhin einen Bezugsrahmen für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit spezifischer Ausschlüsse im geltenden Recht.

## 2. Würdigung des geltenden Rechts

- 25 Das BGG schliesst vor allem im Bereich der **öffentlich-rechtlichen Beschwerde** Sachgebiete vom Zugang zum Bundesgericht aus. Diese Ausschlüsse folgen keiner einheitlichen Logik, sondern sind Ausdruck lose zusammenhängender Einzelentscheidungen des Gesetzgebers. Teilweise wurden sie aus dem alten Recht übernommen.<sup>63</sup> Eine besondere praktische Bedeutung hat der Ausnahmekatalog in Art. 83 BGG, der grob gefasst Ausschlüsse im Migrations- und im Infrastrukturbereich sowie Ausschlüsse mit vermögensrechtlichen, politischen und sonstigen Bezügen enthält.<sup>64</sup> Hinzu kommen Ausschlüsse im Bereich der Amts- und Rechtshilfe nach Art. 84 und Art. 84a BGG sowie gewisse Ausschlüsse für das Bundesverwaltungsgericht nach Art. 32 Abs. 1 VGG, die über das BGG hinausgehen und damit indirekt auch den Zugang zum Bundesgericht ausschliessen.<sup>65</sup> Darüber hinaus nimmt Art. 79 BGG die Entscheide der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichts weitgehend von der Zuständigkeit des Bundesgerichts aus.<sup>66</sup> Im Zivilrecht gilt nur der punktuelle Ausschluss für Marken nach Art. 73 BGG.
- 26 Die Vereinbarkeit eines bestimmten Sachgebietsausschlusses mit der Verfassung hängt in erster Linie von seinem **Umfang** ab. Massgebend ist zum einen, wie bedeutsam die vom Ausschluss erfassten Rechtsfragen sind und wie stark ihr inhaltlicher Bezug zur Grundrechtsordnung ist. Je bedeutsamer die erfassten Rechtsfragen und je stärker ihr Grundrechtsbezug, desto problematischer ist der Ausschluss mit Blick auf die Wahrung der höchstrichterlichen Funktionen des Bundesgerichts (qualitative Betrachtung).<sup>67</sup> Demgegenüber hängt die von der Verfassungsgeberin angestrebte Entlastung des Bundesgerichts vom Geschäftsanfall ab, der mit der Behandlung der vom Ausschluss erfassten Fälle verbunden ist. So gesehen ist ein Ausschluss verfassungsrechtlich umso erwünschter, je mehr er das Bundesgericht entlastet (quantitative Betrachtung). Die Geschäftslast in einem Sachgebiet hängt zwar auch mit der Natur der anfallenden Rechtsfragen zusammen. Sie wird aber in erster Linie durch andere Faktoren, wie die Anzahl der im Sachgebiet anfallenden Fälle, bestimmt.<sup>68</sup> Bei der qualitativen und der quantitativen Betrachtung handelt es sich deshalb um eigenständige Ansätze zur Beurteilung der Verfassungsmässigkeit von Ausschlüssen. Am besten mit beiden Ansätzen vereinbar ist unseres Erachtens die Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht auf wichtige Rechtsfragen. So

---

61. Vgl. CR-Aubry Girardin, Art. 191 BV N. 29; SGK-Reich, Art. 191 BV N. 27 m.w.N.

62. Gleich SGK-Reich Art. 191 BV N. 26 f. m.w.H.

63. Vgl. Art. 99, 98 und 129 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.12.1943 (Bundesrechtspflegegesetz) in der Fassung vom 20.6.2006; Botschaft 2001, S. 4230.

64. Im Einzelnen: lit. b-d (Migration); lit. f<sup>bis</sup>, n-p, s, w, z (Infrastruktur); lit. f, k-m, u, x, y (Vermögen); lit. a, e, h, j, v (Politik); lit. g, i, q, r, t (Sonstiges).

65. Namentlich handelt es sich dabei um Art. 32 Abs. 1 lit. c, e, f, h, und i des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17.6.2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz [VGG], SR 173.32); vgl. dazu eingehend BSK-Häberli, Art. 83 BGG N. 10a.

66. Die Beschwerdekammer beurteilt in erster Linie Beschwerden gegen Verfahrenshandlungen der Bundeskriminalpolizei und der Bundesanwaltschaft, vgl. Art. 37 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 19.3.2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz [StBOG], SR 173.71).

67. Vgl. N. 18–22 und N. 30 zur Bestimmung der Bedeutsamkeit von Rechtsfragen.

68. Vgl. Lienhard/Kettiger. S. 66 ff. m.w.H.

nimmt das BGG bereits heute im Rahmen von bestimmten Ausschlüssen «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung»<sup>69</sup> und «besonders bedeutende Fälle»<sup>70</sup> im Sinne von Gegenmassnahmen aus. Die Reformbemühungen im Rahmen der BGG-Revision 2018 zielten in die gleiche Richtung (dazu N. 30).

- 27 Sachgebietsausschlüsse wirken sich im Rechtsmittelsystem des BGG unterschiedlich aus, je nachdem, ob der ausgeschlossene Entscheid von einer kantonalen oder einer eidgenössischen Vorinstanz stammt. Grund dafür ist die **subsidiäre Verfassungsbeschwerde**, mit der Entscheide letzter kantonalen Instanzen auf Verletzung verfassungsmässiger Rechte überprüft werden können, wenn die ordentliche Beschwerde ausgeschlossen ist (Art. 113-119 BGG). Bei der subsidiären Verfassungsbeschwerde handelt es um eine eigentliche Ausnahme von Zugangsschranken, die vor allem auf die Sorge des Gesetzgebers um die Aufsichtsfunktion des Bundesgerichts über die kantonalen Behörden im Bereich der Verfassungsrechte zurückgeht.<sup>71</sup> Unter «verfassungsmässigen Rechten» sind Verfassungsbestimmungen zu verstehen, die dem Individuum einen Schutzbereich gegen staatliche Eingriffe sichern oder neben öffentlichen Interessen zumindest ergänzend individuelle Interessen schützen. Dazu gehören namentlich auch kantonale Verfassungsbestimmungen und bestimmte rechtsstaatliche Grundsätze.<sup>72</sup>
- 28 Für die Verfassungsmässigkeit von Ausschlüssen ist auch das **Ausschlussmotiv** des Gesetzgebers von Bedeutung. Fast immer spielt der Schutz des Bundesgerichts vor Überlastung dabei eine Rolle.<sup>73</sup> Ein weiteres häufiges Ausschlussmotiv ist die fehlende Eignung einer Materie für die gerichtliche Überprüfung, etwa weil sie politischen Charakter hat oder überwiegende Ermessenskomponenten aufweist.<sup>74</sup> Dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung kommt im Bereich der Amts- und Rechtshilfe zwischen Behörden besondere Bedeutung zu, wo der Zugang zum Bundesgericht weitgehend ausgeschlossen ist, um den Vollzug von Hilfsmassnahmen zu erleichtern.<sup>75</sup> Alle diese Motive bilden verfassungsrechtlich legitime Gründe für Sachgebietsausschlüsse. Verfassungsrechtlich bedenklich sind dagegen gelegentlich vorgebrachte Hinweise des Gesetzgebers auf den technischen Charakter von Sachgebieten, auf weite vorinstanzliche Ermessensspielräume oder auf die Qualität des vorinstanzlichen Verfahrens.<sup>76</sup> Der Verweis auf bestehende Rechtstraditionen überzeugt wohl nur bei der Militärgerichtsbarkeit, deren Ausschluss eindeutig durch die Verfassungsgeberin gewollt war.<sup>77</sup>
- 29 Nach dem Gesagten lässt sich die Frage, ob spezifische Sachgebietsausschlüsse mit der Verfassung vereinbar sind, anhand des **Prüfschemas** unten beurteilen. Wir sehen insbesondere zwei Probleme im geltenden Recht. Erstens tritt das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der weitreichenden Ausschlüsse nach Art. 83 lit. b-d BGG bei fehlender Verfassungsbeschwerde in Teilen des Migrationsrechts faktisch an die Stelle des Bundesgerichts. Dieser Umstand steht in deutlichem Spannungsverhältnis zur verfassungsrechtlichen Rolle des Bundesgerichts, zumal das Migrationsrecht

---

69. Art. 83 lit. f Ziff. 1, lit. m, lit. w und lit. x und Art. 84a BGG.

70. Art. 83 lit. m und lit. x, Art. 84 und Art. 84a BGG.

71. AB NR 2004 1570 ff.; AB SR 2005 118 ff.; vgl. eingehend zur Entstehungsgeschichte Mistic, S. 11 ff.

72. BGE 137 I 77 E. 1.3.1; BGer 1D\_5/2022 vom 25. Oktober 2023 E. 1.

73. Mit diesem Motiv wurde etwa der Ausschluss bestimmter Entscheide über Krankenversicherungen (Art. 83 lit. r BGG) und landwirtschaftlicher Zonenabgrenzungen begründet (lit. s). Es spielt auch beim Ausschluss des Asylwesens eine Rolle (lit. d). Vgl. Botschaft 2001, S. 4225, 4230 ff., 4391.

74. Vgl. etwa zu nationaler Sicherheit (Art. 83 lit. a BGG): Botschaft 1965, S. 1306.

75. Vgl. Botschaft 2001, S. 4323 f. (betreffend Art. 83 lit. h und lit. v, Art. 84 und Art. 84a BGG).

76. Vgl. Botschaft 2011, S. 955 (betreffend Art. 83 lit. f<sup>bis</sup> BGG); gleich SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 24; Kiener, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, S. 243; BSK-Häberli, Art. 83 BGG N. 269 zu Ziff. 2.

77. Botschaft 1996, S. 540.

einen engen Grundrechtsbezug aufweist.<sup>78</sup> Als zweites Problem sehen wir die steigende Geschäftslast des Bundesgerichts, vor allem bei der Beschwerde in Strafsachen.<sup>79</sup>

i. Wie weit reicht der Ausschluss?

- Wesentlichkeit und Grundrechtsbezug der erfassten Rechtsfragen?

- Entlastungswirkung

ii. Wird der Ausschluss kompensiert?

- Gegenausnahmen?

- Verfassungsbeschwerde?

iii. Auf welchen gesetzgeberischen Motiven beruht der Ausschluss und welches verfassungsrechtliche Gewicht kommt diesen Motiven zu?

*Prüfschema: Vereinbarkeit von Sachgebietsausschlüssen mit der Verfassung*

### 3. Reformbestrebungen

- 30 Der Bundesrat hat die Bundesrechtspflege in den Jahren 2008–2013 evaluieren lassen. Er kam dabei zum Schluss, dass Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung nicht durchgehend an das Bundesgericht gelangen würden und sich dieses teilweise mit Bagatellfällen befassen müsse. Gleichzeitig bestünden Lücken in der Zuständigkeit des Bundesgerichts.<sup>80</sup> Der Bundesrat schlug deshalb 2018 eine grundlegende Revision des BGG vor. Auf der einen Seite sollten bestehende Sachgebietsausschlüsse weiter gefasst werden. Im Gegenzug sollte dem Bundesgericht durchgehend – mit Ausnahme der Aussen- und Sicherheitspolitik, des Asylbereichs sowie bestimmter Streitigkeiten im Fernmelderecht – eine sog. «**Restkompetenz**» zur Beurteilung von «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung» und von «besonders bedeutenden Fällen» verbleiben.<sup>81</sup> Was unter diesen beiden Begriffen genau zu verstehen sei, sollte durch eine Aufzählung im Gesetz näher umschrieben werden (vgl. Art. 89b E-BGG). Ursprünglich hatte der Bundesrat auch die Streichung der subsidiären Verfassungsbeschwerde vorgesehen. Aufgrund der heftigen Kritik in der Vernehmlassung, wo eine Einschränkung des Rechtsschutzes im Bereich der verfassungsmässigen Rechte befürchtet wurde, zog er diesen Vorschlag aber wieder zurück.<sup>82</sup> Die grosse BGG-Revision scheiterte 2020 dennoch am Widerstand des Nationalrats gegen die Ausweitung von Sachgebietsausschlüssen.<sup>83</sup>
- 31 Kurz nach dem Scheitern der Revision wurden die Reformbemühungen wieder aufgenommen. In Erfüllung des Postulats Caroni vom 2. Dezember 2020 legte der Bundesrat am 24. Januar 2024 einen Bericht vor, in dem er sich für ein **zweistufiges Vorgehen** aussprach. Einerseits hielt er an der grossen BGG-Revision fest, beschloss aber, die parlamentarische Debatte abzuwarten und vorerst keine Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Zum anderen leitete er eine kleine BGG-Revision ein, die punktuelle, politisch unumstrittene Verbesserungen des BGG bringen soll.<sup>84</sup> Am 6. Dezember 2024 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur kleinen BGG-Revision. Er schlägt ausschliesslich redaktionelle Änderungen beim Zugang zum Bundesgericht vor.<sup>85</sup>

---

78. Vgl. Botschaft 2001, S. 4229 ff.

79. Vgl. zuletzt Geering/Schamberger, S. 120 m.w.H.

80. Bericht des Bundesrates über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, S. 9077 ff., insb. 9078.

81. Botschaft 2018, S. 4641 ff.

82. Botschaft 2018, S. 4623 f., 4629 ff.

83. AB SR 2019 1206 f.; AB NR 2020 155 ff.

84. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4399 Caroni vom 2. Dezember 2020.

85. EJPB-Bericht, S. 16 f.

## D. Vereinfachtes Verfahren (Abs. 4)

- 32 Art. 191 Abs. 4 BV ermächtigt den Gesetzgeber, für offensichtlich unbegründete Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren vorzusehen. Dabei handelt es sich nicht um eine Zugangsschranke, sondern bloss um eine **besondere Verfahrensart**.<sup>86</sup> Eine Beschwerde ist «offensichtlich unbegründet», wenn von vornherein klar ist, dass die behauptete Rechtsverletzung nicht vorliegt.<sup>87</sup> Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn keine Zweifel über die Auslegung des Gesetzes bestehen, sei es aufgrund eines klaren Gesetzestextes oder einer ständigen Gerichtspraxis.<sup>88</sup> Ursprünglich hätte Absatz 4 den Gesetzgeber ermächtigen sollen, offensichtlich unbegründete Beschwerden gänzlich vom Zugang zum Bundesgericht auszuschliessen. Die jetzige Fassung von Absatz 4 wurde gewählt, um sicherzustellen, dass die Rechtssuchenden in solchen Fällen zumindest eine kurze Begründung erhalten, die den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV genügt.<sup>89</sup>
- 33 Das BGG kennt **zwei Arten** von vereinfachten Verfahren. Das Bundesgericht entscheidet zunächst in Einzelbesetzung und mit kurzer Angabe des Unzulässigkeitsgrundes über das Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige, offensichtlich unbegründete, rechtsmissbräuchliche oder querulatorische Beschwerden (Art. 108 BGG).<sup>90</sup> Zum anderen entscheidet es mit summarischer Begründung – aber in regulärer Dreierbesetzung (vgl. Art. 20 Abs. 1 BGG) – über bestimmte Nichteintretensentscheide sowie bei Einstimmigkeit über die Abweisung offensichtlich unbegründeter Beschwerden und über die Gutheissung offensichtlich begründeter Beschwerden (Art. 109 BGG). Damit geht das BGG zwar über den Wortlaut von Absatz 4 hinaus, der das vereinfachte Verfahren nur für offensichtlich unbegründete Beschwerden vorsieht. Art. 188 Abs. 2 BV bietet aber bereits eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage für die vom Gesetzgeber gewählte Lösung.<sup>91</sup>

### *Zu den Autoren*

*Ivan Gunjic, MLaw, ist als Gerichtsschreiber am Bundesverwaltungsgericht tätig.*

*Natascha Kords, MLaw, LL.M, arbeitet zurzeit als Gerichtsschreiberin an einem Zürcher Bezirksgericht. Sie hat 2023 den MLaw an der Universität Zürich und den LL.M. am King's College London erlangt. Zuvor arbeitete sie für ein Jahr am Lehrstuhl von Prof. Dr. Kiener.*

## WEITERE EMPFOHLENE LEKTÜRE

Aeschlimann Arthur, Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, ZBl 2008, S. 397 ff.

Brenzi Alessandro, De la question juridique de principe, La traduction de l'autorité judiciaire suprême; le reflet des hésitations sur la nature du Tribunal fédéral, Zürich 2015.

Bundesamt für Justiz, Übersicht und Dokumentation zu den Rechtsetzungsprojekten «Reform der Bundesverfassung», «Justizreform», «Totalrevision der Bundesrechtspflege», «Bundesgerichtsgesetz I» (grosse Revision) und «Bundesgerichtsgesetz II» (kleine Revision).

Portmann Urs (Hrsg.), La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, Travaux de la journée d'étude organisée le 20 mai 2005, Lausanne 2007.

---

86. BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 34; CR-Aubry Girardin, Art. 191 BV N. 37.

87. SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 31.

88. Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes I 622/2001 vom 30. Oktober 2002 E. 2.2; SHK-Seiler, Art. 109 BGG N. 14; BSK-Bacher/Belser, Art. 109 BGG N. 43.

89. Vgl. AB NR 1998 1472 f.; CR-Aubry Girardin, Art. 191 BV N. 38; BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 36.

90. Der Anwendungsbereich des Einzelrichterverfahrens soll auf Revisions-, Erläuterungs- und Berichtigungsgesuche (Art. 119a, 121 ff. und 129 BGG) ausgeweitet werden, vgl. EJPB-Bericht, S. 21 f.

91. Gleich SGK-Kiss/Koller, 3. Aufl., Art. 191 BV N. 32; BSK-Seferovic, Art. 191 BV N. 34.

Schweizer Rainer J., Reform der Bundesgerichtsbarkeit: Ein heikler Schritt mit gewissen Unwägbarkeiten und Problemen, *Justice - Justiz - Giustizia* 4 (2018).

## LITERATURVERZEICHNIS

Aeschlimann Arthur, Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, *ZBl* 2008, S. 397–415.

Aubry Girardin Florence, Kommentierung zu Art. 191 BV, in: Martenet Vincent/Dubey Jacques (Hrsg.), *Commentaire romand, Constitution fédérale*, Basel 2021.

Bacher Bettina/Belser Eva Maria, Kommentierung zu Art. 109 BGG, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2018.

Biaggini Giovanni, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017.

Bovey Grégory, Kommentierung zu Art. 74 BGG, in: Aubry Girardin Florence et al. (Hrsg.), *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl., Bern 2022.

Donzallaz Yves, Kommentierung zu Art. 85 BGG, in: Aubry Girardin Florence et al. (Hrsg.), *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl., Bern 2022.

Fontana David, Docket Control and the Success of Constitutional Courts, in: Ginsburg Tom/Dixon Rosalind (Hrsg.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham/Massachusetts 2011, S. 624–641.

Frésard Jean-Maurice, Kommentierung zu Art. 51 BGG, in: Aubry Girardin Florence et al. (Hrsg.), *Commentaire de la LTF*, 3. Aufl., Bern 2022.

Frey Michael, *Grundsätze der Streitwertbestimmung*, Diss., Weblaw, Bern 2017.

Geering Florian/Schamberger Una, Dauert das noch lange?, in: Bukovac Jasmina/Hunkemöller Pia/Zubler Clio (Hrsg.), *Wie die Zeit vergeht*, *APARIUZ XXV*, Zürich 2024, <https://doi.org/10.36862/eiz-719>.

Häberli Thomas, Kommentierung zu Art. 83 BGG, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2018.

Hänni Julia/Meyer Lukas Xaver, Kommentierung zu Art. 74 und Art. 85 BGG, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2018.

Heinzmann Michel, Kommentierung zu Art. 51 BGG, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), *Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz*, Basel 2018.

Lienhard Andreas/Kettiger Daniel, Research on the caseload management of courts: methodological questions, *Utrecht Law Review* 7 (2011), S. 66–73, <https://doi.org/10.18352/ulr.147>.

Kiener Regina/Kälin Walter/Wytenbach Judith, *Grundrechte*, 4. Aufl., Bern 2024.

Kiener Regina/Rütsche Bernhard/Kuhn Mathias, *Öffentliches Verfahrensrecht*, 3. Aufl., Zürich 2021.

Kiener Regina, § 21: Das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, 3. Aufl., Zürich 2021, S. 285–316.

Kiener Regina, Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Tschannen Pierre (Hrsg.), *BTJP 2006, Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz*, Bern 2007, S. 219–280.

Kiss Christina/Koller Heinrich, Kommentierung zu Art. 191 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014.

Koller Heinrich, Kommentierung zu Art. 1 BGG, in: Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2018.

Kradolfer Matthias, Kommentierung zu Art. 29a BV, in: Stefan Schlegel/Odile Ammann (Hrsg.), Onlinekommentar zur Bundesverfassung – Version: 25.7.2023, <https://doi.org/10.17176/20230725-154435-0>.

Kuhn André/Jeanneret Yvan, L'accès au Tribunal fédéral sera-t-il dorénavant réservé aux prévenus fortunés?, Jusletter vom 1. Februar 2016.

Misic Alexander, Verfassungsbeschwerde: das Bundesgericht und der subsidiäre Schutz verfassungsmässiger Rechte (Art. 113-119 BGG), Diss., Zürich 2011.

Müller Jörg Paul, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Daniel Thürer/Jean François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 39, S. 621–645.

Oesch Matthias, Europarecht Band I, 3. Aufl., Zürich 2024.

Reich Johannes, Kommentierung zu Art. 191 BV, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

Schweizer Rainer J., Kommentierung zu Art. 35 BV und Einleitung zur Justizverfassung, in: Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023.

Schweizer Rainer J., Reform der Bundesgerichtsbarkeit, Ein heikler Schritt mit gewissen Unwägbarkeiten und Problemen, Justice - Justiz - Giustizia 4 (2018).

Seferovic Goran, Kommentierung zu Art. 191 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015.

Seiler Hansjörg, Kommentierung zu Art. 82, Art. 85 und Art. 109 BGG, in: Seiler Hansjörg et al. (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015.

Tappy Denis, Le recours en matière civile, in: Portmann Urs (Hrsg.), La nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, Travaux de la journée d'étude organisée le 20 mai 2005, Lausanne 2007, S. 59 ff.

Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021.

Vock Dominik, Kommentierung zu Art. 74 BGG, in: Spühler Karl et al. (Hrsg.), Praxiskommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2013.

Walter Hans Peter, Justizreform, in: Gauch Peter/Thürer Daniel (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Analysen, Erfahrungen, Ausblick, Zürich/Basel/Genf, 2002, S. 129–148.

von Werdt Nicolas/Güntherich Andreas, in: Seiler Hansjörg et al. (Hrsg.), Stämpflis Handkommentar, Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2. Aufl., Bern 2015.

## MATERIALIENVERZEICHNIS

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1998, Vierte Sitzung, 5.3.1998, Bundesverfassung. Reform, S. 253 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20043854.pdf?id=20043854>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1998, Fünfzehnte Sitzung, 25.6.1998, Bundesverfassung. Reform, S. 1453 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20044163.pdf?id=20044163>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1999, Achte Sitzung, 9.6.1999, Bundesverfassung. Reform, S. 1011 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20045976.pdf?id=20045976>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 1999, Zwölfte Sitzung, 6.10.1999, Bundesverfassung. Reform, S. 2048 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20046528.pdf?id=20046528>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1999, Erste Sitzung, 30.8.1999, Bundesverfassung. Reform, S. 606 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20046369.pdf?id=20046369>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1999, Zwölfte Sitzung, 7.10.1999, Bundesverfassung. Reform, S. 979 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/20046870.pdf?id=20046870>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 2005, Sechste Sitzung, 8.3.2005, Bundesrechtspflege. Totalrevision, S. 117 ff., [https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR\\_05\\_03.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR_05_03.pdf).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 2019, Neunte Sitzung, 17.12.2019, Bundesgerichtsgesetz. Änderung, S. 1206 f., <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48149>.

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat, 2020, Fünfte Sitzung, 5.3.2020, Bundesgerichtsgesetz. Änderung, S. 155 ff., <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=48529>.

Bericht des Bundesrates vom 30.10.2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, BBl 2013 9077 ff., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2013/1810/de>.

Bericht des Bundesrates vom 24.1.2024 in Erfüllung des Postulates 20.4399 Caroni vom 2. Dezember 2020, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/berichte-gutachten/2024-01-24.html>.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 24.9.1965 über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde, BBl 1965 II 1265 ff., [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1965/2\\_1265\\_1301\\_1029/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1965/2_1265_1301_1029/de).

Botschaft vom 20.11.1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., [https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1\\_1\\_1\\_1/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1997/1_1_1_1/de).

Botschaft vom 28.2.2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2001/731/de>.

Botschaft vom 20.10.2010 zum zweiten Teil der Bahnreform 2, BBl 2011 911 ff., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/131/de>.

Botschaft vom 15.6.2018 zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, BBl 2018 4605 ff., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/1655/de>.

Bundesbeschluss vom 12.3.2000 über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform, AS 2006 1059, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2006/185/de>.

Bundesratsbeschluss vom 17.5.2000 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. März 2000, BBl 2000 2990 ff., <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2000/615/de>.

Entwürfe der Verfassungskommissionen, Entwurf der Verfassungskommission des Nationalrates (VK-N) vom 21.11.1997, Vorlage C, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-vekomm-d.pdf.download.pdf/bv-vekomm-d.pdf>.

Entwürfe der Verfassungskommissionen, Entwurf der Verfassungskommission des Ständerates (VK-S) vom 27.11.1997, Vorlage C, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-vekomm-d.pdf.download.pdf/bv-vekomm-d.pdf>.

Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 6.12.2024 zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens «Teilrevision des Bundesgerichtsgesetzes» (EJPD-Bericht), <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/90956.pdf>.

Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, Juni 1997, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesrechtspflege/vn-ber-d.pdf.download.pdf/vn-ber-d.pdf>.

Alle aufgeführten Links wurden zuletzt besucht am 1.1.2025