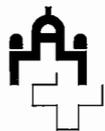


Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationszentrale

3003 Bern

Tel. 031 322 97 4421.03.1997

Fax 031 322 82 97

doc@pd.admin.ch

Verhandlungen

Délibérations

Deliberazioni

Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Decreto federale sulla riforma giudiziaria



Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031 / 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031 / 322 97 44
Fax 031 / 322 82 97
doc@pd.admin.ch

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seite - Page

1.	Übersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations		I
2.	Rednerlisten - Listes des orateurs		III
3.	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations		V VII
4.	Verhandlungen der Räte - Débats dans les conseils		
	Ständerat - Conseil des Etats	05.03.1998	1
	Nationalrat - Conseil national	25.06.1998	18
	Ständerat - Conseil des Etats	01.10.1998	51
	Nationalrat - Conseil national	09.06.1999	58
	Ständerat - Conseil des Etats	30.08.1999	69
	Nationalrat - Conseil national	06.10.1999	73
	Ständerat - Conseil des Etats	07.10.1999	77
	Nationalrat - Conseil national	07.10.1999	79
	Schlussabstimmungen/Votations finales		
	Ständerat - Conseil des Etats	08.10.1999	80
	Nationalrat - Conseil national	08.10.1999	81
5.	Bundesbeschluss vom Arrêté fédéral du Decreto federale del	08.10.1999 08.10.1999 08.10.1999	83 85 87

1. Uebersicht über die Verhandlungen - Résumé des délibérations

× 177/96.091 *ns* Bundesverfassung. Reform

Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung (BBl 1997 I 1)

NR/SR *Kommission 96.091*

06.03.1997 Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen (BBl 1997 III 245)

09.06.1997 Stellungnahme des Bundesrates (BBl 1997 III 1484)

5. C: Bundesbeschluss über eine Reform der Justiz

05.03.1998 Ständerat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

25.06.1998 Nationalrat. Abweichend.

01.10.1998 Ständerat. Abweichend.

09.06.1999 Nationalrat. Abweichend.

30.08.1999 Ständerat. Abweichend.

06.10.1999 Nationalrat. Abweichend.

07.10.1999 Ständerat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

07.10.1999 Nationalrat. Beschluss gemäss Antrag der Einigungskonferenz.

08.10.1999 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

08.10.1999 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

× 177/96.091 *né* Constitution fédérale. Réforme

Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 1)

CN/CE *Commission 96.091*

06.03.1997 Rapport complémentaire des commissions des institutions politiques (FF 1997 III 243)

09.06.1997 Avis du Conseil fédéral (FF 1997 III 1312)

5. C: Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

05.03.1998 Conseil des Etats. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

25.06.1998 Conseil national. Divergences.

01.10.1998 Conseil des Etats. Divergences.

09.06.1999 Conseil national. Divergences.

30.08.1999 Conseil des Etats. Divergences.

06.10.1999 Conseil national. Divergences.

07.10.1999 Conseil des Etats. Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

07.10.1999 Conseil national. Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

08.10.1999 Conseil national. La loi est adoptée en votation finale.

08.10.1999 Conseil des Etats. La loi est adoptée en votation finale.

2. Rednerliste - Liste des orateurs

Nationalrat - Conseil national

Alder Fredi (S, SG)	47
Ammann Schoch Regine (U, AG)	62
Baader Caspar (V, BL)	64
Baumberger Peter (C, ZH)	23, 29, 40, 63
Dettling Toni (R, SZ)	35, 40, 66
Durrer Adalbert (C, OW)	19
Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter	18, 30, 33, 36, 41, 47, 73, 79
Fischer-Hägglingsen Theo (V, AG)	20, 39, 62, 75
Fischer-Seengen Ulrich (R, AG)	35
Gadlent Brigitta (V, GR)	23
Gross Andreas (S, ZH)	65, 75
Gross Jost (S, TG)	21, 26, 33, 40, 44, 59, 67, 75
Heim Alex (C, SO)	64, 75
Hubmann Vreni (S, ZH)	29, 39, 63
Jutzet Erwin (S, FR)	21, 37, 45, 65, 73, 79
Keller Christine (S, BS)	28
Keller Rudolf (D, BL)	33, 46
Koller Arnold, Bundesrat	25, 26, 31, 34, 37, 43, 48
Leuba Jean-François (L, VD)	22, 27
Metzler Ruth, Bundesrätin	67, 76
Ostermann Roland (G, VD)	66
Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur, relatore	19, 30, 34, 36, 42, 47, 61
Ruf Markus (D, BE)	66
Sandoz Suzette (L, VD)	27, 29, 31
Schlüer Ulrich (V, ZH)	61, 62, 65
Schmid Samuel (V, BE)	45
Stamm Luzi (R, AG)	41, 49
Thanei Anita (S, ZH)	28, 29
Thür Hanspeter (G, AG)	20, 32, 38, 39, 46
Vallender Dorle (R, AR)	22, 35, 38, 74
Zwygart Otto (U, BE)	33, 38, 81

Ständerat - Conseil des Etats

Aeby Pierre (S, FR)	15, 53, 71
Bloetzer Peter (C, VS)	8
Cavadini Jean (L, NE)	8
Frick Bruno (C, SZ)	7, 11, 53, 55, 70, 71
Gemperli Paul (C, SG)	11
Inderkum Hansheiri (C, UR)	53
Koller Arnold , Bundesrat	3, 5, 13, 16, 17, 51, 52, 56
Marty Dick (R, TI)	51
Metzler Ruth , Bundesrätin	70, 72, 77
Rhinow René (R, BL), Berichterstatter	1, 12, 54, 56
Schiesser Fritz (R, GL)	10, 12, 55
Schmid Carlo (C, AI)	9, 54
Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter	2, 4, 5, 6, 13, 15, 16, 51, 52, 55, 57, 69, 71, 77

96.091 Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Botschaft: 20.11.1996 (BBI 1997 I, 1 / FF 1997 I, 1)

Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen: 06.03.1997 (BBI 1997 III, 245 / FF 1997 III, 243)

Stellungnahme des Bundesrates: 09.06.1997 (BBI 1997 III, 1484 / FF 1997 III, 1312)

Vorlage C: Bundesbeschluss über eine Reform der Justiz

Die **Vorlage C** will vor allem die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht sicherstellen. Zu den Aufgaben des Bundesgerichts gehören die Entscheidung rechtlicher Grundsatzfragen, die Sicherung der Kohärenz der Rechtsordnung und die dynamische Fortentwicklung des Rechts. Die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts darf nicht länger durch Überlastung und sachfremde Aufgaben beeinträchtigt werden. Zudem gilt es, den Rechtsschutz in allen Bereichen zu gewährleisten. Um diese Ziele zu erreichen, werden eine Entlastung des Bundesgerichts durch den Abbau von Direktprozessen und die Vorschaltung richterlicher Behörden in allen Bereichen sowie die Ermöglichung von Zugangsbeschränkungen vorgeschlagen. Vorgesehen ist im weiteren auch die Verbesserung des Rechtsschutzes durch die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie. Eine besonders bedeutsame Neuerung stellt sodann der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit dar: Im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt soll das Bundesgericht künftig prüfen können, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht verstösst. Und schliesslich stellt die Vorlage zur Reform der Justiz auch die erforderlichen Verfassungsgrundlagen für eine Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts bereit.

Verhandlungen

SR	05.03.1998	AB 1998, 253
NR	25.06.1998	AB 1998, 1446, 1453
SR	01.10.1998	AB 1998, 1017
NR	09.06.1999	AB 1999, 1011
SR	30.08.1999	AB 1999, 606
NR	06.10.1999	AB 1999, 2048
SR	07.10.1999	AB 1999, 979 (Antrag der Einigungskonferenz)
NR	07.10.1999	AB 1999, 2130 (Antrag der Einigungskonferenz)
SR / NR	08.10.1999	Schlussabstimmungen (37:0 / 165:8)

Die Beratungen zur Justizreform waren von langwierigen Auseinandersetzungen um die Verfassungsgerichtsbarkeit und um die Zugangsbeschränkungen gekennzeichnet. Der **Ständerat** stimmte der Verfassungsgerichtsbarkeit gegen den Willen einer von Bruno Frick (C, SZ) angeführten Minderheit mit 19 zu 14 Stimmen zu. In der Frage der Zugangsbeschränkungen folgte der Rat einem von der Kommission anfangs Jahr ausgearbeiteten Kompromissvorschlag, wonach der Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich garantiert ist, auf dem Gesetzesweg aber für "Streitigkeiten, die keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen" besondere Zugangsvoraussetzungen geschaffen werden können. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat das Reformpaket Justiz mit 26 zu 1 Stimme an.

Der **Nationalrat** befasste sich in der Sommersession mit dem Geschäft. Die Vereinheitlichung der kantonalen Prozessordnungen wurde von den Liberalen Jean-François Leuba (NE) und Suzette Sandoz (VD) vergeblich aus grundsätzlichen föderalistischen Gründen bekämpft. Die Einführung einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit wurde von einer quer durch das politische Spektrum verlaufenden Front (Mehrheit der SP- und SVP-Fraktionen, Liberale, Schweizer Demokraten sowie eine Minderheit der FDP-Fraktion) bekämpft, da sich das bisherige System bewährt habe und die Neuerung mit der schweizerischen direktdemokratischen Tradition im Widerspruch stehe. Der Vorschlag des Bundesrates wurde schliesslich mit 87 zu 39 Stimmen abgelehnt.

Die SP, aber auch die Grünen und die SD lehnten die vorgeschlagenen Zugangsbeschränkungen auch in der mildereren Form der Nationalratskommission ab ("Das Gesetz kann den Zugang für Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite sowie für offenkundig unbegründete oder aussichtslose Beschwerden ausschliessen"). Jost Gross (S, TG) stellte einen Kompromissantrag, der die Bedingungen für eventuelle Zugangsbeschränkungen in der Verfassung detailliert festlegen wollte,

und der für offenkundig unbegründete oder aussichtslose Fälle nicht eine schlichte Abweisung, sondern die Beurteilung der Annahme durch ein einfaches und schnelles Verfahren vorsah. Dieser von der SP-Fraktion unterstützte Antrag unterlag in einer Eventualabstimmung gegenüber dem Ständeratsbeschluss mit 62 zu 54 Stimmen. Die Variante des Ständerates unterlag aber schliesslich dem Kommissionsantrag. In der Gesamtabstimmung (59 zu 48 Stimmen) votierten die SP, die Grünen und die SD geschlossen gegen die Justizreform.

In der Differenzvereinbarung hielt der **Ständerat** in den umstrittenen Punkten an seinen Entscheiden fest.

Der **Nationalrat** hiess im Juni 1999 einen politischen Kompromissvorschlag gut, der einerseits vorsieht, auf weitere Zulassungsbeschränkungen weitgehend zu verzichten, im Gegenzug aber andererseits die Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen, reduziert auf die Grundrechte und begrenzt auf den konkreten Anwendungsfall, d. h. auf Klage hin: "Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz gegen Grundrechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst". Die Gegner hatten ohne Erfolg argumentiert, damit werde das Bundesgericht über das Volk gestellt. Das Gegenteil sei der Fall, meinten die Befürworter, die Richter wachten darüber, dass sich das Parlament nicht über den Souverän hinwegsetze. Mit dieser bescheidenen Reform könne nun der rechtlich und politisch unbefriedigende Zustand, dass sich heute jeder Schweizer mit einer Grundrechtsklage zwar an die Richter in Strassburg wenden kann, die eigenen Richter in Lausanne sein Anliegen aber nicht beurteilen dürfen, beendet werden. Eine Mehrheit von 95 zu 56 Stimmen unterstützte diesen Kompromiss.

Der **Ständerat** schloss sich bei der Normenkontrolle mit 23 zu 15 Stimmen dem Nationalrat an. Bei der Regelung des Zugangs zum Bundesgericht nahm der Rat noch kleinere Korrekturen am Beschluss der grossen Kammer vor. Damit schien die Justizreform praktisch unter Dach zu sein.

Vor und in der Herbstsession kam es jedoch überraschend nochmals zu Auseinandersetzungen, die schliesslich, nachdem eine Einigungskonferenz nötig geworden war, zu einem Verzicht auf die Normenkontrolle führten.

Theo Fischer (V, AG) hatte in der nationalrätlichen Verfassungskommission den Vorschlag unterbreitet, die Verfassungsgerichtsbarkeit Volk und Ständen als Variante vorzulegen. Nachdem sich die Verfassungskommission diesem Vorschlag folgend für die Aufteilung der Vorlage entschlossen hatte, wehrte sich die ständerätliche Verfassungskommission gegen diese Aufteilung. Dies führte dazu, dass sich am Ende eine Koalition ergab von prinzipiellen Gegnern einer Normenkontrolle und von Befürwortern, die bei einer separaten Vorlage ein Nein befürchteten, das eine Lösung auf längere Sicht blockiert hätte.

Nach dem Wegfall der Normenkontrolle beschränkt sich die Justizreform auf die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts und des Strafprozessrechts, auf die Verbesserung des Rechtsschutzes und auf Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts.

96.091 Constitution fédérale. Réforme Bundesverfassung. Reform

Message: 20.11.1996 (FF 1997 I, 1 / BBI 1997 I, 1)

Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques: 06.03.1997 (FF 1997 III, 243 / BBI 1997 III, 245)

Avis du Conseil fédéral: 09.06.1997 (FF 1997 III, 1312 / BBI 1997 III, 1484)

Objet C: Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Les propositions de l'objet C, arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice visent avant tout à assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral en tant qu'instance suprême. Les décisions relatives à des questions juridiques de principe, la mission d'assurer la cohérence de l'ordre juridique et l'évolution dynamique du droit comptent parmi les tâches du Tribunal fédéral. Le bon fonctionnement du Tribunal fédéral ne doit plus être entravé par une surcharge et des tâches qui ne sont pas les siennes. En outre, il s'agit de garantir une protection juridique dans tous les domaines. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral propose, d'une part, de décharger le Tribunal fédéral en supprimant les procédures directes et en intercalant des autorités judiciaires dans tous les domaines et, d'autre part, de prévoir la possibilité de limiter l'accès au Tribunal fédéral. Il est en outre également prévu d'améliorer la protection juridique par l'introduction d'une garantie générale d'accès au juge. L'extension de la juridiction constitutionnelle est une innovation particulièrement significative: en rapport avec un acte d'application, le Tribunal fédéral pourra examiner si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale viole des droits constitutionnels ou le droit international. Enfin, l'objet consacré à la réforme de la justice met aussi en place les bases constitutionnelles nécessaires à l'unification de la procédure civile et pénale.

Délibérations

CE	05.03.1998	BO 253
CN	25.06.1998	BO 1446, 1453
CE	01.10.1998	BO 1017
CN	09.06.1999	BO 1011
CE	30.08.1999	BO 606
CN	06.10.1999	BO 2048
CE	07.10.1999	BO 979 (selon proposition de la Conférence de conciliation)
CN	07.10.1999	BO 2130 (selon proposition de la Conférence de conciliation)
CE / CN	08.10.1999	Votations finales (37:0 / 165:8)

Les travaux sur la réforme de la justice ont été marqués par de longues discussions autour de la juridiction constitutionnelle et de la restriction quant à l'accès au tribunal. Par 19 voix contre 14, le **Conseil des Etats** a approuvé la juridiction constitutionnelle contre l'avis d'une minorité menée par Bruno Frick (C, SZ). Dans la question des restrictions d'accès, le Conseil a suivi une proposition de compromis élaborée au début de l'année par la commission, selon laquelle l'accès au Tribunal fédéral est garanti en principe mais que par voie légale des conditions d'accès particulières peuvent être créées pour les litiges qui ne soulèvent pas des questions de droit d'une importance fondamentale. Dans le vote d'ensemble le Conseil des Etats a accepté le paquet de réformes par 26 voix contre 1.

Le **Conseil national** s'est penché sur l'objet au cours de la session d'été. L'uniformisation des régimes cantonaux de procédure a été combattue en vain par les libéraux Jean-François Leuba (NE) et Suzette Sandoz (VD), qui ont fait valoir des raisons de principes inhérentes au fédéralisme. La juridiction constitutionnelle restreinte a été combattue par un front de refus qui comportait toutes les sensibilités politiques (majorité des groupes socialiste et démocrate du centre, libéraux, Démocrates suisses et une minorité du groupe radical), qui a fait valoir que le système en cours avait fait ses preuves et que les réformes étaient en contradiction avec la tradition de la démocratie directe helvétique. La proposition du Conseil fédéral a finalement été rejetée par 87 voix contre 39.

Le PS, tout comme les Verts et les DS, ont également rejeté la formulation plus souple proposée par la commission du Conseil national (selon laquelle la loi peut empêcher que le Tribunal soit saisi de litiges de portée moindre et de plaintes qui sont de toute évidence sans fondement et qui n'ont aucune

chance d'aboutir). Jost Gross (S, TG) a présenté une proposition de compromis qui devait fixer dans le détail les conditions pour d'éventuelles restrictions d'accès dans la Constitution et qui prévoit, pour les requêtes manifestement sans fondement et sans chance d'aboutir non pas un simple refus, mais l'évaluation de son bien-fondé selon une procédure simple et rapide. Cette proposition, soutenue par le PS, a été battue par 62 voix contre 54 au cours d'un vote qui a opposé une proposition subsidiaire à la décision du Conseil des Etats. La variante du Conseil des Etats a finalement été battue par la proposition de la commission. Dans le vote d'ensemble (59 voix contre 48), le PS, les Verts et les DS ont voté en bloc contre la réforme de la justice.

Le Conseil des Etats a maintenu ses décisions dans les points controversés.

En juin 1999, le **Conseil national** a approuvé un compromis politique qui prévoit d'un côté de renoncer en grande partie à ce que le texte fixe de nouveaux cas limitant l'accès au Tribunal fédéral tout en introduisant, en contrepartie, le principe d'une juridiction constitutionnelle qui ne soit applicable que dans les cas concrets, à savoir en réponse à une plainte déposée en l'espèce: «en rapport avec un acte d'application, le Tribunal fédéral examine si une loi fédérale viole des droits fondamentaux ou le droit international directement applicable». Les opposants avaient avancé comme arguments, en vain, que cette situation déboucherait sur la prééminence du Tribunal fédéral sur le peuple. Les partisans de la proposition ont prétendu le contraire car les juges exercent une surveillance qui vise précisément à ce que le Parlement ne l'emporte jamais sur le souverain. Cette modeste réforme met un terme à la situation juridiquement et politiquement insatisfaisante qui permet à tout citoyen suisse de s'adresser aux juges de Strasbourg en déposant une plainte en matière de droits fondamentaux alors que les juges suisses à Lausanne ne peuvent pas se prononcer. Une majorité de 95 membres du Conseil national contre 56 ont soutenu ce compromis.

Le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national par 23 voix contre 15 concernant le contrôle des normes (c'est-à-dire le principe de vérification de textes législatifs quant à leur conformité à la Constitution). Quant à l'accès au Tribunal fédéral, la Chambre haute a procédé à quelques petites retouches au texte voté par l'autre Chambre. La réforme de la justice semblait donc pratiquement sous toit. Or, avant et après la session d'automne, la discussion a été relancée de manière inattendue et a abouti – après convocation de la conférence de conciliation – à un abandon du contrôle des normes.

Theo Fischer (V, AG) avait proposé, au sein de la révision constitutionnelle du Conseil national, de présenter au peuple et aux cantons la juridiction constitutionnelle comme option. Après que la Commission de la révision constitutionnelle se fut décidée en faveur d'un partage du texte et d'une séparation du chapitre sur le contrôle des normes, la commission du Conseil des Etats s'y est opposée. Il en a résulté, en fin de compte, la constitution d'une coalition d'opposants de principe au contrôle des normes et de partisans dudit contrôle qui craignaient un non si ce chapitre était présenté séparément, ce qui aurait bloqué tout règlement pendant une assez longue période.

Après l'abandon du contrôle des normes, la réforme de la justice s'est limitée à l'uniformisation du droit de procédure civile et du droit de procédure pénale, à l'amélioration de la protection juridique et à des mesures pour décharger le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances.

96.091

**Bundesverfassung.
Reform**
**Constitution fédérale.
Réforme**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 234 hiervoor – Voir page 234 ci-devant

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Eintretensdebatte – Débat d'entrée en matière

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Mit der Vorlage über die Reform der Justiz betreten wir nun den Boden einer echten Verfassungsreform. Es handelt sich um eines der beiden Reformpakete, die uns der Bundesrat neben der aktualisierten Verfassung vorgelegt hat.

Gestatten Sie mir vier Vorbemerkungen, bevor ich auf den Inhalt dieser Vorlage im Überblick eingehe:

1. Dieser Reformbereich stützt sich grundsätzlich auf den Text der aktualisierten Verfassung ab. Die Artikelnummerierung nimmt also die entsprechenden Artikelnummern der neuen Verfassung auf und ändert diese ab, nicht also diejenigen der geltenden Bundesverfassung. Trotzdem ist in den Ziffern II bis IV dieser Vorlage vorgesehen, dass im Falle einer Verwerfung der Vorlage A und einer Annahme der Vorlage C diese trotzdem in Kraft treten kann. Die Bundesversammlung hätte dann die Bestimmungen der beschlossenen Justizreform an die geltende Bundesverfassung anzupassen.

2. Sie finden die Reformbestimmungen auf drei Verfassungsabschnitte aufgeteilt: die Verankerung der Rechtsweggarantie in Artikel 25a bei den Grundrechten, die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes im Kapitel «Zuständigkeiten des Bundes», Artikel 113 und 114, sowie den Kern der Reform im 4. Kapitel des 5. Titels, mit der Überschrift «Bundesgericht und andere richterliche Behörden».

3. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass nach der Minireform des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) 1991 gleichzeitig mit der Verfassungsreform eine Totalrevision des OG an die Hand genommen wurde und wird, zu welcher das Vernehmlassungsverfahren

soeben sein Ende gefunden hat. Diese Totalrevision stützt sich aber in mehreren Punkten auf die hängige Justizreform auf Verfassungsebene ab, setzt diese also teilweise voraus. 4. Ich teile Ihnen schliesslich mit, dass uns Kollege Wicki als Kommissionsprecher durch die Detailberatung führen wird. Welches sind nun die hauptsächlichen Beweggründe für die Justizreform? In einer zusammenfassenden Sicht lassen sie sich auf drei Hauptgründe konzentrieren: Erstens ist das Bundesgericht massiv überlastet. Die Folgen dieser Überlastung sind insbesondere eine lange Verfahrensdauer in manchen Fällen, eine tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen unter der zunehmenden Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips und schliesslich eine Gefährdung der Koordination und Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung.

Ich verzichte hier auf Angaben zur Statistik, auf die Nennung von Zahlen eingegangener und erledigter Fälle. Ich verweise Sie auf die Zahlen, die kürzlich bezüglich Amtsbericht 1997 in den Medien zu lesen waren. Ich verzichte auch auf eine nähere Darlegung, warum es überhaupt soweit kommen konnte, und verweise Sie diesbezüglich auf die Botschaft. Der zweite Grund für die Reform ist die Existenz gravierender Lücken im Rechtsschutz, ein für einen modernen Rechtsstaat unwürdiger Zustand. So kennen wir keine allgemeine Rechtsweggarantie, d. h. kein individuelles Recht auf Erledigung einer Streitsache durch einen unabhängigen Richter in allen Streitfällen. Wir kennen keine Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse, was nicht nur den Schutz der individuellen Freiheitsrechte empfindlich schmälern kann, sondern auch die Kantone gegenüber dem Bundesgesetzgeber ohnmächtig erscheinen lässt. Wir kennen kein Rechtsmittel, mit dem sich die kantonalen Behörden im Bereich der Verfassungsjustiz gegen ein letztinstanzliches kantonales Urteil beim Bundesgericht zur Wehr setzen könnten. Wir kennen nur einen eingeschränkten richterlichen Rechtsschutz bei der Verletzung politischer Rechte auf Bundesebene. Wir kennen keinen richterlichen Rechtsschutz bei gewissen historisch erklärbaren Materien, bei denen dem Bundesrat und eventuell auch der Bundesversammlung Rechtspflegefunktionen zukommen.

Der dritte Grund für die Reform liegt in der zunehmend als stossend empfundenen Zersplitterung des Verfahrensrechtes im Bereich der Zivil- und Strafprozessordnungen. Über 27 Strafprozessordnungen und 27 Zivilprozessordnungen in unserem kleinräumigen Land erschweren den Rechtsschutz in einer durch Mobilität und Internationalisierung geprägten Gesellschaft. Sie behindern die kantonsübergreifende Strafverfolgung und eine effiziente Bekämpfung der Kriminalität. Sie sind der Rechtsdurchsetzung und der Rechtstransparenz abträglich.

Nun zu den Zielen und neuen Instrumenten, welche zur Behebung der geschilderten Mängel eingeführt werden sollen; ich folge der Reihenfolge der soeben geschilderten Mängel im Justizbereich.

Es geht erstens um die Stärkung des Bundesgerichtes als oberstes Rechtspflegeorgan, zweitens um die Schliessung von Lücken im System des Rechtsschutzes und drittens um die Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes.

Zum ersten: Das Bundesgericht soll gestärkt werden, indem die Vorinstanzen ausgebaut werden. Das Bundesgericht wird damit in die Lage versetzt, sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken. Es wird auch mit einer Filterwirkung durch die flächendeckend eingesetzten Vorinstanzen gerechnet. Auf gewisse Ausnahmen gehe ich hier nicht ein. Schliesslich werden dadurch Zugangsbeschränkungen überhaupt erst ermöglicht. Zu diesen Vorinstanzen zählen neu kantonale richterliche Behörden im Bereich ihres eigenen kantonalen öffentlichen Rechtes, eine Erweiterung der erstinstanzlichen Behörden des Bundes, wo bislang keine Rekurs- und Schiedsinstanzen eingesetzt sind, ein organisatorisch selbständiges Strafgericht und eine Beschränkung des Direktprozesses, auch hier mit gewissen Ausnahmen.

Ebenfalls der Stärkung des Bundesgerichtes dient die neu in der Verfassung verankerte Möglichkeit, durch Gesetze Be-

schränkungen des Zugangs zum Bundesgericht vorzusehen. Die Formulierung dieser verfassungsrechtlichen Ermächtigung, namentlich die Angabe eingrenzender Kriterien, bereitet und bereitet etwelche Mühe. Ihre Kommission hat nach der Publikation ihrer Anträge Ende des letzten Jahres an ihrer Sitzung vom 10. Februar 1998 eine modifizierte Lösung beschlossen, um verschiedenen kritischen Einwänden Rechnung tragen zu können. Sie finden diesen Antrag separat zu Artikel 178a.

Schliesslich sollen die ausdrückliche Erwähnung des Bundesgerichtes als oberste rechtsprechende Behörde und die Aufnahme des Grundsatzes der richterlichen Selbstverwaltung die Stellung des Bundesgerichtes im Gefüge der obersten Verfassungsorgane deutlicher zum Ausdruck bringen. Zum zweiten Ziel der Reform, zur Verbesserung des Rechtsschutzes: Hierher gehört einmal die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie, ein verfassungsmässiges Recht, welches heute nur teilweise gewährleistet ist.

Er vermittelt die Befugnis, vor den Richter zu gelangen, und zwar in praktisch jedem Fall, nicht aber unbedingt die Befugnis, einen Fall auch vom Bundesgericht beurteilen zu lassen. Hierher gehört auch der Ausbau des Rechtsschutzes bei den politischen Rechten, bei Wahlen und Abstimmungen des Bundes, indem eine Stimmrechtsbeschwerde eingeführt wird, wie sie heute bereits bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen besteht. Neu soll die Verfassung dem Gesetzgeber auch gestatten, eine Einheitsbeschwerde einzuführen und den Anwendungsbereich der Behördenbeschwerde auszuweiten.

Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit gegen Bundesgesetze und – nach alter Terminologie – allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

Die Gründe für diesen längst fälligen Schritt sind in der Botschaft ausführlich dargelegt. Sie werden in der Detailberatung näher beleuchtet und, wie Sie der Fahne entnehmen können, von einer Minderheit abgelehnt.

Es geht vor allem darum, der mehrfach gewandelten Situation Rechnung zu tragen, wie sie durch die stark gewachsene Bedeutung der Bundesgesetze, durch den Strassburger Schutz unserer Grundrechte sowie durch den rechtsstaatlich und föderalistisch bedeutsamen Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz eingetreten ist.

Der Antrag der Kommission, der dem bundesrätlichen Entwurf weitgehend folgt, enthält im wesentlichen fünf Elemente. Als Beschwerdegründe gelten nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, wobei aber die Kantone auch die Verletzung der Kompetenzordnung geltend machen können. Diese Verletzung kann nur im Rahmen der Anwendung eines Gesetzes gerügt werden – es wird also keine abstrakte Normenkontrolle eingeführt –, es wird schliesslich kein spezielles Verfassungsgericht vorgesehen, sondern das Bundesgericht soll diese Fälle beurteilen, wobei die interne Organisation durch den Gesetzgeber näher geregelt wird. Wichtig erscheint dabei, dass der Gesetzgeber ein besonderes Prozedere vorsieht, das der grossen Bedeutung dieser Überprüfung Rechnung trägt. Die Entscheidungskompetenz schliesslich wird beim Bundesgericht zentralisiert, weil es nicht den kantonalen Behörden obliegen kann, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. Wenn Vorinstanzen endgültig entschieden haben, wird die Möglichkeit eines sogenannten Vorlageverfahrens eingeführt.

Schliesslich zum dritten Reformziel, zur Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes. Hier verweise ich auf die Ausführungen des Kommissionssprechers in der Detailberatung. Diese Vereinheitlichung wird schon lange gefordert. Sie bezieht sich schwergewichtig auf das Verfahren, doch, wie Sie der Fahne entnommen haben, soll der Gesetzgeber nötigenfalls auch gewisse organisationsrechtliche Vorschriften erlassen dürfen, wenn dies eben unabdingbar ist. Hingegen soll die kantonale öffentliche Rechtspflege nicht zusätzlich vereinheitlicht werden.

Die Justizreform will scheinbar Gegensätzliches realisieren: Entlastung des Bundesgerichtes einerseits und Ausbau des Rechtsschutzes andererseits. Mit den vorgeschlagenen

Massnahmen wird versucht, beide Ziele zu erreichen respektive zu optimieren. Die trotzdem bleibende Ambivalenz dieser Zielualität darf nicht aus den Augen verloren werden.

Was heisst das? Ein Ausbau des Rechtsschutzes ohne Bereitschaft zur strukturellen Entlastung des Bundesgerichtes würde den gegenwärtigen Zustand nochmals verschlimmern. Eine strukturelle Entlastung durch Zugangsbeschränkungen ohne Einführung von Vorinstanzen würde umgekehrt den Rechtsschutz gegenüber heute verschlechtern. Es handelt sich also bei diesem Paket um ein austariertes Ganzes, das grundsätzlich nicht aufgebrochen werden sollte, damit das Gleichgewicht der Reformziele nicht gestört und damit ins Gegenteil verkehrt wird. Dies sollten Sie bei allen Abänderungsanträgen mit bedenken.

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen ist zeitlich gesehen die Justizreform die dringlichste. Die Belastung des Bundesgerichtes in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Luzern hat beunruhigende Ausmasse angenommen. Ich habe in diesem Rat als Mitglied der GPK schon mehrmals auf die alarmierende Situation aufmerksam gemacht. Letzte Woche haben Sie die Zahlen des Geschäftsberichtes 1997 der beiden eidgenössischen Gerichte zur Kenntnis nehmen können. Erneut wurde die unerträglich gewordene Arbeitsbelastung betont und nach einer wirksamen Reform der Bundesjustiz gerufen. Beunruhigend sind nicht nur die Zunahme der Pendenzen und die damit verbundene Verlängerung der Verfahrensdauer. Zu befürchten ist bei dieser Situation, dass das Bundesgericht seiner Aufgabe als oberstes Gericht zunehmend weniger nachkommen kann. Da zur Bewältigung des zu grossen Geschäftsvolumens das Erledigungsprinzip oberste Leitlinie bilden muss, leidet unweigerlich die Qualität der Rechtsprechung.

Der Verfassungsentwurf schafft die Grundlage für Entlastungsmassnahmen. Als solche sind in erster Linie die möglichst weitgehende Beschränkung der direkten Prozesse vor dem Bundesgericht und die Zugangsbeschränkungen vorgesehen.

Ihre Verfassungskommission und noch vielmehr jene des Nationalrates hatten bei den Zulassungsbeschränkungen mit der Formulierung der verfassungsmässigen Kriterien Mühe. Ich werde bei Artikel 178a auf den Werdegang des heute vorliegenden Antrages näher eingehen. Ihre Kommission war grossmehrheitlich der Meinung, dass die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes ohne Zugangsbeschränkungen irgendwelcher Art nicht erreicht werden kann. Das war übrigens auch die einhellige Ansicht der Expertenkommission, wie uns dies der Vizepräsident dieser Kommission, Professor Walter Kälin, vor der Verfassungskommission bestätigt hat.

Ich persönlich bin der Überzeugung, dass zeitgerechte Entscheidungen der Rechtssicherheit am meisten dienen, und diese können wir nur erreichen, wenn wir das Bundesgericht nicht zum «Güselkübel» der Nation machen. Wir brauchen übrigens den Filter der Zugangsbeschränkungen auch, wenn wir die Anrufung des Bundesgerichtes in neuen Bereichen ermöglichen wollen, denn der Entwurf ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichtes zu begründen. Es wäre daher untragbar, dem Bundesgericht neue Aufgaben zuzuweisen, ohne dass gleichzeitig für seine Funktionsfähigkeit gesorgt wird. In Anlehnung an eine Äusserung von Bundesgerichtspräsident Peter Alexander Müller postuliere ich, dass in Zukunft bei jeder vom Parlament zu genehmigenden Vorlage auch geprüft werden muss, ob sich daraus eine Mehrbelastung des Bundesgerichtes absehen lässt und ob – und allenfalls wie – diese für unser oberstes Gericht verkraftbar ist. Analog der Ausgabenbremse gemäss Artikel 88 der Bundesverfassung könnte so für den Bereich der Justiz eine «Belastungsbremse» eingeführt werden. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber bei jeder Vorlage sagen müsste, welcher personelle und materielle Mehraufwand bei der Justiz damit verbunden ist.

Gestatten Sie mir noch einen grundsätzlichen Hinweis über das Verhältnis von Verfassung und Gesetz hier bei der Ju-

stzreform. Die Verfassung ist die rechtliche Grundlage und Gestaltungsordnung auch für den Bereich der Justiz. Die Verfassungsbestimmungen sollten nicht nur aus der momentanen Situation heraus formuliert werden; daher müssen sie offen sein. Deshalb sollte die Verfassung dem Gesetzgeber nur soweit notwendig Schranken in der konkreten Ausgestaltung der Rechtswege und der Zuständigkeitsordnungen setzen. Dies sollte ein Grundanliegen der Justizreform sein. Der Gesetzgeber muss befähigt – und nicht behindert – werden, die Organisation der Rechtspflege den sich wandelnden Bedürfnissen anzupassen. Dies zum Grundsätzlichen; ich werde in der Detailberatung auf die einzelnen Neuerungen und Fragen eingehen.

Nachdem wir bei Artikel 178a, bei den Bestimmungen betreffend den Zugang zum Bundesgericht, einen Kompromiss fanden, haben wir wirklich gegenteilige Meinungen nur noch in einem Punkt, und dies ist bei Artikel 178, der Normenkontrolle, also bei der Frage, ob das Bundesgericht bei einem konkreten Anwendungsfall Bundesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsmässigen Rechten und dem Völkerrecht überprüfen darf. Ihre Kommission hat in diesem Punkt mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.

Abschliessend kann ich Ihnen daher bestätigen: Ihre Kommission steht hinter der Ihnen nun vorliegenden Justizreform. Es ist eine tragfähige Vorlage; die Chance besteht, dass sie in absehbarer Zeit dem Volk vorgelegt werden kann. In diesem Sinne beantrage ich namens der Kommission Eintreten und Zustimmung.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich darf Sie einleitend daran erinnern: Die Nachführung unserer Bundesverfassung – dass wir Ihnen das gesamte geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in moderner Sprache, in neuer, überzeugender Systematik präsentieren – geht auf einen Bundesbeschluss des Parlamentes aus dem Jahre 1987 zurück. Bei der nachgeführten Bundesverfassung hat der Bundesrat vor allem ein Mandat des Parlamentes erfüllt. Bei der Vorbereitung dieser Verfassungsreform haben wir dann gesehen, dass es damit nicht sein Bewenden haben kann, weil wir auch materiellen Reformbedarf geortet haben, vor allem im Bereich unserer Institutionen.

Das war der Grund, weshalb wir das parlamentarische Mandat aufgrund unseres Initiativrechtes ausgedehnt haben und die ganze Verfassungsreform als nach vorne offenen, dynamischen Prozess verstehen. Wir haben Ihnen in diesem Zusammenhang zwei erste Reformpakete unterbreitet, eines über die Justizreform und ein zweites über die Reform der Volksrechte. Bereits in Bearbeitung sind zwei weitere Pakete, eines über die Reform des Finanzausgleichs und den Föderalismus sowie eines über die Staatsleitungsreform. Von allen diesen systematischen materiellen Reformpaketen ist die Justizreform zweifellos die dringlichste. Sie alle kennen aufgrund der Beratungen hier im Rat die chronische Überlastung unserer obersten Gerichte. Sie sind heute nicht mehr in der Lage, ihre Funktion wirklich kompetent zu erfüllen, derart chronisch ist die Überlastung geworden. Wenn man die Zahlen anschaut, dann sind sie wirklich eindrücklich. Wenn wir vom Jahr 1978 bzw. 1980 ausgehen, als wir das letzte Mal die Zahl der Bundesrichter in Lausanne bzw. die Zahl der Versicherungsrichter in Luzern – von 28 auf 30 bzw. von 7 auf 9 – erhöht haben, dann stellen wir folgende Entwicklung der Geschäftslast fest:

Im Jahre 1978 waren beim Bundesgericht in Lausanne 3001 Neueingänge zu verzeichnen. Im Jahre 1997 waren es, wie der soeben erschienene Bericht des Bundesgerichtes ausweist, 5408 Fälle. Wir haben also in diesen zwanzig Jahren eine Zunahme der eingegangenen Fälle um 80 Prozent. Nicht viel besser sieht es beim Eidgenössischen Versicherungsgericht aus. Im Jahre 1978 waren es 1300, letztes Jahr 2019 Neueingänge – also auch dort eine Steigerung um 55 Prozent, wobei diese Steigerung vor allem in Luzern auch im letzten Jahr angehalten hat. Im letzten Jahr war dort eine weitere Steigerung der eingegangenen Fälle um 8 Prozent zu verzeichnen.

Wie sind wir mit dieser Zunahme der Fälle, die vom Bundesgericht zu beurteilen waren, überhaupt fertig geworden? Wir haben ständig irgendwelche Notmassnahmen ergriffen. Wir haben am Bundesgericht zunächst 15 ordentliche Ersatzrichter bestellt, dann 15 ausserordentliche Ersatzrichter. Wir haben die Zahl der Gerichtsschreiber von 24 auf 50 erhöht und haben jedem Bundesrichter noch einen persönlichen Mitarbeiter beigegeben. Das alles – vor allem der Ausbau der Infrastruktur und des Mittelbaus – waren sicher notwendige und auch gute Massnahmen. Aber ich glaube, wir sind uns alle einig: Auf diesem Wege kann es nicht mehr weitergehen. Wenn es uns jetzt nicht gelingt, eine wirkliche Strukturreform zu realisieren, dann bleibt nur noch der Weg über immer mehr Bundesrichter, über immer mehr Hilfspersonal, und das kann für ein oberstes Gericht des Landes kein vernünftiger Weg zur Bewältigung der Arbeitslast sein. Das ist der Hintergrund dieser Vorlage über die Justizreform.

Wir müssen also eindeutig eine Entlastung unserer obersten Gerichte erreichen. Damit dies nicht zu einer Reduktion des Rechtsschutzes in unserem Land führt, müssen wir dies kompensieren – wie schon Herr Rhinow ausgeführt hat –, indem wir eine allgemeine Rechtsweggarantie vorsehen und überall richterliche Vorinstanzen einführen. Damit ist es künftig grundsätzlich nicht mehr möglich, direkt Prozesse beim Bundesgericht zu führen und überhaupt an das Bundesgericht als erste richterliche Instanz zu gelangen.

Der zweite Grund, weshalb wir eine Reform der Justiz als vordringlich erachten, sind gewisse Lücken in unserem Rechtsschutzsystem. Unsere Bundesverfassung kennt keine allgemeine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt namentlich dann, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, aber auch im wichtigen Bereich der politischen Rechte des Bundes. Dabei sehen wir gleichzeitig vor – das sei jetzt schon vermerkt –, dass für eigentliche politische Akte der obersten Behörden nach wie vor Ausnahmen möglich bleiben müssen.

Der Rechtsschutz ist sodann wegen der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen beschränkt. Der Rechtsuchende kann sich heute nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Diese Rechtsschutzlücke fiel bei der Gründung unseres Bundesstaates, als die weitaus grösste Zahl der Kompetenzen bei den Kantonen blieb, natürlich nicht ins Gewicht. Wegen der starken Zunahme der Bundeskompetenzen seit der Gründung des Bundesstaates hat diese potentielle Beeinträchtigung unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze aber stark an Bedeutung gewonnen. Der Reformdruck ergibt sich in diesem Punkt aber auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die Strassburger Instanzen und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt; nicht so die uns näher liegende Bundesverfassung. Das ist in der heutigen Rechtslage zweifellos ein kaum zu begründender Widerspruch und hat praktisch dazu geführt, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat – obwohl diese in unserer Bundesverfassung als solche gar nicht vorgesehen ist –, um diesen Widerspruch zu lösen.

Schliesslich steht auch das Zivil- und Strafprozessrecht auf der Mängelliste. Die kleinräumige Schweiz verfügt heute neben den Verfahrensordnungen des Bundes über je 26 kantonale Prozessordnungen – dies in einer Zeit, in der die Rechtsbeziehungen kaum mehr an den Kantons- und Landesgrenzen haltmachen. Diese bestehende Rechtszersplitterung im Prozessrecht schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Zivilprozess können die unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone zu Ungleichbehandlungen führen, im Strafprozess wird damit die effiziente Verbrechensbekämpfung beeinträchtigt.

Daraus ergaben sich für den Bundesrat auf dem Gebiet der Justiz die Reformziele. Es sind deren vier:

1. Das Bundesgericht als oberstes Gericht soll wieder vollumfänglich funktionsfähig werden und vor allem die beiden wichtigsten höchstrichterlichen Funktionen, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, wieder sicherstellen.

2. Ein ebenso wichtiges Reformziel bildet die Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes in Form der allgemeinen Rechtsweggarantie.

3. Sodann soll eine behutsame Form der Normenkontrolle auch gegenüber Bundesgesetzen Platz greifen.

4. Der Bund soll die Kompetenz erhalten, das Zivil- und Strafprozessrecht zu vereinheitlichen.

Das sind selbstverständlich Projekte der Gesetzgebungskodifikation, die von der Grössenordnung her etwa neben die Vereinheitlichung des Zivil- und Handelsrechtes gestellt werden müssen und deren Realisierung entsprechend auch viele Jahre in Anspruch nehmen wird.

Erlauben Sie mir nun noch kurz einige Bemerkungen zur Frage, mit welchen Massnahmen wir diese Reformziele erreichen möchten.

Der erste Bereich betrifft wie gesagt die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes. Als oberster rechtsprechender Behörde des Bundes obliegen dem Bundesgericht die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechtes, die Rechtsfortbildung und die Gewährung von Rechtsschutz. Damit es diese Aufgaben wieder optimal wahrnehmen kann, muss es wirksam entlastet werden. Zu diesem Zweck sehen wir vor allem drei Entlastungsmassnahmen vor:

1. Dem Bundesgericht sollen durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet werden. Das Bundesgericht entscheidet künftig grundsätzlich nicht mehr als erste richterliche Instanz, sondern nimmt als letzte und oberste Instanz eine Nachkontrolle der Rechtsanwendung vor. Jeder Praktiker weiss, dass im Gerichtsverfahren vor allem die Sachverhaltsermittlung eine äusserst aufwendige Aufgabe ist, und diese wollen wir künftig dem Bundesgericht ersparen und sie von richterlichen Vorinstanzen erfüllen lassen. Das Bundesgericht soll sich künftig auf eine nachträgliche Rechtskontrolle beschränken können. Damit wir dieses Ziel erreichen, werden wir ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht einrichten müssen. Wir werden uns auch überlegen müssen, ob wir mit dem System der Rekurskommissionen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes fortfahren wollen oder ob wir nicht auch ein erstinstanzliches Bundesverwaltungsgericht schaffen sollten.

2. Das Bundesgericht soll von sachfremden Aufgaben entlastet werden. Die Direktprozesse vor Bundesgericht werden somit auf das absolut notwendige Minimum reduziert. Das können wir nur durch eine Reform unserer Verfassung erreichen, weil weitgehende Möglichkeiten von Direktprozessen beim Bundesgericht in der heutigen Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind.

3. Eine nachhaltige Entlastung verspricht sich der Bundesrat schliesslich vor allem von einer Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Zu diesem Zweck wird eine Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen bereitgestellt.

Der zweite Reformbereich bringt Verbesserungen des Rechtsschutzes. Vorgesehen ist wie gesagt eine allgemeine Rechtsweggarantie mit der Möglichkeit von gewissen Ausnahmen, insbesondere für politische Akte. Sonst soll sich aber der Rechtsuchende in grundsätzlich allen Streitigkeiten an ein unabhängiges Gericht wenden können.

Die Rechtsweggarantie kompensiert auch allfällige Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Der Rechtsuchende kann zwar seinen Prozess nicht mehr unter allen Umständen bis vor das Bundesgericht ziehen. Dafür ist ihm aber grundsätzlich in jedem Fall die Beurteilung durch einen unabhängigen Richter garantiert.

Zum dritten ist die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze vorgesehen. Der Bundesrat möchte diesen wichtigen Reformschritt allerdings nach einem sehr massvollen Modell realisieren. Bundesgesetze sollen künftig nur im konkreten Anwendungsfall überprüfbar sein, und zwar einzig

durch das Bundesgericht. Wir sehen also keinerlei präventive und keinerlei abstrakte Normenkontrolle vor, wie sie andere Staaten – beispielsweise Frankreich oder Deutschland – kennen. Dagegen sind wir der Überzeugung, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit beim Bund in Form dieser konkreten Normenkontrolle jetzt angesichts der grossen Ausdehnung der Kompetenzen des Bundesgesetzgebers ein unbedingtes Erfordernis moderner Rechtsstaatlichkeit geworden ist.

Als vierten Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und das Strafprozessrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Erste Priorität wird dabei die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes haben; das ist eines von vielen unbedingt notwendigen Mitteln in der Bekämpfung des organisierten Verbrechens in unserem Land.

Erlauben Sie mir abschliessend noch eine Bemerkung. Ich weiss, es gibt Leute, die sich fragen, ob wir diese unbedingt nötige Entlastung des Bundesgerichtes nicht einfach über eine OG-Revision realisieren könnten. Die Analyse hat ganz klar gezeigt, dass eine Revision aufgrund der bestehenden Verfassung sehr limitiert wäre. Es gibt eine ganze Anzahl von Revisionspostulaten, die nur realisiert werden können, wenn wir zunächst die Justizverfassung ändern. So lässt die geltende Verfassung für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht nur ganz wenig Spielraum. Das war auch bei der vom Volk abgelehnten OG-Revision immer ein Diskussionspunkt. Sodann enthält die geltende Verfassung keine Grundlage für ein selbständiges Bundesstrafgericht, also für diese wichtige richterliche Vorinstanz, und ebensowenig für eine Pflicht der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen.

Ferner schreibt die geltende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen zwingend vor, und wir haben keine Kompetenz für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes. Sie ersehen aus diesen Beispielen, dass es unbedingt nötig ist, zuerst die Justizverfassung zu ändern, bevor wir dann im Rahmen einer umfassenden OG-Revision diese neuen Kompetenzen entsprechend konkretisieren.

Das Vernehmlassungsergebnis zur Justizreform ist gesamthaft sehr positiv ausgefallen. Mich hat vor allem beeindruckt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit – der vielleicht umstrittenste Punkt – von den Bürgerinnen und Bürgern, wohl wissend, dass das natürlich ihre Freiheit stärkt, äusserst positiv aufgenommen worden ist. Von etwa 2500 Stellungnahmen waren über 2000 in diesem Punkt positiv, und nur knapp 500 haben sich zu diesem wohl umstrittensten Punkt skeptisch geäussert.

Diese Justizreform ist wirklich dringlich. Wenn uns die strukturelle Reform unserer obersten Gerichte nicht gelingt, dann gibt es schon sehr rasch nur noch die Möglichkeit, dass wir weiterwursteln, immer mehr Bundesrichter wählen, immer mehr Hilfspersonal bestellen und damit das Bundesgericht anstatt zu einer obersten Rechtsprechungsinstanz zu einer Art Fabrik machen, welche die zentralen Aufgaben, die Wahrung der Rechtseinheit und die Rechtsfortbildung, nicht mehr erfüllen kann.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf diese Vorlage einzutreten.

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Titre et préambule, ch. I Introduction
 Anträge der Kommissionen: BBI
 Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Art. 25a
 Anträge der Kommissionen: BBI
 Propositions des commissions: FF

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 25a spricht von der Rechtsweggarantie. Diese Bestimmung garantiert

den Zugang zu einem unabhängigen Gericht in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten. Sie stellt ein verfahrensrechtliches Grundrecht dar; daher wird sie im Grundrechtsteil der Verfassung angeführt, deshalb also Artikel 25a. Die Rechtsweggarantie vermittelt das Recht, vor den Richter zu gelangen, aber nicht unbedingt die Beanspruchung des höchsten Gerichtes, des Bundesgerichtes. Diese Garantie gilt namentlich auch in Verwaltungsangelegenheiten. Wenn hier von Beurteilung gesprochen wird, heisst dies, dass das Gericht den Sachverhalt und die Rechtsfragen umfassend überprüft.

Zu beachten ist, dass der zweite Satz von Artikel 25a ausdrücklich den Kantonen und dem Bund die Möglichkeit gibt, Ausnahmen von der Rechtsweggarantie festzulegen. In der Botschaft sind solche Ausnahmefälle exemplarisch angeführt. Meines Erachtens sollte der Gesetzgeber diesen Ausnahmekatalog nicht zu eng fassen. Insbesondere sollte die Rechtsweggarantie nicht dazu führen, dass die Justiz verpolitisiert wird. Im übrigen verlangt die Rechtsweggarantie keinen schrankenlosen Zugang zum Richter. Die Prozessordnungen dürfen das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachverhaltsvoraussetzungen abhängig machen. Es bleibt namentlich zulässig, als Anfechtungsobjekt einen Entscheid der Behörde vorzusetzen.

Im Begriff «Rechtsstreitigkeit» kommt zum Ausdruck, dass nicht jedes faktische Handeln der Behörden oder der Verwaltung Gegenstand gerichtlicher Beurteilung bilden muss. In Betracht kommt nur ein solches Verwaltungshandeln, das in schützenswerte Rechtspositionen eingreift und bei dem der Betroffene legitimiert ist, eine diesbezügliche Feststellungsverfügung zu verlangen. Ein Beispiel: Die Umbenennung einer Strasse hat zur Folge, dass ein Anwohner neues Briefpapier drucken muss. Dies greift nicht in geschützte Rechtspositionen ein. Mit der Rechtsweggarantie wird nicht die Anfechtbarkeit von sogenannten Realakten, die nicht gesetzliche Rechte oder Pflichten von Personen betreffen, verlangt.

Noch ein Letztes zu diesem Artikel, und zwar zum Begriff «richterliche Behörde»: Gemeint ist damit eine Instanz mit richterlicher Unabhängigkeit. Über die Besetzung dieser Instanz wird nichts ausgesagt. Dies greift nicht grundsätzlich um eine Einzelrichterin oder um einen Einzelrichter handeln.

Die Kommission hat ohne Gegenstimmen dem bundesrätlichen Entwurf zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 113

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu Artikel 113, «Zivilrecht»: Absatz 1 stimmt mit der nachgeführten Verfassung überein, jedoch mit der wichtigen Ergänzung, dass auch die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Zivilprozessrechtes Sache des Bundes ist; es wird also die Möglichkeit der Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen.

Den Kantonen bleiben gemäss Absatz 2 die Organisation und die Rechtsprechung, soweit Bundesgesetze nicht etwas anderes vorsehen. Wir nehmen also eine Neuverteilung der Rechtsetzungskompetenzen im Bereich des Prozessrechtes vor. Im Verfassungsentwurf von 1995 hatte der Bundesrat noch keine totale Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes vorgesehen, sondern nur eine Harmonisierung vorgeschlagen. Aufgrund der Vernehmlassung liess der Bundesrat vom halbherzigen Harmonisierungsvorschlag ab; tatsächlich hätte die bloss Harmonisierung an der vielbeklagten Rechtszersplitterung – zumindest äusserlich – nicht viel geändert, denn nach wie vor bestünden dann 26 kantonale Zivilprozessordnungen und eine Bundeszivilprozessordnung. Ihre Kommission hat Artikel 113 ohne Gegenstimme genehmigt.

Angenommen – Adopté

Art. 114

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier geht es um die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes; diese Vereinheitlichung war in der Vernehmlassung unbestritten. Wiederholt war sie auch mit verschiedenen politischen Vorstössen verlangt worden. Zudem wurden dazu sieben Standesinitiativen eingereicht; wir haben diese heute auch auf der Traktandenliste. In diesen Standesinitiativen wird die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gefordert, dies von den Kantonen Basel-Stadt, Baselland, Solothurn, Aargau, Thurgau, St. Gallen und Glarus.

Das Prozessrecht hat an sich die Funktion der Durchsetzung des materiellen Rechtes. Die Rechtszersplitterung in 26 kantonale und drei Bundesstrafprozessordnungen sind diesem Zweck nicht förderlich. Zudem sollte vermieden werden, dass mit den 29 Strafprozessordnungen die Strafverfolgung im Zusammenhang mit der internationalen Kriminalität behindert wird.

Ihre Verfassungskommission hat den Bestimmungen von Artikel 114 Absätze 1 und 2 oppositionslos zugestimmt und somit die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes gutgeheissen. Mit der neuen Verfassungsbestimmung bleiben die Kantone für das Gebiet des Strafprozessrechtes weiterhin zuständig, soweit und solange der Bund nichts legiferiert. Die Organisation der Gerichte verbleibt auf alle Fälle bei den Kantonen. Für den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone ebenfalls im bisherigen Rahmen zuständig, soweit das Bundesgesetz nichts anderes bestimmt.

In Absatz 3 beantragt die Kommission Streichung. Sie betrachtet es als sachwidrig, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen – dies vor allem dann, wenn in Zukunft über die Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen diskutiert werden soll. Ich kann aber formell festhalten, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolgt. Hinsichtlich der Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes ist noch zu erwähnen, dass letzte Woche die Expertenkommission ihren Bericht der Öffentlichkeit vorgelegt hat. Der Bericht «Aus 29 mach 1» – so lautet der Titel – liegt vor. Soweit ich feststellen konnte, fand dieser Bericht eine gute Aufnahme. Es geht nun darum, diesen Bericht mit der Fachöffentlichkeit zu diskutieren und dort einen Konsens zu suchen, wo die Kantone noch an ihren eigenen Modellen festhalten.

Es ist vorgesehen, einen Vorentwurf auszuarbeiten, der etwa im Jahre 2001 vorliegen dürfte. Die parlamentarische Beratung der neuen eidgenössischen Strafprozessordnung wird wohl frühestens im Jahre 2002 oder 2003 stattfinden können. Mit dem Inkrafttreten wird im Jahre 2004 oder 2005 gerechnet.

Koller Arnold, Bundesrat: Erlauben Sie mir noch ein Wort in bezug auf die Planung: Wenn wir von Volk und Ständen die Kompetenz zur Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes und des Strafprozessrechtes erhalten, wird es natürlich Jahre gehen, bis das realisiert ist. Angesichts unserer beschränkten Ressourcen habe ich mich entschieden, im Departement zunächst die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes voranzutreiben. Hier ist vor kurzer Zeit ein Konzeptbericht unter dem Titel «Aus 29 mach 1» ergangen, der jetzt in den interessierten Fachkreisen diskutiert wird. Wir werden in bezug auf die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes wahrscheinlich Ende nächsten Jahres eine Vernehmlassungsvorlage unterbreiten können. Sie wissen, dass derartige Kodifikationen natürlich für die Beratung in den Räten einige Jahre in Anspruch nehmen. Selbst wenn wir diese Kompetenz erhalten – was meines Erachtens nicht bestritten ist –, wird die Realisierung dieser wohl letzten grossen Vereinheitlichungskodifikation in unserem Land klarerweise Jahre in Anspruch nehmen.

Angenommen – Adopté

Art. 176

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Artikel 176 bis 180 gehören zum 5. Titel, der mit «Die Bundesbehörden» überschrieben ist. Das 4. Kapitel befasst sich mit dem Bundesgericht und mit anderen richterlichen Behörden.

Nun zu Artikel 176: Hier geht es um die Stellung des Bundesgerichtes. Wie wir beim Eintreten gehört haben, verfolgt der Bundesrat mit der Justizreform zwei wesentliche Ziele:

1. Die Reform soll die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes reduziert wird und dass das Bundesgericht seine spezifischen Aufgaben als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen kann.

2. Lücken im Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger sollen geschlossen, und der Rechtsschutz in allen Bereichen soll sichergestellt werden.

Darüber, wie diese Ziele am besten zu erreichen sind, gehen die Meinungen auseinander. Die Subkommissionen der Verfassungskommission von National- und Ständerat haben daher gemeinsame Expertenanhörungen durchgeführt. In der Folge wurden verschiedene Organisationsmodelle der Bundesjustiz diskutiert. Es standen grundsätzlich drei Modelle zur Diskussion, nämlich:

1. Das Modell des Bundesrates, das in der Vorlage dargestellt ist.

2. Das Modell einer zweistufigen Bundesjustiz: Diese wird in zwei Instanzen aufgeteilt. Erste Instanz sind Bundeszivilgerichtshof, Bundesstrafgerichtshof und Bundesverwaltungsgerichtshof. Zweite Instanz ist das Bundesgericht als Höchstgericht, bestehend aus sieben bis neun Mitgliedern, zu dem der Zugang durch ein strenges Annahmeverfahren beschränkt ist und das für die Sicherstellung der Rechtseinheit, der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Rechtsfortbildung zuständig ist.

3. Regionalisierung des Bundesgerichtes: An die Stelle des heutigen Bundesgerichtes treten mehrere regionale Bundesgerichte, welche je für einen Landesteil örtlich zuständig sind. Die Wahrung der Rechtseinheit, die Verfassungsgerichtsbarkeit und die grundlegende Rechtsfortbildung müssten für sie durch ein Höchstgericht wahrgenommen werden. Dieses Höchstgericht würde sich aus den Präsidenten und Präsidentinnen der regionalen Bundesgerichte zusammensetzen.

Ihre Kommission hat sich mit 14 zu 2 Stimmen für das Modell des Bundesrates ausgesprochen. Dieses knüpft an die heutige Organisation des Bundesgerichtes an. Die Organisation und die Grösse des Bundesgerichtes sollen auf Verfassungsebene nicht verändert werden.

Auf die Frage der Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht werde ich bei Artikel 178a eingehen.

In bezug auf Artikel 176 sei noch erwähnt, dass die Verfassung den Grundsatz der Selbstverwaltung des Bundesgerichtes anerkennt. Dadurch wird die richterliche Unabhängigkeit im Verhältnis zur Exekutive gestärkt. Es darf aber nicht übersehen werden, dass sich auch die Justizverwaltung an die gesetzlichen Vorgaben und insbesondere an die von der Bundesversammlung gesetzten finanziellen Rahmenbedingungen halten muss.

Angenommen – Adopté

Art. 177

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 («Zuständigkeiten des Bundesgerichtes»): Dieser Artikel umschreibt die Hauptaufgabe des Bundesgerichtes, nämlich die Entscheidung von Streitigkeiten, nämlich die Beurteilung Streitigkeiten wegen Rechtsverletzungen. In Absatz 1 ist der Katalog der Rückgründe, die vor Bundesgericht geltend gemacht werden können, umfassend aufgeführt. Die Änderungsanträge Ihrer Kommission in Absatz 1 sind mehr redaktioneller Art.

Eine Bemerkung ist zu Buchstabe d, zum Begriff «kantonale verfassungsmässige Rechte», anzubringen: Es handelt sich hier um jene Rechte in kantonalen Verfassungen, die nicht mit den verfassungsmässigen Rechten des Bundes deckungsgleich sind. Die Kantone haben ja grundsätzlich das Recht, in der Gewährung von kantonalen Garantien über jene des Bundes hinauszugehen.

Anlass zur Diskussion gab die Formulierung in Absatz 4. Sie ist ein Ausdruck der Gewaltentrennung. Das Bundesgericht soll nicht über Bundesrat und Bundesversammlung gehoben werden. Absatz 4 ist auch als Ausnahme zu Artikel 25a konzipiert, wo die Rechtsweggarantie verankert ist. Das Prinzip der Gewaltentrennung wird aber letztlich durch die Gesetzgebung konkretisiert. Daher haben wir in der Kommission in Absatz 4 eingeführt: «Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt» Damit hat es der Bundesgesetzgeber in der Hand, die Zuständigkeit dort zu belassen, wo er es als politisch richtig erachtet.

Angenommen – Adopté

Art. 178

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier haben wir den Titel «Normenkontrolle» gemäss Entwurf des Bundesrates respektive den Titel «Überprüfung von Bundesgesetzen» gemäss Kommissionsmehrheit.

Dieser Artikel bringt eine wichtige Neuerung: im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen. Ihre Kommission hat mit 14 zu 2 Stimmen der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt.

Es liegt ein Minderheitsantrag (Frick) vor, der diesen Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht will. Die Gegner befürchten vor allem, die Schweiz werde zu einer Justizdemokratie; und beschwören die Angst vor einem Richterstaat herauf; eine Verfassungsgerichtsbarkeit vertrage sich nicht mit den Volksrechten.

Mit der erwähnten grossen Mehrheit ist Ihre Kommission aber überzeugt, dass der hier vorgeschlagene Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit richtig ist. Die in der Botschaft angeführten Gründe sprechen klar dafür. Die dagegen vorgebrachten Argumente erweisen sich als unbegründete Befürchtungen. Die bisherige Erfahrung mit der Überprüfung von kantonalen Gesetzen zeigt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit die Freiheit von Privaten wesentlich fördern kann, ohne dass die Demokratie durch «übermässige» Richter gefährdet wird.

Es stört sich niemand daran, dass Bundesrichter über ein kantonales Gesetz befinden, das einmal in einer Volksabstimmung gutgeheissen worden ist. Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit soll es sein, die Grundelemente der demokratischen, rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Ordnung zu wahren. Es bedeutet hingegen nicht, dass das Bundesgericht anstelle des demokratischen Gesetzgebers rechtspolitische Weichenstellungen vornimmt. Es ist und bleibt unbestritten, dass dem Gesetzgeber in dieser Hinsicht der Vorrang gebührt.

Es geht darum, aus dem Prinzip des Vorranges der Bundesverfassung die Konsequenzen zu ziehen. Wenn wir uns nämlich darüber einig sind, dass die Verfassung dem Gesetze vorgeht, dann müssen wir es zulassen, dass die zentralen Elemente der Verfassung praktisch durchgesetzt werden können. Auch wenn nicht bestritten werden kann, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Politisierung der Justiz mit sich bringen kann, darf dies nicht überbewertet werden. Der Bundesrat hat solchen Bedenken nämlich Rechnung getragen, indem er nicht eine voll ausgebaute, umfassende, abstrakte Normenkontrolle vorschlägt. Er sieht ein massvolles Modell vor, welches das Verhältnis und die Funktionen der Gewalten im schweizerischen Staatsgefüge wahr. Vorgeschlagen wird also eine konkrete Normenkontrolle.

Bundesgesetze sollen also nicht als solche überprüft werden können, sondern sie können nur im Zusammenhang mit einem bestimmten Fall Gegenstand der Überprüfung sein. Es geht also nicht darum, den Gesetzgeber «zurückzukorrigieren». Der Richter muss im Einzelfall darüber befinden und feststellen, dass der Gesetzgeber einen bestimmten Fall gar nicht im Auge haben konnte und dass das Gesetz im konkreten Fall nicht angewendet werden darf, weil das Gesetz, wenn es so angewendet würde, im Widerspruch zur Verfassung stünde.

Eine abstrakte Normenkontrolle, wie sie ausländische Staaten kennen, wollen wir also nicht. Zudem wird das Recht, einem Bundesgesetz die Anwendung zu versagen, nicht allen Gerichten gegeben, sondern nur dem obersten Gericht. Es soll also nicht, wie dies zum Teil im ausländischen Recht der Fall ist, ein Bezirks- oder ein Obergericht entscheiden können, ob ein Bundesgesetz zur Anwendung kommt oder nicht. Im übrigen lässt der vorgeschlagene Verfassungstext mit der Bestimmung von Absatz 3 die Möglichkeit durchaus offen, im Einzelfall eine angemessene Lösung zu finden. Stellt das Bundesgericht fest, dass es um eine Frage geht, über die das Parlament bewusst entschieden hat, so kann es in Anwendung von Artikel 178 Absatz 3 Zurückhaltung üben und demzufolge diese Norm nicht anwenden. Es kann sich beispielsweise damit begnügen, die Verfassungswidrigkeit einer Gesetzesnorm lediglich festzustellen, und es dem Gesetzgeber überlassen, eine verfassungskonforme Regelung zu treffen. Im übrigen haben wir für die Überschrift eine für das Volk verständliche Formulierung gewählt. «Normenkontrolle» ist ein Ausdruck der Juristen; wir beantragen nun «Überprüfung von Bundesgesetzen». Dabei wird der Begriff «Bundesgesetz» in einem weiten Sinn verstanden; es sind die Erlasse der Bundesversammlung mit normativem Gehalt und Referendumpflicht. In diesem Sinne sprechen wir auch in Absatz 1 und in den folgenden Absätzen nur noch von «Bundesgesetz» und nicht mehr von «allgemeinverbindlichem Bundesbeschluss».

Frick Bruno (C, SZ): Sosehr wir die Justizreform im Grundsatz begrüßen, so entschieden lehnen wir die Verfassungsgerichtsbarkeit ab. Sie wäre ein grosser politischer Fehler, weil sie am Kern unseres Demokratieverständnisses vorbeigehen und das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz machen würde. Sie ist zum andern auch deshalb falsch, weil sie keine Entlastung des Bundesgerichtes, sondern diesem vielmehr eine massive zusätzliche Belastung bringt.

Ich möchte diese Haltung in fünf Punkten begründen:

1. In der Tat besteht heute ein Problem insofern, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg Bundesgesetze rügen kann, die gegen die EMRK verstossen. Das Bundesgericht hat darum entschieden, dass es seinerseits diese Rüge ebenfalls ausspreche und nicht einfach ein Gesetz als EMRK-konform erkläre und nachher den Entscheid Strassburg überlasse. Insofern haben wir ein kleines Problem. Das hat sich aber eingespielt. Die Kontrolle, wie sie in diesem beschränkten Rahmen bezüglich EMRK-Konformität ausgeübt wird, hat zu keinen ernsthaften Problemen Anlass gegeben. Es wäre aber falsch, diesen kleinen Systemfehler zu korrigieren, indem wir nun grundsätzlich die Verfassungsgerichtsbarkeit über das Volk und das Parlament stellen. Ich verstehe wohl den Wunsch vieler Juristen, eine einheitlich reine Rechtsordnung zu verwirklichen, von der Stufe der Verfassung über die Bundesgesetze bis zur letzten bundesrätlichen Verordnung und bis zur letzten Gemeindeordnung. Aber dieser Wunsch hat vor unserem entscheidenden Demokratieverständnis und der Praxis, die sich als sehr sinnvoll bewährt hat, zurückzutreten.

2. Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit machen wir das Bundesgericht zur obersten politischen Instanz der Schweiz. Das können Sie nicht wegdiskutieren. Es geht einfach um die Frage, wer in der Demokratie Schweiz das letzte Wort hat. Hat es das Volk, oder hat es das Bundesgericht? Sie stellen damit das Bundesgericht über das Volk, über seine Souveränität, und zwar in zentralen Bereichen. Es geht nicht nur um Nebensächliches. Ich rufe Ihnen zwei Bereiche in Erinnerung:

Wir haben uns neu für ein AHV-Alter von 64 respektive 65 Jahren entschieden. Das Volk hat das nach einem heftigen, intensiven Abstimmungskampf mitgetragen. Wir haben auch die Diskussion geführt, ob das verfassungsmässig vertretbar ist oder ob wir damit zu weit gehen.

Beim Steuerrecht wissen wir, dass einige Bestimmungen, beispielsweise die Ehegattenbesteuerung, vom Bundesgericht als nicht ganz verfassungsmässig gerügt wurden. Es hat seine Rechtsprechung allerdings in den letzten zehn Jahren immer wieder schwankend ausgeübt.

In den Bereichen, die ich genannt habe, sind politische Entscheide getroffen worden. Es kann nicht sein, dass diese politischen Entscheide letztinstanzlich durch das Bundesgericht getroffen werden. Politische Entscheide zu treffen ist Sache des Parlamentes und des Volkes und nicht jene der Gerichte. Wenn wir so beschliessen, werden auch die Richterwahlen politische Wahlen. Eine Verpolitisierung der Richter wäre die Folge. Dabei ist noch in keiner Weise klar – die Diskussionen in der Verfassungskommission haben es gezeigt –, wie diese Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Bundesgerichtes ausgeübt werden sollte. Soll das z. B. jede Kammer selber, soll das eine Präsidentenkonferenz, soll das eine spezielle Kammer besonders legitimierter Bundesrichter tun können? Wenn wir sie einführen, wird die Folge sein, dass das Bundesgericht die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben muss. Es wird also seiner Pflicht nachkommen müssen. Auch wenn der Sprecher der Kommission, Herr Wicki, heute in Aussicht stellt, das Bundesgericht werde dann schon die nötige Zurückhaltung üben, dürfen wir die Augen nicht verschliessen: Das Bundesgericht wird entscheiden müssen. Es kann nicht sagen, es verzichte auf seine Kompetenz. Es wird seine Kompetenz wahrnehmen müssen. Bezüglich der Entwicklung der Auslegung ist etwas ja nicht ein- für allemal verfassungskonform oder nicht. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes und die Auslegung der Verfassung entwickeln sich. Vieles, was wir heute als nicht mehr verfassungsgemäss anschauen, hielten wir vor 20 Jahren mit dem Bundesgericht für verfassungsmässig. Wir würden also auch die Rechtsentwicklung in politischen Fragen dem Bundesgericht übertragen.

3. Es ist mit dem Demokratieverständnis der Schweiz nicht vereinbar, die Richter über das Volk zu stellen. Das ist nichts anderes als ein entscheidender Demokratieverlust. Wir haben es in unserer Tradition und in unserem Bewusstsein bis heute gelebt, dass die politischen Entscheide vom Volk und vom Parlament getroffen werden. Das Volk hat das letzte Wort und nicht die Richter. Es ist ein entscheidender Verlust für unsere politische Kultur, und es ist auch nicht nötig – im Vergleich zu anderen Staaten –, diese Kompetenz dem Gericht zu übertragen. Ich habe Verständnis, dass beispielsweise Deutschland als parlamentarische Demokratie solche Entscheide den Richtern überträgt, auch weil dort während des Regimes des Dritten Reiches im Namen des Volkes in der Gesetzgebung grösste Fehler passiert sind. Bei uns war das nie der Fall, wir brauchen diese Kontrolle nicht.

4. Bezüglich Überlastung des Bundesgerichtes hat Herr Rhinow zu Recht die abnehmende Sorgfalt der bundesgerichtlichen Entscheide als Folge davon gerügt. Herr Wicki hat ins gleiche Horn gestossen. Was bringt nun aber diese Verfassungsgerichtsbarkeit? Jeder Anwalt wird in Zukunft im Anwendungsfall auch die Rüge der Verfassungswidrigkeit eines Bundesgesetzes vorbringen müssen, das ist seine Pflicht. Das wird er tun, sonst macht er seine Arbeit nicht gut genug. Das Bundesgericht wird also zusätzliche Arbeit haben. Es wird in jedem Einzelfall, sei es im Vorprüfungsverfahren, sei es im Sachentscheid selber, diese Rüge prüfen müssen. Das ist nichts anderes als eine erhebliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes.

Herr Wicki hat gesagt, er plädiere dafür, dass alle neuen Gesetze und Bestimmungen auf ihre Bundesgerichtsbarkeit hin überprüft würden, darauf hin, ob sie zusätzliche Arbeit für das Bundesgericht brächten. Tun Sie das bereits an dieser Stelle: Diese Bestimmung bringt dem Bundesgericht unnötigerweise zusätzliche Arbeit, auf die verzichtet werden kann.

Herr Wicki, ich halte dafür, dass wir hier einen Anwendungsfall für Ihr Postulat haben.

5. Das Parlament hat es sich in den sechs Jahren, in denen ich hier sitze, immer gefallen lassen, sich selber abzuwerten. Wir haben die Ausgabenbremse eingeführt. Wir haben mit den Haushaltszielen der Souveränität des Parlamentes erhebliche Fesseln angelegt. Ich weiss, dass das Parlament das tut; es lässt sich recht viel gefallen. Aber ich glaube, dass das Volk sich diese Abwertung nicht gefallen lässt. Wenn das Parlament das tun will – wohlan! Aber das Volk wird sich diese Abwertung nicht gefallen lassen. Aus diesen Gründen bitte ich Sie, diese an sich gute Vorlage nicht mit dieser Bestimmung zu belasten.

Ich möchte abschliessend auf ein Argument eingehen, das Herr Wicki in den Vordergrund gestellt hat. Er hat gesagt, auch kantonale Gesetze würden vom Bundesgericht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft, und die Demokratie hätte deswegen keinen Schaden erlitten. Es gibt aber einen erheblichen qualitativen Unterschied, ob ein Gliedstaat, ein Kanton, sich ein Gesetz gibt, oder ob das gesamte Schweizervolk in seiner Souveränität Recht setzt. Das ist ein entscheidender qualitativer Unterschied. Daran dürfen wir nicht vorbeisehen. Was für den Kanton gilt, muss bzw. darf hier nicht für den Bund gelten. Solange diese Bestimmung in der Vorlage C bleibt, muss ich die Vorlage als ganze ablehnen. Diese Bestimmung scheint mir zu gewichtig zu sein, als dass ich einer damit belasteten Vorlage zustimmen könnte.

Ich plädiere aber dafür, dass wir aus diesem Punkt eine Variantenfrage machen. Wenn wir das tun, kann diese Bestimmung dem Volke als selbständige Frage vorgelegt werden, und sie ist es wert, als selbständige Frage vom Volk entschieden zu werden. Wenn wir das aber nicht tun, kann ich der Vorlage nicht zustimmen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen und beim heutigen Recht zu bleiben, welches besagt, dass Bundesgesetze über dem Bundesgericht stehen. Sie tun damit der Demokratie einen grossen Dienst, Sie tun aber auch dem Bundesgericht einen grossen Dienst, weil Sie damit wirklich effizient helfen, seine Überlastung abzubauen.

Bien sûr, c'est une question fondamentale, c'est peut-être la question fondamentale de cette partie de notre travail: qui, du juge ou du législateur, doit avoir le dernier mot? Assurément, les réponses peuvent varier – nous ne serions pas divisés en deux camps à peu près égaux dans ce Parlement si ce n'était pas le cas –, mais ces réponses varient aussi selon la nature et l'histoire des institutions. M. Rihnow, président de notre commission, a cité les pays étrangers qui disposaient d'une cour constitutionnelle – la France, l'Allemagne, les Etats-Unis – et ces exemples prestigieux devraient nous amener à suivre la voie que ces Etats ont choisie.

Nous croyons que notre conception peut conserver ici son originalité, sans porter atteinte à la pureté et à la force de notre démocratie. La construction de notre Etat ne comprend pas de recours législatif ultime à un tribunal fédéral. Le peuple délègue à l'élu la capacité de faire la loi, il se ménage du reste l'arme suprême que constitue par exemple le référendum, se réservant la capacité de juger si la loi définie est admissible ou non. Aucun des Etats cités précédemment ne dispose d'un tel dispositif et le souci d'harmonisation ne doit pas nous conduire jusqu'à l'excès, bien sûr intellectuellement séduisant, de remettre au juge le droit ultime de donner son approbation ou sa désapprobation à une loi.

Nous savons bien que la formule qui résume notre position est un peu excessive, mais nous souhaitons éviter la création de ce que l'on a appelé une «république des juges», qui doit dire le droit – fût-il constitutionnel – et non le faire. Parmi les innovations que nous prenons le risque d'introduire dans la rénovation de notre constitution, celle-ci nous paraît bien malheureuse et de nature à susciter d'abord le mécontentement, puis la méfiance et, enfin, l'opposition. Laissons au législateur le droit entier à la définition de la loi, et ne chargeons pas un aréopage de juges d'une tâche qu'il appréhenderait d'une manière peu propre à donner plus de sérénité à notre démocratie. Je rappelle que les juges sont élus – M. Frick a développé cet élément tout à l'heure, je n'y reviendrai pas.

En donnant ce droit au Tribunal fédéral, il est possible qu'on satisfasse le juriste, mais nous commettrions d'abord une faute politique, car la capacité de décider de la loi doit rester au législateur élu par le peuple qui garde alors le dernier mot. En concluant, pouvons-nous nous demander quels avantages nous pourrions tirer d'une modification de la disposition actuelle, car pour changer, il faut en retirer un certain bénéfice. Nous n'en voyons décidément aucun. Combien de fois, au cours des deux dernières décennies, aurions-nous tiré avantage d'un recours possible et d'une décision contraire du Tribunal fédéral concernant notre appareil législatif? Nous avons discerné quelques exemples, mais si discutables qu'ils n'emportent pas notre conviction.

Gardons donc notre droit constitutionnel actuel. Il a au moins le poids de la clarté, de l'histoire et de la légitimité du peuple.

Bloetzer Peter (C, VS): Ich ersuche Sie, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Wenn ich auch Verständnis für die Minderheit habe, die mit der Zuständigkeit des Bundesgerichtes in der Normenkontrolle Probleme hat, so muss ich doch sagen, dass aus dem Verständnis unseres Rechtsstaates heraus die gegenwärtige Situation auf die Dauer nicht befriedigen kann. Ich komme deshalb zum Schluss, dass wir die Normenkontrolle im Rahmen der Justizreform einführen müssen.

Heute ist es doch in der Tat so, dass ein Bürger keine Rechtsinstanz hat, an die er sich wenden kann, wenn er sich in seinen verfassungsmässigen Rechten durch Bundesgesetze verletzt fühlt. Wenn der Verfassungsgeber – das Volk und die Stände – Verfassungsrecht festschreibt und das Parlament auf der Basis dieses Verfassungsrechtes so legisliert, dass ein Gesetz dem Verfassungsrecht widerspricht – was zugegebenermassen vielleicht nie oder sehr selten vorkommt –, hat der Bürger heute keine Instanz, die ihm zum Recht verhilft. Das ist auf Dauer nicht befriedigend.

Es ist eben nicht so, wie Herr Frick sagt, dass das Volk in der Schweiz das letzte Wort hat. Vielmehr hat der Verfassungsgeber – das Volk und die Stände – das letzte Wort. Auch wenn man als Parlamentarier das Recht behalten möchte, authen-

Cavadini Jean (L, NE): Je me permets d'intervenir en appui des arguments apportés par M. Frick en vous demandant de suivre la proposition de minorité et de ne pas introduire cette nouveauté dans ce qui doit se limiter à une mise à jour de la constitution.

tisch zu interpretieren und souverän festzulegen, wie Verfassungsrecht anzuwenden ist, so ist es eben doch so, dass es uns gut ansteht, wenn wir unsere Art, die Verfassung umzusetzen, durch eine unabhängige Instanz überprüfen lassen. Heute stellen wir fest, dass das Vertrauen des Bürgers in die politischen Instanzen gerade auch auf eidgenössischer Ebene im Schwinden begriffen ist. Wir alle wissen, was der Bürger zu sagen pflegt: Wir können als Verfassungsgeber entscheiden, was wir wollen, «die da oben in Bern» machen ja doch, was sie wollen.

Deshalb glaube ich, dass wir gut beraten sind, die vorge-schlagene akzessorische Normenkontrolle einzuführen, auch wenn es uns in unserem Stolz vielleicht ein wenig berühren könnte. Denn damit können die Bundesbehörden und unsere Institutionen nur an Vertrauenswürdigkeit gewinnen. Das wird letztlich die Handlungsfähigkeit unseres Staates stärken, auf die wir angewiesen sind.

Ich ersuche Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen.

Schmid Carlo (C, AI): Der Präsident der Kommission hat heute morgen in seinem Eintretensreferat ausgeführt, Kernstück der Verbesserung des Rechtsschutzes sei zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit; das sagte Herr Rhinow. Ich möchte eigentlich sagen, Kernstück der Vernichtung der Volksrechte ist zweifellos der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Es stellt sich daher die Frage, ob es eine Antinomie zwischen dem Recht der Bürger einerseits und den Volksrechten andererseits gibt. Darauf werde ich zurückkommen. Ich unterstütze den Antrag der Minderheit, denn er ist aus meiner Sicht das einzig Vertretbare. Den Entwurf des Bundesrates und den Antrag der Mehrheit kann ich nicht mittragen.

Ich meine, es gibt zunächst eine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrecht. Ich bin keineswegs der Auffassung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit per se ein Ding der Unmöglichkeit sei. Wenn ein Volk meint, es gebe in seinem Land eine kleine Zahl von Leuten, denen es zutraut, die Verfassung zu hüten, dann ist dies das gute Recht dieses Volkes. Das setzt aber auf alle Fälle voraus, dass diese Verfassungshüter Mandatäre des Volkes in seiner Eigenschaft als Verfassungsgeber sind und den Auftrag haben, die vom Volk erlassene Verfassung gegen Gesetze zu verteidigen, die eben nicht vom Volk, sondern nur von seinen Abgeordneten erlassen worden sind. Verfassungsgerichtsbarkeit ist damit ein Element im System der Gewichtsverteilung, der «checks and balances» im parlamentarischen System. Die für vier Jahre gewählten und während dieser Zeit praktisch keiner weiteren Aufsicht unterstellten Volksvertreter haben in ihren Handlungen eine Freiheit, welche eigentlich nur und ausschliesslich durch ein Verfassungsgericht begrenzt und überwacht werden kann. In einem solchen Kontext hat die Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus ihren Sinn.

In unserem Verfassungskontext, wo es eben um Gesetze geht, die nicht vom Parlament, sondern auf dem Weg des fakultativen Referendums – und sei es nur in der Form des Nichtergreifens desselben – vom Volk erlassen werden, ist eine Antinomie zwischen dem Gesetzgeber, nämlich dem Volk, und dem Verfassungshüter, nämlich dem Richter, eine fatale Konstruktion, eine absolut fatale Konstruktion.

Sie ist deswegen fatal, weil in extremis das Volk sich in Opposition zu seinen Richtern befindet oder die Richter in Opposition zum Volke sind. Ich meine, die Vorstellung, dass vom Volk erlassene Gesetze direkt oder indirekt von vom Volk gewählten Richtern geschützt werden, ist schizophr. Nun erkenne ich nicht – damit eröffne ich einen Exkurs in den Bereich des Föderalismus –, Herr Bloetzer, dass der Verfassungsgeber das Volk und die Stände sind und dass der Gesetzgeber in der Schweiz «nur» das Volk ist. Ich erkenne auch nicht, dass gerade die kleinen Kantone unter dem besonderen Schutze dieser Art des Föderalismus stehen, indem sie nämlich den Schutz des Ständemehrerfordnisses beim Erlass von Verfassungsrecht geniessen.

Trotzdem muss ich sagen: Die Vorstellung, dass drei, fünf oder sieben Personen einen Volksentscheid beurteilen wollen, ist für mich – nicht als Föderalist, sondern als Demokrat – schlicht

unakzeptabel. Mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit wird die direkte Demokratie zu einer Farce: Volksentscheide haben nur dann eine Bedeutung, wenn sie endgültig sind. Demokratie als Form der massgeblichen Partizipation des Volkes an der Gestaltung seines Staates lässt sich nur solange aufrechterhalten, als sie nicht zum Spiel degradiert wird, als das Volk mit seinem Urnenverhalten tatsächlich endgültig Entscheide fixieren kann. Unter dem Vorbehalt eines Gerichtsentscheides an die Urne zu gehen ist für einen mündigen Schweizer Demokraten keine Perspektive.

Noch einmal zurück zum Föderalismus: Es ist auch bemerkt worden, Herr Wicki, dass wir mit dem Verfassungsgericht mit Bezug auf die Kassation oder auf die Beurteilung von kantonalen Entscheiden und kantonalen Volksentscheiden gute Erfahrungen gemacht hätten. Wenn das Bundesgericht eine kantonale Abstimmung kassiert, dann kassiert es auch eine Volksabstimmung, aber das geht meines Erachtens deswegen an, weil ein Kanton nicht das Recht hat, übergeordnetes Bundesrecht, an dessen Entstehung er mit seinem Volk auch beteiligt gewesen ist, zu verletzen. Dass sich aber der Souverän der obersten Staatsebene von einem Organ der gleichen obersten Staatsebene kassieren lässt, ist aberrant, ist untragbar.

Was ist hier die Lösung? Ich meine, dass wir effektiv der Minderheit folgen müssen. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann müssen Sie ehrlicherweise die Systematik durchziehen. Es gibt ehrlicherweise nur eine Alternative: Entweder will man die Verfassungsgerichtsbarkeit, oder man will die direkte Demokratie, die Volksrechte. Wer die Verfassungsgerichtsbarkeit will, muss den Parlamentarismus einführen und muss ehrlich dazu stehen, dass die Volksrechte ausgedient haben. Alles andere ist Augenwischerei. Das ist die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten, die Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und der Freiheit.

Herr Bundesrat Koller hat in der Einleitung bereits gesagt, dass sich rund 2500 Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürger zu dieser Frage positiv geäußert hätten. Man habe sich für die Stärkung des Rechtsschutzes ausgesprochen. Ich will nicht polemisch sein, aber ich gehe natürlich davon aus – Herr Rhinow lacht! –, (*Zwischenruf Rhinow: Aliedings!*) dass es eine beschränkte Menge des Schweizervolkes ist, die sich an dieser Umfrage beteiligt hat, die aber natürlich in bestimmter Weise daran interessiert war. Hier stehe ich nun nicht an, diese Antinomie zwischen Individualrechten und Volksrechten einmal in der vollen Schärfe darzustellen; diese besteht.

Zwar stimmt es, dass es Freiheit ohne Volksrechte und Volksrechte ohne Freiheit nicht geben kann. Es gibt hier ein Gleichgewicht, das nicht prästabiliert, sondern immer wieder zu suchen ist. Und ich meine, im Moment seien die Volksrechte im Verhältnis zu den Freiheitsrechten eher zu schützen. Eigennutz geht heute nicht nur in der Wirtschaft, sondern insgesamt vor Gemeinnutz. Und ich will Ihnen nicht verschweigen, dass bei allem Verständnis für den Rechtsschutz die Überlastung des Bundesgerichtes, von der wir in dieser Vorlage ebenfalls reden, ein deutliches Zeichen dafür ist, dass der Bürger und die Bürgerin ein sehr poussiertes Verhältnis zu den eigenen Interessen haben.

Herr Bloetzer, wenn Sie sagen, der Bürger müsse irgendwo eine oberste Instanz haben – ja, mein Gott, was gibt es denn Höheres als das Volk selbst? Die Idee, gegen einen Volksentscheid noch irgendwo antreten zu können, ist etwas, wofür ich von meiner Herkunft her schlicht kein Verständnis habe. Es geht schon um die Frage, die Herr Frick gestellt hat, nämlich darum, wer denn in der Schweiz das Sagen hat. Sind es die politischen, souveränen Instanzen, oder sind es einige Einzelpersonen, die in ihrer Konstituierung als Gericht eben doch nicht mehr als zwei, drei oder vier Personen sind?

Damit komme ich zum dritten Teil, und das ist die Frage der Politisierung der Gerichte. Was ist verfassungsmässig richtig, und was ist verfassungsmässig falsch? Wir politisieren so, als ob es darauf ganz klare Antworten gäbe, als ob die Verfassung ein mathematisches Formelbuch wäre, das man hervorziehen und mit welchem man auf eine bestimmte ge-

stellte Frage eine klare Antwort geben könnte. Das ist eine falsche Vorstellung von der Verfassung!

Es mag klare Verfassungsentscheide geben, und in der Regel sind sie auch klar. Aber dort, wo sie sich in einer Grauzone befinden, da ist Politik angesagt. Und ich will Ihnen eines sagen: Es wird nicht möglich sein, Verfassungsgerichtsbarkeit so zu praktizieren, dass sie einem akademischen Seminar gleicht. Es wird immer eine politische Präferenz hinter einem Urteil stehen. Denn in diesen wichtigen Fragen wird eben Politik betrieben, und letztlich leidet heute daran ausdrücklich und ausgesprochen das deutsche Verfassungsgericht nach drei, vier unglückseligen Entscheidungen.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist die in der Regel gut ausgehende, glücklicherweise selten schlecht ausgehende, in der Substanz aber immer juristische Verbrämung eines politischen Entscheides. Ich meine, das sollten wir ehrlicherweise auch akzeptieren. Wenn wir also die Verfassungsgerichtsbarkeit wollen, müssen wir dem Volk reinen Wein einschenken und sagen: Du hast ausgespielt, Du kannst alle vier Jahre den National- und Ständerat wählen, aber damit hat es sich.

Machen wir nicht den gleichen Fehler, wie ihn der Bund vor etwa fünfundzwanzig Jahren gemacht hat, als er der EMRK beitrug, ohne dem Volk zu sagen, welche Wirkungen damit verbunden sind! Ich bin nicht gegen die EMRK, sie ist in der Garantie der Freiheitsrechte unübertroffen. Aber diese EMRK hat innenpolitisch und staatspolitisch Änderungen bewirkt, die man dem Schweizer Volk hätte bekanntgeben müssen, nämlich dass das Volk letzten Endes nicht mehr souverän ist. Das unterlassen zu haben ist eine der Wurzeln des Misstrauens. Perpetuieren wir dieses Misstrauen nicht, indem wir ein Verfassungsgericht einführen, ohne dem Volk klar zu sagen, dass es damit in Sachentscheidungen, in Gesetzes- und in Verfassungsentscheidungen politisch abdanken muss!

Weil ich das nicht will, bin ich deshalb der Auffassung, dass der Minderheit zuzustimmen ist. Wenn Sie das nicht tun, bitte ich Sie, dann bei der Vorlage der Volksrechte entsprechend restriktiv zu sein.

Schlesser Fritz (R, GL): Gerade die letzten Äusserungen von Herrn Schmid haben mich doch etwas überrascht, und zwar deshalb, weil sie von einem Vertreter eines kleinen Kantons kommen. Herr Schmid hat diese Problematik angesprochen; ich muss offen gestehen, dass ich überrascht bin, dass der Widerstand gegen die Einführung der konkreten Normenkontrolle beim Bundesgericht vor allem von Vertretern von kleinen Kantonen kommt.

Ich meine, die entscheidende Frage habe in diesem Rat heute morgen ein Nichtjuriert gestellt; es war Herr Bloetzer. Er hat gefragt, wer denn eigentlich das letzte Wort in diesem Lande habe. Das letzte Wort in diesem Lande, hat Herr Bloetzer ganz einfach dargelegt, habe der Verfassungsgeber. Was wir bis jetzt gehört haben, geht an dieser Feststellung vorbei. Was wir bis jetzt gehört haben, geht davon aus, dass wir in diesem Lande eine Volkssouveränität haben, die keine Grenzen kennt. Das kann nicht richtig sein. Ich möchte auf einige Argumente eingehen, die gefallen sind:

Herr Schmid Carlo hat von einer Antinomie zwischen der Verfassungsgerichtsbarkeit und den Volksrechten und von einer fatalen Konstruktion der Normenkontrolle gesprochen. Herr Schmid, es liegt keine Antinomie zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und Volksrechten vor. Wenn eine Antinomie besteht, dann ist es eine Antinomie zwischen Demokratie und Rechtsstaat, die Verfassungsgerichtsbarkeit ist nur Instrument und Ausdruck des Rechtsstaates. Wir müssen uns darüber klar werden, wo diese Antinomie besteht und ob die Volksrechte derart schrankenlos sind, dass der Rechtsstaat und – in der sich hier stellenden Frage – die Durchsetzung der Verfassung grundsätzlich zu welchen hätten.

Ich nenne ein Beispiel: Das Bundesgericht hat gegenüber den Kantonen verschiedentlich dargelegt, dass ein unterschiedliches Pensionierungsalter verfassungswidrig sei. Wir haben auf Bundesebene genau das, was das Bundesgericht als Verfassungsgericht gegenüber den Kantonen als unzu-

lässig bezeichnet hat. Was haben wir hier? Wir haben einen politischen Entscheid, weil wir uns nicht dazu haben durchringen können, die Verfassung auf Bundesebene durchzusetzen. Dieses Beispiel zeigt mir klar, dass wir unter dem Schutze der heutigen Artikel 113 und 114 bis der Bundesverfassung Kompromisse schliessen, die offenbar mit dem Inhalt der Verfassung nicht vereinbar sind. Es ist ja schon seltsam, dass in diesem Lande zweierlei Recht gelten soll, je nachdem, ob kantonales oder eidgenössisches Recht in Frage steht, und dass eidgenössisches Recht nur deshalb gelten kann, weil es unter dem Schutze der Bestimmung steht, dass das Bundesgericht Bundesgesetze grundsätzlich nicht überprüfen darf. Es tut es ja trotzdem, nämlich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das kann doch auf die Dauer kein Rechtszustand sein.

Herr Schmid, Sie haben von Schizophrenie gesprochen, und zwar in dem Sinne, dass vom Volke erlassene Gesetze von Richtern überprüft würden. Wir haben das im Fall der kantonalen Erlasse; Sie haben es erwähnt. Kantonale Gesetze, auch wenn sie von einer Landsgemeinde erlassen werden, werden vom Bundesgericht überprüft. Natürlich haben wir dort insofern einen anderen Fall, als geprüft wird, ob ein Erlass mit übergeordnetem Recht in Übereinstimmung steht. Aber in Ihrem Bild, wonach das Volk Gesetze erlasse und damit gleichsam sage, es habe die Verfassungsmässigkeit ein für allemal festgestellt, kommt meines Erachtens die völlig idealistische Vorstellung zum Ausdruck, jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger setze sich zu Hause hin, nehme die Verfassung hervor und schaue, ob das, worüber jetzt zu entscheiden sei, mit der Verfassung übereinstimme oder nicht. Wenn das Volk einen Entscheid mittels eines Referendums fällt, fällt es einen politischen Entscheid und keinen Entscheid unter dem Aspekt der Verfassungsmässigkeit – oder doch nur in höchst seltenen Fällen. Was ist, wenn das Referendum nicht ergriffen wird? Geht man dann von der Vorstellung aus, das Volk habe stillschweigend die Verfassungsmässigkeit dieses Gesetzes, zu dem das Referendum nicht ergriffen wird, abgesegnet? Davon können wir doch nicht ausgehen! Wenn man diese Vorstellung in die Welt setzt, wären unsere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu Hause ständig damit beschäftigt, nach unserer Schlussabstimmung jeweils zu prüfen, ob das, was die Bundesversammlung erlassen hat, verfassungsmässig ist oder nicht.

Es ist einfach so, dass in unserem Land auf Bundesebene letztlich die Bundesversammlung – das sind also wir selber – darüber entscheidet, ob etwas verfassungsmässig ist oder nicht. In den acht Jahren, welche ich jetzt diesem Rat angehöre, habe ich feststellen müssen, dass wir ab und zu Zweifel gehabt haben, ob das, was wir erlassen, auch wirklich verfassungsmässig sei.

Man kann nicht sagen, dass es für die Bundesversammlung nicht zugänglich wäre, wenn sich nun ein Verfassungsgericht im Anwendungsfall – nicht abstrakt – zu dieser Frage äussern könnte. Es müsste dann seine Meinung nicht indirekt zum Ausdruck bringen, über die Kassierung eines kantonalen Gesetzes, und so klarmachen, dass die gleiche Lösung, die auf Bundesebene getroffen worden ist, eigentlich verfassungswidrig ist.

Zum Argument der Politisierung der Gerichte: Sie haben gesagt, es gebe nicht immer eine klare Antwort auf die Frage, was verfassungsmässig sei und was nicht. Da muss ich Ihnen recht geben. Wir haben keinen Subsumtionsmechanismus, auch auf Verfassungsstufe nicht, das gibt es nicht. Auch die Verfassung lässt einen entsprechenden Spielraum offen. Es darf davon ausgegangen werden, dass wir ein Verfassungsgericht haben, das verantwortungsbewusst handelt und die Verfassungswidrigkeit nur dann feststellt, wenn sie aus der Verfassung ableitbar und begründbar ist.

Schliesslich noch ein Letztes – ich habe das bereits einleitend gesagt – zur Volkssouveränität: Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, müssten wir dem Volk sagen, es habe als oberste Behörde in unserem Land abgedankt, heisst es. Diese Behauptung geht schon etwas weit. Erstens bleibt das Volk, zusammen mit den Ständen, souve-

rän in bezug auf Änderungen der Verfassung, die für das Bundesgericht bindend sind, und zweitens gibt es auf der Stufe des Gesetzes in unserem Staat keine schrankenlose Volkssouveränität. Dort kennen auch wir den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Zwischen diesen Grundsätzen – Demokratie und Rechtsstaat – ist ein Gleichgewicht zu finden; die Verfassungsgerichtsbarkeit ist ein Instrument, um dieses Gleichgewicht herzustellen.

Vor langer Zeit habe ich mich mit diesen Fragen der konkreten Normenkontrolle sehr intensiv befasst. Ich habe mich – vielleicht war das eine Jugendsünde – glühend für die Einführung der konkreten Normenkontrolle ausgesprochen. Ich bin etwas gesetzter geworden und kein so glühender Verfechter der konkreten Normenkontrolle mehr, aber eines habe ich gesehen: Es braucht in diesem Staat auf Bundesebene diese konkrete Normenkontrolle, wenn wir ein Gleichgewicht zwischen Demokratie und Rechtsstaat einführen wollen, und das möchte ich mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich bitte Sie, Artikel 178, der eine sehr zurückhaltende Form der Verfassungsgerichtsbarkeit bringt, zuzustimmen.

In einem Punkt bin ich mit Herrn Frick einverstanden. Auf Gesetzesebene, im Bundesrechtspflegegesetz, dessen Revision noch aussteht, müssten wir gewisse institutionelle Garantien einführen, damit nicht jede Kammer des Bundesgerichtes konkrete Normenkontrolle ausüben kann. Hier wären Überlegungen anzustellen, welcher Spruchkörper die konkrete Normenkontrolle zu behandeln hat. Hier lassen sich angemessene institutionelle Vorkehrungen treffen. Ich bin dafür zu haben, aber ich bitte Sie, einen Grundsatzentscheid zu fällen und diese konkrete Normenkontrolle nach 120 Jahren Diskussion in unserem Lande nun endlich einzuführen!

Frick Bruno (C, SZ): Nur eine kurze Erwiderung zur Auseinandersetzung, wie die Einheitlichkeit der Rechtsordnung geschaffen werden soll.

Wir dürfen nie vergessen, dass alle Punkte, bei denen auch wir uns die Frage gestellt haben, ob eine Regelung noch verfassungsmässig sei oder nicht, hochpolitische Fragen betreffen. Denken Sie an die Steuergesetzgebung, an die Abgaben allgemein; denken Sie auch an die AHV, an das AHV-Alter. Das sind alles hochpolitische Fragen, die wohl einen rechtlichen Hintergrund haben: beide betreffen die Gleichstellung. Aber nach einer intensiven Diskussion haben das Parlament und nachher das Volk die Frage beantwortet. Wenn wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen – auch wenn man sagt, es geschehe auf zurückhaltende Art; sie ist in der Tat zurückhaltender, als wenn jedes Gesetz von vornherein überprüft werden könnte –, bleibt immer das Problem, dass das Bundesgericht über hochsensible politische Bereiche entscheiden muss. Den Entscheid über Fragen, die auch wir uns gestellt haben – ist es verfassungsmässig, sind es politische Entscheide? –, übertragen wir dem Bundesgericht. Wenn das Bundesgericht beispielsweise zum Schluss kommt, das AHV-Alter 64/65 widerspreche dem Grundsatz der Rechtsgleichheit, würde das AHV-Gesetz mit allen finanziellen Konsequenzen für den Bund im Einzelfall ausser Kraft gesetzt werden müssen, weil es ja einen individuellen Anspruch des Bürgers begründet. Diesen politischen Entscheid müssen politische Instanzen treffen und nicht der Richter.

Gempferli Paul (C, SG): Die Frage, die zur Diskussion steht, ist zweifellos eine schwierige Frage. Wir sind im Spannungsfeld zwischen der absoluten Anerkennung von Volksrechten auf der einen und dem Rechtsstaat auf der anderen Seite. Ich muss Ihnen sagen, dass ich persönlich im Laufe meiner politischen Tätigkeit hier einen Wandel durchgemacht habe. Ich glaube, ich wäre, als ich mein Amt in der sanktgallischen Kantonsregierung antrat, noch voll auf der Linie von Herrn Schmid Carlo gestanden. Damals war ich auch ein absoluter Verfechter der Volkssouveränität, und mir haben sich immer etwas die Nackenhaare gestäubt, wenn man von einem Ausbau des sogenannten Richterstaates gesprochen hat. Aber ich glaube, die Zeiten haben sich etwas geändert. Vor allem müssen wir auch sehen, welche Lösung jetzt konkret

vorgeschlagen wird, um zu einer gerechten Beurteilung der Angelegenheit zu kommen. Ich glaube, man spürt heute weiterhin, dass das Prinzip der Volkssouveränität auch nicht ein absolutes Prinzip sein kann, das allen anderen Gütern vorgeht. Auch die Herstellung der Gerechtigkeit in einem Staat, bestehend auf den jetzigen gesetzlichen Grundlagen, ist eine wichtige Voraussetzung für den Rechtsfrieden unter den Menschen, die in einem Lande zusammenleben müssen.

Es sind vor allem auch zwei ganz konkrete Beispiele aus meiner Tätigkeit gewesen, die bei mir einen Sinneswandel bewirkt haben. Der eine Fall ist bereits von Herrn Schiesser erwähnt worden. Es ging um die Frage des Rentenalters von Mann und Frau. Das Bundesgericht hat in Überprüfung kantonaler Gesetze klar festgehalten, dass das Rentenalter gleich angesetzt werden müsse. Herr Frick, das Bundesgericht hat nicht von 63, 64 oder 65 Jahren gesprochen, sondern festgehalten, dass hier ein Gleichheitsgrundsatz bestehe, der für beide Geschlechter die Pensionierung im gleichen Alter verlange. Das Gericht hat also nicht einen konkreten politischen Entscheid bezüglich des Rentenalters gefällt. Man hat einen Grundsatz festgelegt, und das ist natürlich etwas völlig anderes. Man hat nicht in politisch hochsensible Bereiche eingegriffen, sondern die detaillierte Ausgestaltung wieder der Demokratie übertragen. Die Demokratie hat dann entscheiden können, welches Alter sie hier will. Gerade hier zeigt sich doch typisch, dass wir nicht einfach eine ganze demokratische Ordnung ausser Kraft setzen, wenn gewisse Grundsätze vom Bundesgericht festgelegt werden.

Nicht die Demokratie leidet, weil ja wieder der Gesetzgeber gefordert ist. Mit der akzessorischen Kontrolle wird ja ein Gesetz auch nicht einfach aufgehoben, sondern das Bundesgericht sagt, dass die bestehende Ordnung verbessert werden müsse. Das ist auch betreffend des Entscheides eine andere Qualität.

Ein anderer Fall war die Ehegattenbesteuerung. Bei der Ehegattenbesteuerung hat das Bundesgericht im Bereich der Kantone festgelegt, dass Konkubinatspaare und Ehepaare im wesentlichen nicht unterschiedlich besteuert werden dürfen. Die Kantone mussten das so durchziehen. Auch hier hat aber das Bundesgericht den Entscheid in einem Einzelfall getroffen. Die Kantone hatten nachher ein breites Feld von Gestaltungsmöglichkeiten. Das Bundesgericht hat nicht ein Gesetz gemacht, sondern das Bundesgericht hat den Kantonen den Spielraum gegeben, hier gesetzgeberisch tätig zu werden.

Beim Bund ist die Gesetzgebung anders gelaufen. Ich halte es für untragbar, wenn wir in einem Staat plötzlich zwei Rechtsebenen haben: eine Ebene, die das Bundesgericht im Bereich der kantonalen Gesetzgebung als verfassungskonform bezeichnet, und eine andere Ebene beim Bund, die – gemessen an den Grundsatzentscheiden des Bundesgerichtes – nicht mehr verfassungskonform ist. Meines Erachtens kann es in einem Staat auf die Dauer nicht gutgehen, wenn wir hingehen und zwei unterschiedliche Rechtsordnungen schaffen, die sich angeblich beide auf das gleiche Grundgesetz abstützen. So kann man mit der Gerechtigkeit in einem Staat nicht umgehen.

Nun können Sie sagen: Wir übertragen Funktionen – Herr Schmid Carlo, ich verstehe das –, die sonst demokratisch gefasst werden, auf ein Gericht. Wenn Sie hier die konkrete Ausgestaltung nehmen, wie sie im Antrag enthalten ist, dann stellen Sie fest, dass es ein sehr zurückhaltender Antrag ist, der den Gerichten nicht einfach «plein pouvoir» in jeder Richtung gibt. Ich würde nie zustimmen, wenn Sie eine abstrakte Normenkontrolle einführen möchten. Ich möchte nicht, dass man in diesem Rat jedesmal, wenn wir ein Gesetz verabschieden, sagt: Wir gehen dann noch nach Lausanne, um den politischen Entscheid überprüfen zu lassen. Das kann also nur im Einzelfall getan werden.

Gestützt auf diese Erfahrung bin ich persönlich ein Vertreter der Meinung der Mehrheit und schliesse mich dieser überzeugt an.

Die Volksrechte haben nicht ausgedient, wenn sie sich im Rahmen einer Rechtsordnung bewegen müssen. Man sagt vielmehr, dass «Gerechtigkeit ein Volk erhöht», Herr Schmid.

Die beantragte Regelung bringt mehr Gerechtigkeit und ist daher meines Erachtens auch nicht gegen das Volk gerichtet.

Schiesser Fritz (R, GL): Das Schöne in diesem Rat ist ja, dass wir die Möglichkeit zu Replik und Duplik haben. Deshalb möchte ich auf das zweite Votum von Herrn Frick nochmals kurz eingehen.

Ich nehme nochmals das Beispiel des Rentenalters. Das war doch ein politischer Kompromiss, den wir hier geschlossen haben, von dem wir wussten, dass er unter verfassungsmässigen Aspekten nicht haltbar wäre. Wir haben das Urteil des Bundesgerichtes auf kantonaler Ebene gekannt, und wir hatten als Parlament nicht den Mut, auch die verfassungsmässige Komponente einzubeziehen, sondern haben das auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben. Dieses Beispiel zeigt doch eklatant, dass wir in derartigen Bereichen die grundlegenden Entscheide in der Verfassung, die von Volk und Ständen gefasst worden sind, beiseite schieben, nur weil wir wissen, dass unser Entscheid keine Konsequenzen hat. Das kann in einem Rechtsstaat nicht angehen!

Zu den Urteilen des Bundesgerichts: Das Bundesgericht bzw. das Verfassungsgericht sagt in keinem Urteil, eine Regelung müsste so oder so sein. Es stellt fest, was im Rahmen der Verfassung nicht mehr Platz hat. Alsdann ist es Sache der politischen Behörden, eine Lösung innerhalb dieses Rahmens zu suchen. Es ist also nicht so, dass sich das Bundesgericht als Verfassungsgericht an die Stelle der politischen Entscheidungsinstanzen setzt. Das kommt auch in Absatz 3 ganz klar zum Ausdruck. Hier wird ausdrücklich vorbehalten, dass das Bundesgericht sich darauf berufen kann, dass die Frage, welche Regelung verfassungsmässig sei, eine politische Frage und deshalb nicht von ihm zu beantworten sei.

Noch ein letzter Punkt: Wir als Parlament sind Wahlorgan der Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Vielleicht schadet es nichts, wenn wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass wir bei diesen Wahlen in Zukunft noch etwas genauer hinschauen müssen, weil das Bundesgericht eine zusätzliche Kompetenz erhält und wir uns noch vermehrt mit der Auswahl der Richterinnen und Richter befassen müssen.

Ich bitte Sie also nochmals, dieser sehr moderaten Lösung zuzustimmen und dann im Rahmen des Gesetzes noch allfällige institutionelle Lösungen vorzusehen.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Die Schweiz ist eine Demokratie, und sie ist mit ihren Volksrechten sogar eine ganz besondere Demokratie. Sie ist aber auch ein Bundesstaat und ein Rechtsstaat, dessen vornehmste Aufgaben der Schutz der Freiheit der Bürger und Bürgerinnen und der Schutz von Minderheiten in diesem Lande sind. Das tönt an sich sehr selbstverständlich, ist es aber, wie mir nach den Fanfarenstössen einiger Vorredner scheint, offenbar doch nicht so ganz. Ich möchte deshalb versuchen, einige wesentliche Argumente für die Fassung der Mehrheit und des Bundesrates nochmals zu rekapitulieren.

Ich bin, wie Herr Schiesser, etwas erstaunt, dass in einigen Voten, vor allem aber im Votum von Herrn Schmid, eine Deutung unserer Demokratie durchgeschliffen ist, die vielleicht mehr mit der Vergangenheit – wenn ich ihn provozieren möchte, würde ich sagen: mit veraltetem Lehrbuchwissen – als mit der real gelebten Demokratie des 20. Jahrhunderts zu tun hat.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit will nämlich alle drei Prinzipien, die für uns grundlegend sind, alle drei Leitwerte unserer helvetischen Gemeinschaft, schützen und bewahren. Sie will dem Gesetzgeber – ja, dem Gesetzgeber! – gewisse Schranken setzen, wenn er gegen diese drei Grundpfeiler unserer Gemeinschaft im Einzelfall verstossen sollte.

Verfassungsgerichtsbarkeit ist systemwährend; sie ist Vervollkommnung unserer Staatsideen, die eben nicht nur aus der Demokratie, und schon gar nicht etwa aus dem Parlamentarismus bestehen, sondern auch aus Bundesstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit und – hier weniger wichtig – auch aus der Sozialstaatlichkeit.

Was heisst dies nun im einzelnen? Verfassungsgerichtsbarkeit schützt einmal die Bundesstaatlichkeit und die kantonale Autonomie. Ich darf an das anknüpfen, was Herr Bloetzer und Herr Gemperli gesagt haben: Oberste Gewalt unseres Landes ist und bleibt der Verfassungsgeber. Der Verfassungsgeber besteht aus Parlament, Volk und Ständen. Sie sind und bleiben Verfassungsgeber, nicht das Bundesgericht. Es ist mir völlig unverständlich, dass man sagen kann, mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit werde das Bundesgericht zum obersten Organ, es hätte damit das letzte Wort. Es ist – wenn wir diese problematische Wendung gebrauchen wollen – immer noch der Verfassungsgeber, der das letzte Wort hat. Denn Verfassungsgerichtsbarkeit heisst nicht Überprüfung der Verfassung, sondern Überprüfung der Gesetzgebung auf die verfassungsmässigen Rechte hin.

Wir schützen also einen Grundpfeiler, der im Ständemehr zum Ausdruck kommt. Ich kann schon von daher nicht verstehen, dass es auch Vertreter der Kantone und ehemalige Regierungsräte sind, die sich gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Wehr setzen – Anhänger des Ständemehrs. Denn es geht hier um den Schutz dieses Ständemehrs, weil der Gesetzgeber mit dem einfachen, fakultativen Referendum gegen dieses Ständemehr verstossen kann, und er hat dies auch schon getan.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt auch die Demokratie; sie schützt die Volksrechte, Herr Schmid, weil das Volk im Rahmen der Verfassungsgebung obligatorisch zum Zuge kommt, während es bei der Gesetzgebung nur fakultativ und in der Regel faktisch nicht zum Zuge kommt. Wir wissen, dass die grosse Mehrzahl der Gesetze angenommen werden, ohne dass das fakultative Referendum ergriffen wird. Es ist schon etwas gar krasse Theorie zu meinen, das Volk habe jeden Paragraphen und jeden Artikel ausdrücklich gebilligt, ja, es habe sogar deren Verfassungsmässigkeit geprüft und bejaht, wenn das Referendum nicht ergriffen wird. Das mag eine staatsrechtlich abstrakte Konstruktion sein, aber es ist eben trotzdem eine demokratiefremde, lebensfremde Konstruktion, die man nicht heranziehen darf, um später Freiheitsanliegen hintanzustellen und zu vernachlässigen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit schützt also den Bundesstaat, und sie schützt das Volk, wie es sich obligatorisch geäussert hat.

Mit der konkreten Normenkontrolle wahren wir aber auch die Autonomie der Kantone. Ich möchte das nochmals deutlich unterstreichen. Ich kann nicht verstehen, wenn Vertreter der Kantone diesen Aspekt so geringschätzen. Heute kann sich doch der Bundesgesetzgeber über die in der Bundesverfassung gewährleisteteste Kantonsautonomie hinwegsetzen. Die Kantone haben kein Rechtsmittel, um sich gegen den Bundesgesetzgeber zu wehren. Sie müssen kuschen, wenn der Bundesgesetzgeber in ihre Autonomie eingreift. Umgekehrt kann aber der Bund die Kantone einklagen, wenn diese ihren Autonomiebereich verlassen und insofern Bundesrecht verletzen sollten. Das ist doch aus föderalistischer Sicht ein unerträglicher Zustand. Wollen Sie denn diesen Widerspruch zu Lasten der Kantone hinnehmen? Wollen Sie den Kantonen, Ihren Leuten, erklären, lieber möchten Sie dem Bundesgesetzgeber den Vorrang zur Einschränkung der kantonalen Autonomie belassen, als dass Sie sich für die Autonomie der Kantone einsetzen? Das kann ich schlicht und einfach nicht verstehen.

Ein weiterer Grund für die vorgeschlagene Regelung liegt darin, dass nach der neueren, korrekten bundesgerichtlichen Praxis die Kontrolle von Bundesgesetzen für Grundrechte praktisch bereits eingeführt worden ist. Es ist gesagt worden – auch von Herrn Bundesrat Koller anlässlich der Eintretensdebatte –: Das Bundesgericht überprüft heute Bundesgesetze im Anwendungsfall auf Ihre Übereinstimmung mit der EMRK, d. h. mit den dort verankerten Freiheitsrechten. Diese Praxis ist korrekt; sie ist vor allem deshalb korrekt, weil Artikel 113 Absatz 3 der geltenden Bundesverfassung eben nicht nur von der Massgeblichkeit der Bundesgesetze spricht, die für das Gericht wegleitend ist, sondern auch von der Massgeblichkeit der Staatsverträge. Beide Begriffe finden sich in Absatz 3 von Artikel 113. Wenn ich es richtig ver-

standen habe, hat dies niemand kritisiert. Was soll denn nun die Ablehnung einer ehrlichen, offenen Verankerung der konkreten Normenkontrolle, die diese Praxis ausdrücklich bejaht und aufnimmt? Ich frage mich: Geht es denn hier um einen symbolischen Protestakt? Soll im Rahmen der Justizreform das Rad sogar zurückgedreht werden? Seien wir doch ehrlich! Betreiben wir kein Schattenboxen, und gehen wir nicht hinter die Verfassungswirklichkeit zurück.

Es gibt aber heute in der Tat eine Lücke, die mit der neuen Lösung geschlossen werden könnte. Die EMRK enthält einen Katalog von Grundrechten, aber es fehlen in diesem Katalog namentlich zwei: die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Was heisst das im Klartext? Es heisst, dass mit der geltenden Regelung die anderen Grundrechte besser geschützt sind als Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Wenn Sie die konkrete Normenkontrolle ablehnen, dann bejahen Sie gleichzeitig einen ungleichen Grundrechtsschutz gegenüber dem Bundesgesetzgeber, eine Konsequenz, die zumindest aus liberaler Sicht doch schlichtweg nicht hingenommen werden kann, eine Konsequenz, die dem integralen Freiheitsschutz diametral entgegensteht. Wollen Sie das denn wirklich?

Wir halten in unserem Land die Demokratie hoch, und zwar zu Recht. Aber dann müssen wir auch bereit sein, den obligatorisch geäusserten Volkswillen im Rahmen der Verfassungsgebung zu schützen. Wir halten in unserem Land den Föderalismus und den Stellenwert der Kantone hoch, auch zu Recht. Dann müssen wir aber auch bereit sein, das Ständemehr vor dem einfachen Volksmehr und die kantonale Autonomie vor Übergriffen des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wir halten die Freiheitsrechte in unserem Land hoch, nochmals: zu Recht! Dann müssen wir aber auch bereit sein, die Rechtsentwicklung unter der Geltung der EMRK anzuerkennen und den individuellen Rechtsschutz auf alle verfassungsmässigen Rechte auszudehnen. Herr Schmid, es ist eben eine leidvolle geschichtliche Erfahrung, dass der Freiheitsschutz gerade nicht allein dem politischen Gesetzgeber überlassen werden darf, sondern es gerade hierfür des unabhängigen Richters bedarf. Sie haben – wie andere Redner auch – von der Verpolitisierung der Justiz gesprochen. Ja, diese Tendenz besteht in der Tat! Aber gerade weil sie besteht, weil wir unseren Sozialstaat ausgebaut haben, weil wir zum Gesetzgebungsstaat, zum Verwaltungsstaat geworden sind, haben wir auch den Richterstaat und damit die Verpolitisierung der Justiz gefördert. Gerade deshalb erscheint der Freiheitsschutz um so wichtiger, und es ist falsch, in diesem Zusammenhang von der Verpolitisierung der Justiz zu sprechen, wenn es um den besseren Schutz der Individualrechte der Bürger und Menschen geht.

Es ist gesagt worden, es gehe hier um ein Juristenanliegen, noch schlimmer: um ein intellektuelles Anliegen. Das ist ein etwas fauler Vorwurf! Es geht um Menschenrechte, um den Schutz des Föderalismus, um den Schutz des Volkes. Das ist doch kein reines Juristenanliegen!

Es geht aber auch nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Gesetzgeber und Gericht und schon gar nicht um eine schiefe Gegenüberstellung von Volk und Gericht. Es geht – ich wiederhole es – um den elementaren Schutz von Menschenrechten und um Anliegen von Minderheiten gegenüber den politischen Mehrheiten. Das ist ein Kernelement des Rechtsstaates!

Es ist für mich eine verhängnisvolle Fehleutung unserer Staatsidee, wenn Demokratie über Bundesstaat und Rechtsstaat gestellt wird. Demokratie – ob eine parlamentarische oder eine halbdirekte –, Freiheit und Föderalismus bedingen sich in der Schweiz gegenseitig, sie sind zusammen mit der Sozialstaatlichkeit unverzichtbare Grundpfeiler unserer Gemeinschaft. Ohne Demokratie keine Freiheit, aber auch: ohne Freiheit keine Demokratie.

Es ist nicht gleichgültig, wie sich das Volk äussert, wie der Meinungsprozess ausgestaltet ist. Es ist nicht einfach die nackte Volksmehrheit, die über alles entscheiden kann, sonst müssten wir in letzter Konsequenz die Tyrannei der Mehrheit anerkennen. Das wollen wir in unserem Staat nicht, und das haben wir auch nie getan. Es gibt keine Allmacht des Gesetz-

gebers – das muss ich allen sagen, die das so gesagt oder angedeutet haben –, das wäre «Rousseau pur», aber «Rousseau pur» hat nicht Eingang in unsere Verfassung gefunden!

Wenn es Ihnen ein Anliegen ist, die Grundpfeiler unseres Gemeinwesens, die Demokratie, den Föderalismus und vor allem auch den Freiheitsschutz wirklich voranzutreiben und richtig zu gewährleisten, dann sollten Sie dieser konkreten Normenkontrolle zustimmen!

Wicki Franz (C, LU); Berichterstatter: Herr Rhinow hat die ganze Situation nochmals ganz klar dargelegt; es erübrigt sich, hier noch auf die einzelnen Voten einzugehen. Ich möchte zum Abschluss noch eine persönliche Bemerkung machen: Als ich das erste Mal hörte, die Verfassungsgerichtsbarkeit werde nun bei uns eingeführt – ich war damals noch nicht im Parlament –, kam bei mir eine spontane Reaktion, die in dieselbe Richtung ging wie jene der Kollegen Frick und Schmid Carlo. Das rote Licht – Stopp, Volkssouveränität! – leuchtete auch bei mir auf. Nachdem ich jedoch die Vorlage des Bundesrates, so wie sie uns heute vorliegt, richtig angeschaut hatte, gelangte ich zur Überzeugung, dass diese massvolle Möglichkeit der Überprüfung der Bundesgesetze richtig ist. Unsere Volkssouveränität wird in ihren Grundfesten nicht erschüttert. Herr Schiesser hat es richtig gesagt: Auf der Stufe der Gesetze gibt es keine absolute Souveränität. Das Volk hat sich eine Verfassung gegeben, und es ist nicht mehr als konsequent, dass diese Verfassung massgebend ist und angewendet werden soll.

Herr Schmid, der die Volkssouveränität heraufbeschwört, geht meines Erachtens von einer Fiktion aus. Er hat die Fiktion, dass das Volk bei jeder Abstimmung, bei jedem Gesetz, das ihm vorgelegt wird, jeden Buchstaben ansieht und sich dann überlegt, ob das mit der Verfassung übereinstimmt. Das geht an der Realität vorbei. Das Volk hat einmal die Verfassung angenommen, und das Volk will, dass diese Verfassung angewendet wird, bis es selbst sie wieder ändert. Darum scheint es mir richtig, wenn Sie der Fassung der Mehrheit zustimmen. Diese sehr beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit können wir einführen; sie steht auch uns, dem Staate Schweiz, gut an.

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für diese wertvolle und nötige Diskussion ganz herzlich danken, denn es ist offensichtlich, dass Sie einen ganz wichtigen staatspolitischen Entscheid zu treffen haben. Ich möchte auch von Anfang an zugestehen, dass tatsächlich ein Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz besteht und dass es nach Meinung des Bundesrates darum geht, dieses Spannungsverhältnis zu einem möglichst optimalen Ausgleich zu bringen. Für den Bundesrat waren die positiven Erfahrungen ganz entscheidend, die wir mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen gemacht haben. Diesbezüglich dürfen wir es uns im Widerstreit zwischen direkter Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. Freiheitsschutz auch nicht zu einfach machen.

Es ist doch wirklich so: Die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die wir seit 1874 in einem viel weiter gehenden Ausmass kennen, als wir sie jetzt gegenüber den Bundesgesetzen einführen wollen, war für die Schweiz eine Wohltat; das kann niemand bestreiten. Hätten wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen nicht gehabt, wäre es in den letzten hundert Jahren um die Freiheit unserer Bürgerinnen und Bürger viel schlechter bestellt gewesen. Wenn Sie an alle diese Entscheide zum Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit und anderer Freiheitsrechte denken, die sich nur wegen des Umstandes durchgesetzt haben, dass wir gegenüber kantonalen Erlassen und Rechtsanwendungsakten über eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit verfügen, dann müssen wir doch den Schluss ziehen, dass diese hundertjährige Erfahrung zeigt, dass sich die Verfassungsgerichtsbarkeit hier in unserem Land zum Wohle unserer Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt hat, dass sie den Freiheitsschutz in unserem Land ganz wesentlich ver-

14

bessert hat. Deshalb kann ich den Gedankengängen, die vor allem von den Herren Frick und Schmid vorgetragen worden sind, wonach Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer Vermichtung der direkten Demokratie führe, nicht folgen. Ich will auch nicht polemisch werden, mein lieber Landsmann Schmid, aber ich war 33 Jahre stolzer Bürger des Souveräns in Appenzell. Ich hatte nie das Gefühl, dass ich in meiner Volkssouveränität als Gesetzgeber an der Landsgemeinde eingeschränkt war, weil diese Gesetze nachher der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes unterstanden. Dieses Gefühl hatte ich nie, denn es ist ja glücklicherweise so, dass die meisten Verletzungen der Verfassung dem Gesetzgeber ungewollt passieren. Es ist glücklicherweise sehr selten, dass der Gesetzgeber bewusst eine Verfassungsverletzung begeht. Aber die Anwendung unserer Gesetze – sowohl der kantonalen wie der Bundesgesetze – zeigt dann im konkreten Fall, dass man irgendeinen Gesichtspunkt nicht berücksichtigt hat und ungewollt in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen hat.

Es sind die positiven Erfahrungen mit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen, die den Bundesrat zur Einsicht gebracht haben, dass diese Form von Verfassungsgerichtsbarkeit jetzt, gut hundert Jahre später – ich komme darauf zurück –, zum Schutze der Freiheiten unserer Bürger auch auf Bundesebene eingeführt werden muss. Dabei war für uns von allem Anfang an klar, dass es angesichts dieses Spannungsverhältnisses, das Sie aufgezeigt haben, sehr wichtig ist, welches System von Verfassungsgerichtsbarkeit wir schliesslich wählen. Wir haben darauf relativ viel geistige Anstrengung verwendet.

Neben diesem zentralen Argument des Freiheitsschutzes der Bürgerinnen und Bürger spielen auch andere Überlegungen eine Rolle. Sie sind genannt worden, namentlich die äusserst problematische Lage im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es ist doch für einen Staat höchst unbefriedigend, wenn das Bundesgericht die Übereinstimmung der Bundesgesetze mit der Verfassung bzw. mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht prüfen kann und die Strassburger Organe uns dann sagen, wir müssten Bundesgesetze ändern.

Wir haben das in einem konkreten Fall erlebt, beim Wiederverheiratsverbot gemäss Artikel 150 ZGB, wo bei Ehebruch vorgeschrieben ist, der Richter müsse ein Wiederverheiratsverbot von einem bis drei Jahren Dauer aussprechen. Dagegen wurde von einem betroffenen Bürger geklagt. Das Bundesgericht konnte wegen des geltenden Artikels 113 der Bundesverfassung nicht Stellung nehmen; es hat weitestgehend eine reine Durchlauffunktion erfüllt. Die Strassburger Organe haben dann gesagt, dieses Wiederverheiratsverbot von drei Jahren vertrage sich nicht mit der Ehefreiheit, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantiert ist.

Nun wissen wir doch, dass die Menschenrechte in unserer Verfassung und in der Europäischen Menschenrechtskonvention weitgehend übereinstimmen. Aber der Massstab, der anzuwenden ist, ist immer die Europäische Menschenrechtskonvention und nicht unsere eigene Verfassung. Das Bundesgericht ist dann so weit gegangen, weil es diesen Widerspruch so intensiv empfunden hat, dass es in sehr extensiver Auslegung dieses Artikels sagte, es könne ihm nicht verboten sein, Bundesgesetze auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK zu überprüfen; es habe zwar keine Entscheidungskompetenz wie die Strassburger Organe, aber immerhin eine Prüfungsbefugnis.

Sie sehen, auch das ist in einem ganz zentralen staatlichen Bereich eine äusserst unbefriedigende Rechtslage.

Es kommt – vor allem Herr Rhinow hat darauf hingewiesen – auch noch die föderalistische Begründung hinzu. Es ist in einem wohlverstandenen Föderalismus schwer verständlich zu machen, dass der Bund zwar Kompetenzüberschreitungen der Kantone sanktionieren kann, wie er das heute tun kann, dass sich die Kantone aber gegen Kompetenzüberschreitungen des Bundes nicht wehren können. Das verträgt sich nicht mit meinem Föderalismusverständnis, und deshalb wollen wir im Sinne dieser Verfassungsgerichtsbarkeit den Kanto-

nen die Möglichkeit geben, Kompetenzüberschreitungen des Bundesgesetzgebers kontrollieren zu lassen.

Nun war für den Bundesrat allerdings von Anfang an sehr klar, dass angesichts dieses Spannungsverhältnisses die Wahl des Verfassungsgerichtsbarkeitssystems eine sehr zentrale Frage ist. Uns war von Anfang an klar, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie etwa Deutschland oder die Vereinigten Staaten – also rein parlamentarische bzw. präsidentiale Systeme – haben, für uns nicht die adäquate Lösung ist. Denn Sie wissen es: In Deutschland gibt es eine abstrakte Normenkontrolle, und das deutsche Verfassungsgerichtsgesetz schreibt sogar vor, dass das Verfassungsgericht die verfassungswidrigen Gesetze als nichtig erklären muss. Das wäre in einem System der direkten Demokratie zweifellos sehr problematisch.

Deshalb haben wir uns eben um ein ganz anderes System bemüht. Einmal soll die Verfassungsmässigkeit nur im konkreten Anwendungsfall überprüft werden können und nicht abstrakt oder präventiv wie in Deutschland, Italien oder Frankreich; da haben wir bewusst auf unser politisches System Rücksicht genommen. Zuständig soll, im Sinne eines Konzentrationssystems, allein das Bundesgericht sein und nicht irgendeine richterliche Behörde. Und schliesslich – das ist wohl die wichtigste Anpassung – haben wir in bezug auf die Sanktion in Artikel 178 Absatz 3 die weitestmögliche Flexibilität vorgesehen. Es kann keine Rede davon sein, dass wir hier die Richter an die Stelle des Gesetzgebers setzen, sondern was wir vorsehen, ist einzig, dass z. B. das Wiederverheiratsverbot in einem konkreten Fall nicht angewendet wird. Überall dort, wo aber der Gesetzgeber Ermessensspielraum hat, also überall dort, wo es um politische Entscheidungen geht, wird das Bundesgericht lediglich ein sogenanntes Appellurteil erlassen. Das heisst, das Bundesgericht wird feststellen, dass eine gesetzliche Regelung mit der Verfassung nicht in Übereinstimmung ist, und es wird den Gesetzgeber auffordern, den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen.

Dass wir diesbezüglich keine Ängste haben müssen, zeigt die bisherige Erfahrung in bezug auf kantonale Gesetze: Bei den relativ vielen Entscheidungen, die das Bundesgericht z. B. gegenüber kantonalen Steuergesetzen getroffen hat, hat es ja keine eigene gesetzliche oder richterliche Regelung an die Stelle eines verfassungsmässig problematischen kantonalen Steuergesetzes gesetzt. Vielmehr hat es bloss die Verfassungsverletzung festgestellt und den Gesetzgeber aufgefordert, seinerseits einen verfassungsmässigen Zustand herzustellen. Hier haben wir einen hundertjährigen Beweis guter, vernünftiger richterlicher Zurückhaltung, und da müssen wir doch nicht davor Angst haben, dass sich das Bundesgericht nun plötzlich zum Gesetzgeber oder – wie gesagt worden ist – zur obersten politischen Behörde aufschwingt.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir mit diesem schweizerischen System von konkreter Normenkontrolle und mit dieser weitestgehenden Flexibilität in bezug auf die Sanktionen richtig liegen. Wir haben in der Botschaft ganz klar gesagt, dass sogar die sogenannte Schubert-Praxis weitergeführt werden kann, also die Beachtung eines bewussten Abweichens des Gesetzgebers von einer völkerrechtlichen Regelung.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass es Zeit ist, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und vor allem den Freiheitsschutz der Bürger bei uns wiederum zu einem optimalen Ausgleich zu bringen. Vor 150 Jahren hat man die Verfassungsgerichtsbarkeit den Kantonen gegenüber eingeführt, weil die Kantone damals das Sagen hatten. Jetzt, mit all den neuen Kompetenzbegründungen, die der Bund realisiert hat, ist natürlich ein ungeheures Konfliktpotential im Sinne von Eingriffen in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger entstanden. Deshalb ist die Zeit reif, dass wir dieses sehr vorsichtige Modell der konkreten Normenkontrolle auch bei uns einführen. Noch ein letztes Wort: Ich begreife, dass man die Verfassungsgerichtsbarkeit im Namen des Volkes bekämpft. Aber letztlich geht es bei der Verfassungsgerichtsbarkeit vor allem um die Kontrolle des Parlamentes. Das müssen wir doch ganz offen sagen; denn gegen wenige Gesetze wird das Re-

ferendum ergriffen. Man kann nun sagen, man könnte das fakultative Referendum ergreifen. Aber wie ich schon ausgeführt habe: Die Verfassungswidrigkeiten werden am Anfang oft gar nicht erkannt, sondern sie manifestieren sich meistens erst bei der konkreten Anwendung der Gesetze.

Deshalb bin ich überzeugt, dass das Volk selber im Sinne des Schutzes seiner Freiheiten, wie man das vor mehr als hundert Jahren gegenüber den Kantonen gemacht hat, ein eminentes Interesse an der Einführung dieser Verfassungsgerichtsbarkeit hat. Es sind seine Freiheitsrechte, die der Verfassungsgeber in der Verfassung festlegt, und das machen wir jetzt mit einem ausführlichen Katalog in der nachgeführten Verfassung. Es geht darum, die Freiheitsrechte des Volkes gegenüber dem Staat, auch gegenüber dem einfachen Gesetzgeber, zu stärken. Denn unser System besteht natürlich nicht nur aus dem Mehrheitsprinzip, sondern es besteht wesentlich auch aus individuellem Freiheitsschutz. Verfassungsrecht beruht auf dem Entscheid von Volk und Ständen, und den können wir nur sichern, wenn wir hier zu diesem neuen Artikel, zu dieser vorsichtigen Form von Verfassungsgerichtsbarkeit, ja sagen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

19 Stimmen
14 Stimmen

Art. 178a

Neuer Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Streichen

Abs. 1bis

Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.

Abs. 2bis

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.

Abs. 3

.... von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

Art. 178a

Nouvelle proposition de la commission

Al. 1, 2

Biffer

Al. 1bis

La loi garantit l'accès au Tribunal fédéral.

Al. 2bis

Elle peut prévoir des conditions d'accès particulières pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe.

Al. 3

.... sur la constitutionnalité de lois fédérales avec la constitution ou le droit international est cependant réservé.

Präsident: Hier liegt ein neuer Antrag der Verfassungskommission vor. Der Minderheitsantrag zu Artikel 178a Absatz 1bis ist zurückgezogen worden.

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 178a («Zugang zum Bundesgericht») geht es um die Frage, wie der Zugang zum Bundesgericht festgelegt werden soll und welches die Beschränkungen sein sollen. Zum Grundsätzlichen habe ich mich bereits beim Eintreten geäußert. Hier ist darauf hinzuweisen, dass wir nun eine tragfähige Lösung gefunden haben. Wie Sie wissen, hat der Bundesrat Ende 1997 das neue Bundesgerichtsgesetz in Vernehmlassung gegeben; Ende Januar 1998 ist die Vernehmlassungsfrist abgelaufen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung haben die unterschiedlichen Auffassungen betreffend die Zulassungsbeschränkungen weiter akzentuiert. Von seiten der SP und der Grünen wurde die Zugangsbeschränkung für aussichtslose und offenkundig unbegründete Beschwerden, die von der ständerrätlichen Kommission vorgeschlagen wurde, abgelehnt. Das hat noch einmal zu einer Diskussion zwischen den Exponenten der Mehrheit und der Minderheit geführt; daran

nahmen auch Vertreter des Bundesgerichtes in Lausanne und solche des Versicherungsgerichtes in Luzern teil. Schliesslich zeichnete sich eine Lösung auf der Basis der Konzeption ab, welche die Mehrheit unserer Verfassungskommission erarbeitet hatte, jedoch mit Einschränkungen. Ihre Kommission hat nun die Formulierung, wie sie Ihnen auf einem besonderen Blatt vorliegt, einstimmig gutgeheissen. Sie ersehen daraus, dass Kollege Aeby seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat.

In Absatz 1bis ist festgehalten, dass das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht gewährleistet. Die Formulierung stellt so eine formelle wie auch eine materielle Aussage dar: Sie beinhaltet einen Auftrag an den Gesetzgeber, den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich sicherzustellen.

In Absatz 2bis werden die Ausnahmen geregelt: Wir gehen vom Konzept der Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aus, formulieren diesen Grundsatz aber negativ, indem wir sagen: «Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es (das Gesetz) besondere Zugangsvoraussetzungen vorsehen.» Ihre Kommission ist der Meinung, es solle Aufgabe des Gesetzgebers sein, im Bundesgerichtsgesetz jene Kategorien von Fällen aufzulisten, die nicht von grundsätzlicher Bedeutung sind und bei denen sinnvollerweise Zugangsbeschränkungen möglich sein sollen. Damit bleiben sämtliche Optionen auf der Ebene des Bundesgesetzes offen. In der Gesetzgebung kann ein mehrheitsfähiger Kompromiss ausdiskutiert und verabschiedet werden.

Absatz 3 gibt dem Gesetzgeber die Befugnis, den Zugang für bestimmte Sachgebiete zu beschränken. Dies war bereits in der Vernehmlassung weitgehend unbestritten und ist heute eigentlich schon geltendes Recht.

Ohne dass nämlich die Voraussetzungen gemäss Absatz 2bis gegeben sind, können bestimmte Sachgebiete von der bundesgerichtlichen Beurteilung ausgenommen und einer anderen Instanz zur endgültigen Entscheidung zugewiesen werden. Es kann sich hier also auch um Fälle mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung handeln. Um auch in diesen vom Zugang an das Bundesgericht ausgenommenen Materien die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wird in Absatz 3 ein Vorlageverfahren vorgesehen. Darunter wird ein Verfahren verstanden, das unterinstanzliche Richter dazu berechtigt bzw. verpflichtet, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem obersten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Dadurch, dass die Verfassung hier ein solches Vorlageverfahren vorsieht, wird gleichzeitig ein gewisses Korrektiv zum Ausschluss der Beschwerde an das Bundesgericht eingebracht, indem das Bundesgericht eben doch nicht vollständig ausgeklammert wird.

Aeby Pierre (S, FR): Je voudrais expliquer dans quels sentiments la proposition de minorité a été retirée. Il me paraît essentiel de dire certaines choses dans ce débat.

Le projet C sera vraisemblablement le premier projet de réforme soumis en votation populaire. Il est important, pour tous les partisans de cette réforme, que cela soit une réussite. Dans ce sens, vous le savez, il y a eu une opposition assez nette, dès le départ, entre les partisans d'un accès aussi large que possible au Tribunal fédéral et les partisans d'un accès plutôt restreint, motif pris que le Tribunal fédéral est déjà surchargé. Les divergences n'ont pas pu être éliminées, dans un premier temps, et ce n'est que dernièrement qu'une solution de compromis a été trouvée.

Je tiens à dire ici que la solution de compromis satisfait tous ceux qui sont pour un large accès au Tribunal fédéral. L'article 1bis de cette proposition pose le principe de la garantie de cet accès. Quant à l'article 2bis, il permet, c'est vrai, de prévoir des conditions particulières, je dis bien particulières, et non pas des conditions plus restrictives, la notion même de conditions plus restrictives ayant été clairement éliminée dans les travaux de commission. Il s'agit de «conditions d'accès particulières», et «pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de principe».

Qu'entend-on par «question juridique de principe»? Ce sera l'objet d'un autre débat. Nous avons en somme repoussé nos

divergences à la phase législative. Mais lorsque nous mettrons cet article en application, nous aurons certainement l'occasion d'en débattre, et les opinions seront très partagées quant à ce qu'on entend par «question juridique de principe». Il n'en demeure pas moins que, dans cette phase de réforme constitutionnelle, l'article 178a tel qu'il est proposé maintenant par la commission, sans opposition, peut être accepté. Je rappelle enfin qu'il est essentiel, dans des domaines comme le droit du travail, la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire, la défense des droits sociaux et des droits fondamentaux de l'individu, que l'accès à la plus haute cour de justice de notre pays soit toujours systématiquement garanti. Il est exclu de laisser ces questions fondamentales se régler à l'échelon de la justice cantonale qui est par trop diverse. Nous avons besoin en la matière d'une jurisprudence sûre, fiable, et seul le Tribunal fédéral peut nous donner cette garantie.

Koller Arnold, Bundesrat: Das ist zweifellos ein zweiter sehr wichtiger und zum Teil auch umstrittener Artikel in dieser Justizreform.

Ich kann vorweg festhalten: Ich bin froh, dass man jetzt in bezug auf die Zugangsbeschränkungen einen Kompromiss gefunden hat – wobei der Tag der Wahrheit noch kommen wird, wenn wir diesen Kompromiss dann in der OG-Revision konkretisieren müssen. Aber ich glaube, die Leitplanken, die wir hier auf Verfassungsstufe setzen, sind die richtigen. Einerseits gewährleisten wir den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich – das hängt mit seiner Funktion zusammen; nur so kann das Bundesgericht als oberstes Gericht die Rechtseinheit wahren, die Rechtsfortbildung vorantreiben und auch den Rechtsschutz gewähren –, andererseits muss auch klar sein, dass ein oberstes Gericht nicht total offen sein kann. Das stellen wir schon in den Kantonen fest. Wir haben auch in den Kantonen gewisse Zugangsbeschränkungen von der ersten zur zweiten Instanz, und zwar über Streitwertbestimmungen und anderes.

Deshalb ist ganz klar: Wenn wir dieses Ziel der Entlastung der beiden Bundesgerichte auf der Stufe Gesetzgebung dann auch wirklich erreichen wollen, werden wir um gewisse Zugangsbeschränkungen nicht herumkommen. Es wird dann darum gehen, sie möglichst geschickt zu wählen, und zwar sicher nicht in dem Sinn, wie man das leider bei einer früheren OG-Revision einmal getan hat, dass man Arbeits- und Mietstreitigkeiten mittels zu hoher Streitwertgrenzen weitgehend vom Bundesgericht fernhalten wollte. Hier werden wir im Rahmen der OG-Revision noch sehr viel wichtige und schwierige Kleinarbeit zu leisten haben. Aber ich glaube, auf Verfassungsstufe sind die Leitplanken jetzt richtig gesetzt.

Angenommen – Adopté

Art. 179

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Artikel 179 geht es um weitere richterliche Behörden des Bundes. Sie wissen es: Ein wichtiger Grundsatz des Konzeptes der Justizreform ist der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes. Solche fehlen auf Bundesebene derzeit in zwei Bereichen: zum einen im Bereich der erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtsbarkeit, die durch Bundesassisen ausgeübt wird, zum anderen im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes, soweit keine eidgenössischen Rekurs- oder Schiedskommissionen bestehen.

Der neue Artikel 179 schliesst nun diese Lücken. Gemäss Absatz 1 ist ein erstinstanzliches Bundesstrafgericht zu errichten. Es hat die Fälle zu beurteilen, welche das Gesetz der Strafgerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Hier haben wir also etwas echt Neues. Die erstinstanzliche Bundesstrafgerichtsbarkeit soll ausschliesslich durch dieses neue Bundesstrafgericht wahrgenommen werden. Die Bundesassisen, welche nach der geltenden Verfassung die in Artikel 112 der geltenden Verfassung aufgelisteten Tatbestände beurteilen, sind in

der Praxis weitgehend obsolet geworden. Die Bundesassisen traten in diesem Jahrhundert erst zweimal zusammen, nämlich 1927 und 1933. Sie erscheinen aus heutiger Sicht verzichtbar. Das Institut der Bundesassisen wird deshalb ersatzlos gestrichen.

In Absatz 2 wird als Konsequenz der Entlastung des Bundesrates und des Parlamentes im Bereich der Verwaltungsrechtspflege der Grundsatz verankert, dass auf Bundesebene generell verwaltungsunabhängige Instanzen eingeführt werden, bei welchen Akte der Bundesverwaltung anzufechten sind, bevor diese gegebenenfalls an das Bundesgericht weitergezogen werden können. Ob es sich dabei um Rekurskommissionen, um eine kleinere Zahl von Verwaltungsgerichten mit sachlich oder örtlich beschränktem Zuständigkeitsbereich oder um ein einziges, allgemeines schweizerisches Bundesverwaltungsgericht handeln wird, ist dann vom Gesetzgeber zu entscheiden. Die Verfassung stellt diesbezüglich noch keine Weichen.

Absatz 3 ist in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Zum einen räumt dieser Absatz dem Gesetzgeber die Möglichkeit ein, allenfalls weitere – neue – richterliche Behörden des Bundes vorzusehen, etwa ein erstinstanzliches Bundeszivilgericht für Streitigkeiten aus dem Immaterialgüterrecht. Zum anderen deckt dieser Absatz weitere – schon bestehende – richterliche Behörden des Bundes verfassungsrechtlich ab, ohne ihre Beibehaltung in der bisherigen Form vorzuschreiben. Darunter fallen namentlich auch die Militärgerichte.

Angenommen – Adopté

Art. 179a

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Bestimmung «Richterliche Behörden der Kantone» ist nötig, um die Prinzipien der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes und der allgemeinen Rechtsweggarantie – wie wir das heute beschlossen haben – auch im Bereich verwirklichen zu können, der in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Mit Artikel 179a Absatz 2 hat die Kommission des Ständerates eine Ergänzung angebracht. Sie heisst: «Sie (die Kantone) können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.» In der Kommission ist die Ansicht vertreten worden, dass wir mit dieser Bestimmung keine neue Kompetenz für die Kantone schaffen. Wir bestätigen damit eine bestehende Kompetenz und machen sie transparent. Gleichzeitig begrüßen wir es aber, wenn die Kantone gemeinsam auf dem Gebiet der Justiz zusammengehen. Wir haben im übrigen bewusst den Begriff «richterliche Behörden» gewählt und nicht nur «Gerichte», denn auch die Strafverfolgungsbehörden sollen einbezogen werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte doch klarmachen, dass da nicht ungeheure neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. Aufgrund der letzten Revision des Bundesrechtspflegesetzes, das wissen Sie, sind die Kantone gemäss Artikel 98a bereits jetzt verpflichtet, für das Bundesverwaltungsrecht richterliche Instanzen vorzusehen. Die diesbezügliche Übergangsfrist ist am 15. Februar 1997 abgelaufen. Es kommt nun noch die Verpflichtung dazu, das auch für das kantonale Verwaltungsrecht zu tun. Die meisten Kantone haben aber bereits heute ausgebaute Verwaltungsgerichte. Es kommen also nicht übermässige Lasten auf die Kantone zu. Das wollte ich einfach noch betonen.

Angenommen – Adopté

Art. 180

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 180 («Richterliche Unabhängigkeit»): Sie sehen, dass Ihre Kommission diese Bestimmung gestrichen hat. Mit der Streichung wurde

nicht der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gestrichen, denn in Artikel 26 Absatz 1 steht nämlich bereits: «Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein auf Gesetz beruhendes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht»

Weil wir dies bereits dort geregelt haben, beantragt Ihre Kommission mit 18 zu 2 Stimmen, auf Artikel 180 zu verzichten.

Koller Arnold, Bundesrat: Dass die richterliche Unabhängigkeit ein ganz zentrales rechtsstaatliches Prinzip von grösster Bedeutung ist, wird hier sicher nicht bestritten. Wir erleben ja gerade bei den osteuropäischen Staaten, wie schwierig es ist, wieder unabhängige Richter zu etablieren, wenn dieses Prinzip einmal verlorengegangen ist.

Das Prinzip gilt natürlich sowohl für die Gerichte des Bundes als auch für jene der Kantone. Wir haben dieses zentrale Rechtsstaatsprinzip an zwei Orten kodifiziert: einerseits wie gesagt bei den Grundrechten, um die grundrechtliche Dimension aufzuzeigen, und andererseits hier, um die organisationsrechtliche Komponente zu unterstreichen. Aber weil wir uns in der Sache einig sind, genügt es sicher, wenn man es beim grundrechtlichen Artikel bewenden lässt.

Ich kann daher der von der Kommission beantragten Streichung zustimmen.

Angenommen – Adopté

Ziff. II–V – Ch. II–V

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu den Ziffern II bis V habe ich keine Bemerkungen. Der Kommissionspräsident hat in seinem Eintretensreferat darauf hingewiesen. Der Wortlaut ist an sich klar.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

26 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

über die Verhandlungen geben, und eine generelle Beurteilung durch die Fraktionen soll möglich sein.

Die Justizreform fusst auf einer ganzen Reihe von Wünschen, die teilweise bestritten und teilweise unbestritten sind. Ich möchte einige dieser Motive und Begründungen kurz erwähnen:

Einmal gibt es den Wunsch, bestehende Rechtslücken zu schliessen; dabei geht es hier um das bestrittene Anliegen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dann geht es um das eher unbestrittene Anliegen, dass wir in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten eine Beurteilung durch Gerichtsinstanzen haben möchten.

Ein weiteres Anliegen betrifft zweifellos die Überlastung des Bundesgerichtes, das pro Jahr etwa 6000 Fälle zu erledigen hat. Das ist praktisch kaum mehr machbar, mindestens leidet die Qualität, die Dauer bis zur Entscheidung nimmt zu, das Erledigungsprinzip gewinnt an Bedeutung und die Sorgfalt nimmt ab. Das können wir nicht zulassen, weil doch das Recht der Schutz des Kleinen ist. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit sind wichtige Prinzipien, die unseren Staat auch etwas kosten dürfen.

Ein weiteres Anliegen ist die Entlastung von Bundesrat und Verwaltung von rechtlichen Entscheidungen, die mit der Führung unseres Staates wenig zu tun haben. Das ist auch ein Anliegen bei der Regierungsreform, und es sollen deshalb auch neue verwaltungsrichterliche Instanzen und nicht nur Verwaltungsinstanzen entstehen. Zudem erhält die EMRK immer mehr Bedeutung. Wir wollen zudem eine Harmonisierung im Bereich unserer Straf- und Zivilprozessordnungen erreichen.

Aus den genannten Motiven heraus lassen sich die Reformziele ableiten. Diese sind: eine Rechtsweggarantie, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes, der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Unbestritten ist das erste Reformziel, jenes der Rechtsweggarantie. Durch die Einführung von richterlichen Vorinstanzen, durch kantonale Verwaltungsgerichte und durch die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichtes wird auf allen Stufen ein einfacher und wirksamer Rechtsschutz gewährleistet, welcher zur Entlastung des Bundesgerichtes führen wird. Dadurch dürfte aber nicht nur das Bundesgericht entlastet werden. Auch die Entscheide werden zweifellos besser, weil diese Vorinstanzen als Filter wirken und weil die Glaubwürdigkeit der unteren Entscheidungsinstanzen zunehmen wird. Glaubwürdigkeit führt denn auch dazu, dass Entscheide eher akzeptiert und entgegengenommen werden.

Umstritten ist die Vereinheitlichung von Straf- und Zivilprozessordnungen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass man diese Vereinheitlichung vornehmen soll. Es ist richtig: Insbesondere im strafprozessualen Bereich führt die internationale Kriminalität dazu, dass die Zersplitterung nur noch dem internationalen Verbrechen zugute kommt und nicht mehr der Fahndung nach dem Verbrechen.

Die föderalistischen Bedenken, die es gegen eine solche Vereinheitlichung gibt, haben deshalb abgenommen, auch weil sieben Standesinitiativen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen verlangen; es sind dies die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Glarus. Diese Kantone wünschen die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes.

Nachdem selbst die Kantone diese Zuständigkeit abgeben möchten, gibt es kaum mehr föderalistische Argumente gegen eine Vereinheitlichung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Gerichtsorganisation in der Kompetenz der Kantone verbleibt. Mit einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen wird die Effizienz in der Verbrechenverfolgung erhöht. Die Rechtsdurchsetzung wird erleichtert. Die prozessualen Normen werden transparenter und einfacher zu handhaben sein. Insbesondere im Bereich des Zivilprozessrechtes wird neben dem einheitlichen Wirtschaftsraum auch ein einheitlicher Rechtsraum entstehen, der die Durchsetzung von Ansprüchen erleichtern wird.

Ebenfalls nicht unbestritten ist die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir haben ja bereits heute eine Verfas-

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es handelt sich hier um ein Reformpaket. Wir haben in der Subkommission 2 verschiedene Fragen geprüft, weil es hier auch Chancen für die Zukunft wahrzunehmen gilt. Ich möchte einen kurzen Abriss

sungsgerichtsbarkeit, allerdings eine solche milderer Art. Die Mehrheit der Kommission möchte nicht eine abstrakte Normenkontrolle. Sie beschränkt diese Normenkontrolle, die erweitert werden soll, ebenfalls. Eine wichtige Beschränkung dieser Normenkontrolle findet insofern statt, als Erlasse nur im konkreten Einzelfall überprüft werden sollen und keine abstrakte Überprüfung erlaubt sein soll.

Dass Normen nur im Einzelfall und nicht davon losgelöst, abstrakt überprüft werden können, führt dazu, dass sich die Normenkontrolle besser mit den Volksrechten verträgt. Diese Kollision zwischen Schutz der individuellen Rechte und Abgrenzung der Institutionen der Gewalten wird dadurch erleichtert, und die Kollisionen werden abgeschwächt.

Ferner soll die Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Mehrheit auf die Überprüfung von Grundrechten beschränkt werden, nach der Minderheit (Vallender) auf die Überprüfung von verfassungsmässigen Rechten. Weil es darum geht, den Individuen individuellen Rechtsschutz zu bieten, die Freiheitsrechte und nicht auch die Verfahrensnormen zu schützen, ist die Mehrheit der Auffassung, man solle nicht den Begriff der Freiheitsrechte nehmen, sondern jenen der Grundrechte. Ferner wird darauf verzichtet, ein spezielles Verfassungsgericht zu schaffen. Das Bundesgericht soll diese Kompetenz wahrnehmen.

Wir bitten Sie, beim entsprechenden Antrag der Mehrheit zu folgen.

Grundsätzlich wird die Massgeblichkeit der Staatsverträge beibehalten. Ja, es wird sogar eine Einschränkung vorgenommen, indem die Normenkontrolle nur bei direkt anwendbarem Völkerrecht möglich sein soll, bei nicht direkt anwendbarem Völkerrecht dagegen nicht.

Für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes hat die Kommission verschiedene Modelle und Varianten diskutiert. Die Zulassungsbeschränkungen sind, wie wir aus vergangenen Abstimmungen wissen, beim Volk unbeliebt. Deshalb hat es sich die Kommission, vor allem die Subkommission 2, zur Pflicht gemacht, Varianten zu prüfen. Wir haben die Modelle der Dezentralisierung, aber auch von Fachgerichten geprüft, sind aber letztlich doch zum Schluss gekommen, dass diese Modelle im jetzigen Zeitpunkt wohl nicht durchsetzbar wären, aber vielleicht in einer späteren Phase erneut zu diskutieren sind. Auch glauben wir, dass sich derartige neue Modelle gegen den Willen des Bundesgerichtes und des Bundesrates zweifellos nicht durchsetzen lassen. Die Kommissionsmehrheit ist der Überzeugung, dass wir ein ausgewogenes Reformpaket vorlegen, das zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes führt.

Wir beantragen Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Mehrheit.

Pelli Fulvio (R, TI), relatore: Permettetemi di sorprendere i traduttori e di chiedervi di ascoltarmi come relatore di lingua latina e non di lingua francese in questa introduzione.

È per dirvi che apparentemente discuteremo di questioni giuridiche complesse, ma in realtà discuteremo di quesiti politici, e di quesiti politici importanti. Chiederei quindi ai colleghi di non spaventarsi per il «giuridismo» delle discussioni, ma di tenere in considerazione che cosa sta dietro a queste proposte e a queste decisioni di natura tecnico-giuridica.

Il quesito dell'unificazione dei Codici di procedura, il quesito del sovraccarico di lavoro del Tribunale federale, il quesito del controllo di costituzionalità delle leggi federali sono temi di assoluta importanza politica.

Parliamo del Tribunale federale per chiederci se deve continuare ad occuparsi di ricorsi disperati ed inutili, frutto del bisogno che è in noi tutti di vedere il nostro personale problema portato di tribunale in tribunale fino a Losanna o Lucerna, oppure se il Tribunale federale deve avere lo spazio per garantire al paese che quando una norma della nostra costituzione entra in vigore, lo entra davvero e non è più soggetta a ripensamenti parlamentari.

Dopo decenni nei quali il Parlamento a poco a poco ha sempre più invaso il campo delle competenze del Consiglio federale – sicuramente credendo di far bene, ma forse anche sopravvalutandosi –, ora è in discussione proprio in Parlamento

una regola che permette al terzo dei nostri poteri, quindi al Tribunale federale, di controllare se le leggi che facciamo sono corrette e rispettano la nostra costituzione ed in particolare i diritti dei nostri cittadini e dei cantoni.

Le discussioni che seguiranno sembreranno – come vi ho detto – tecniche, ma lo sono in realtà solo in parte.

Vi raccomando, evidentemente come relatore di maggioranza, di seguire le proposte formulate dalla maggioranza.

Durrer Adalbert (C, OW): Sachlich betrachtet ist die Justizreform nach Auffassung der CVP-Fraktion von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen – also der Nachführung, der Reform der Volksrechte und eben der Justizreform – die vordringlichste. Die chronische Überlastung des Bundesgerichtes war in den letzten 20 Jahren im Parlament ja immer wieder Gegenstand von Beanstandungen und Diskussionen. 1978 bzw. 1980, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 und die der Versicherungsrichter von 7 auf 9 erhöht wurde, betrug die Zahl der neu eingegangenen Fälle beim Bundesgericht noch 3000. 1997, also 20 Jahre später, waren es 5400 Fälle oder rund 80 Prozent mehr. Auch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht hatten wir im gleichen Zeitraum eine Zunahme von 1300 auf 2000 Fälle, also eine Steigerung um 55 Prozent.

Da kann man klar feststellen: Das Bundesgericht ist massiv überlastet. Die Folgen sind: Lange, zu lange Verfahren, die Gefahr der qualitativen Nivellierung der Rechtsprechung nach unten; eine gewisse Gefährdung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Rechtsprechung und – was auch wichtig ist – der Rechtsfortbildung. Eine Strukturreform ist also nötig, wenn wir das Problem nicht zu Lasten der Rechtssuchenden und nicht zu Lasten der Rechtssicherheit, oder dann über eine permanente Erhöhung der Zahl der Bundesrichter oder – was noch schlechter und unbefriedigender wäre – der Zahl des Hilfspersonals korrigieren wollen.

Neben dem Hauptmotiv der Entlastung und der stärkeren Effizienz gibt es aber noch weitere gewichtige Gründe für diese Justizreform. Wenn wir mit der angestrebten Entlastung des Bundesgerichtes keine Reduktion des Rechtsschutzes in Kauf nehmen wollen, müssen wir mit der allgemeinen Rechtsweggarantie ein Gegengewicht setzen. Das ist unabdingbar. Soll dem oder der Rechtssuchenden die Möglichkeit vorenthalten werden, direkt beim Bundesgericht Prozesse zu führen oder dieses als erste Instanz anzurufen, muss ihnen natürlich auf der anderen Seite auch das individuelle Recht garantiert werden, eine Streitsache grundsätzlich durch einen unabhängigen Richter beurteilen lassen zu können.

Deshalb ist für die CVP-Fraktion die Rechtsweggarantie, wie sie in Artikel 25a vorgesehen ist, unabdingbar.

Mit der Justizreform sollen aber auch Lücken in unserem Rechtsschutzsystem geschlossen werden. Es geht einmal darum, eine – wie das Herr Bundesrat Koller im Ständerat gesagt hat – behutsame Form der Normenkontrolle einzuführen; behutsam in dem Sinne, dass keine abstrakte oder gar präventive Normenkontrolle, wie sie beispielsweise Frankreich oder Deutschland kennt, eingeführt werden soll.

Heute kann sich der Rechtssuchende nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Mit der aktuellen Verrechtlichung der Dichte des Rechtes auf Bundesebene hat die Zahl möglicher Verletzungen unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze seit der Gründung des Bundesstaates – also in den letzten 150 Jahren – massiv zugenommen. Dieser Reformschritt drängt sich also auch deshalb auf. Und er drängt sich – wie das dargestellt worden ist – aufgrund der EMRK auf.

Mit der Reform soll dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz eingeräumt werden, auch das Zivil- und Strafprozessrecht im ganzen Land zu vereinheitlichen. Auch hier ist die CVP-Fraktion der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht, vor allem beim Strafprozessrecht. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ruft nach zeitgemässen, wirkungsvollen Instrumenten.

Die CVP-Fraktion erachtet die Justizreform als vordringlich. Sie begrüsst insbesondere die vom Bundesrat vorgeschlagene Konzeption. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates,

dass der Weg über eine bloss Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu kurz greifen würde. Dadurch würde insbesondere die strukturelle Reform, wie wir sie nun vorsehen, verbaut.

Nutzen wir also die einmalige Chance, unser oberstes Gericht wieder voll funktionsfähig zu machen, damit es seine für die Demokratie wichtigen Aufgaben erfüllen kann, nämlich die Wahrung der Rechtseinheit und die Garantie der Rechtsfortbildung.

In diesem Sinne ist die CVP-Fraktion für Eintreten auf den Beschlussentwurf C. Sie behält sich vor, in der Detailberatung noch abweichende Positionen bekanntzugeben, unterstützt sonst aber die Mehrheit der Kommission.

Fischer-Häggingen Theo (V, AG): Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage C einzutreten.

Die Fraktion erachtet dieses Reformpaket als das vordringlichste, das zu verabschieden ist. Die Reform der Justiz muss zum Ziel haben, die besondere Rolle des Bundesgerichtes als oberstem Gerichtshof unseres Landes zu verdeutlichen und die Rechtsprechung dieses obersten Gerichtes zu verwesentlichen. Wir müssen dabei von der in breiten Kreisen der Bevölkerung vorherrschenden Meinung Abstand nehmen, dass das Bundesgericht bei jedem Rechtshandel, und sei er noch so unbedeutend, angerufen werden kann. Vielmehr ist zu überlegen, welches eigentlich die Aufgaben und die Funktionen des obersten Gerichtes eines Landes sind.

Ein oberstes Gericht hat vorab für eine einheitliche Rechtsanwendung und für die Rechtsfortbildung zu sorgen. Die Funktion als Rechtsmittelinstanz hat in den Hintergrund zu treten. Dies wird gewährleistet, wenn künftig der Rechtsweg über rechtliche Vorinstanzen führen muss. Wir haben in den Kantonen qualitativ gute Gerichtsinstanzen, die in der Lage sind, auch in komplizierten und juristisch heiklen Fällen Recht zu sprechen. Bei der breiten Bevölkerung ist das Vertrauen in die kantonalen richterlichen Instanzen zu fördern. Dass dieses Vertrauen gerechtfertigt ist, zeigt die Tatsache, dass das Bundesgericht in eher wenigen Fällen anders urteilt als die Vorinstanzen.

Solange sich das oberste Gericht mit so vielen Fällen, denen keine präjudizielle Bedeutung zukommt, befassen muss, solange werden wir ein überlastetes Gericht haben. Ein überlastetes Bundesgericht kann aber seiner Aufgabe nur ungenügend nachkommen. Einfach die Zahl der Richter zu erhöhen, bringt auch nicht mehr Rechtssicherheit; ganz im Gegenteil, dadurch leidet die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Es ist aber gerade die Aufgabe des obersten Gerichtes, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen.

Ohne Zugangsbeschränkungen kann das Bundesgericht bei der Vielzahl der Rechtshandeln und bei immer weiter anwachsenden Gesetzesvorschriften dieser Hauptaufgabe nicht gerecht werden. Aber es bleibt auch kaum Zeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsfortbildung zu befassen. Es braucht deshalb Zugangsbeschränkungen. Ich weiss aufgrund des negativen Volksentscheides bei der letzten OG-Revision, dass man auf der politischen Ebene in dieser Frage etwas zurückhaltend denkt. Aber vielleicht böte gerade die vorliegende Verfassungsrevision Gelegenheit, dem Volk die Rolle des obersten Gerichtes in einem modernen Rechtsstaat näher zu erläutern.

Die SVP-Fraktion ist daher der Auffassung, dass die Schranken des Zuganges zum Bundesgericht in der Verfassung genannt werden und diese nicht alle auf die Gesetzesstufe verlagert werden. Wir hätten uns an und für sich dem bundesrätlichen Entwurf in Artikel 178a anschliessen können. Da diese Fassung scheinbar politisch keine Chance hat, treten wir für die Fassung des Ständerates ein. Im übrigen werden wir bei der Normenkontrolle dem Antrag der Minderheit (Jutzet) zustimmen.

Bei den Artikeln 113 und 114 wird die SVP-Fraktion dem Antrag der Mehrheit, also einer Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung, zustimmen.

Ich bitte deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Justizreform löst bei der grünen Fraktion keine Begeisterung aus. Sie enthält zwar Elemente, die wir durchaus begrüessen, zielt aber in einem sehr wesentlichen Punkt – der Zugangsbeschränkung – in eine völlig falsche Richtung.

Einig sind wir mit dem Bundesrat darin, dass die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes als oberstem Gericht gestärkt werden muss. Deshalb erachten wir es als richtig, dass das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet wird. Rechtsetzungs- und Aufsichtsaufgaben in gewissen Rechtsgebieten gehören nicht zu den Aufgaben eines höchsten Gerichtes. Richtig ist sodann, dass das Bundesgericht künftig in gewissen Streitigkeiten nicht mehr als erste und einzige Instanz eingesetzt wird. Solche Verfahren sind in der Regel sehr aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss. Sinnvoll ist es auch, wenn der Bundesrat selber von Justizaufgaben entlastet wird.

Deshalb ist es richtig, dass für solche Fälle dem Bundesgericht vorgelagerte verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen und ein selbständiges Bundesstrafgericht geschaffen werden. Das wird eine deutliche Entlastung des Bundesgerichtes zur Folge haben.

Positiv beurteilen wir sodann die Stossrichtung, solche verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen ganz generell und nicht nur auf Bundesebene weiter auszubauen. Deshalb befürworten wir die in Artikel 25a statuierte Rechtsweggarantie, die u. a. die Kantone künftig verpflichtet, nicht nur für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechtes, sondern auch im Bereich ihres eigenen, öffentlichen Rechtes richterliche Behörden zu errichten. Mit der Schaffung solcher richterlicher Vorinstanzen können die in der geltenden Verfassung an verschiedenen Stellen vorgesehenen Direktprozesse im Zivilrecht auf ein Minimum beschränkt und in der öffentlichen Rechtspflege gänzlich abgeschafft werden. Auch diese Massnahmen bringen eine beachtliche Entlastung des Bundesgerichtes und sind aus unserer Sicht völlig unproblematisch.

Selbstverständlich unterstützen wir auch die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Straf- und Zivilprozessordnungen in der Schweiz.

Skeptisch ist die grüne Fraktion allerdings in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich werde mich in der Detailberatung dazu im einzelnen äussern.

Grosse Probleme haben wir aber mit dem Versuch, im Rahmen dieser Justizreform den Zugang zum Bundesgericht massiv zu beschränken. Ausgangspunkt – das haben wir jetzt in verschiedenen Voten gehört – für diese zweifelhafte Idee ist die stets wiederholte Behauptung, eine weitere Entlastung des Bundesgerichtes könne nicht über eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bewerkstelligt werden, weil dann – so wird argumentiert – die Einheit der Rechtsprechung nicht mehr sichergestellt werden könne.

Diese Behauptung wird in aller Form bestritten. Wenn die bisher beschriebenen Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes nicht ausreichen, dann muss das Bundesgericht einer weitergehenden Reform unterzogen werden. Es ist sehr billig, die Lösung des Problems ganz einfach in einem massiven Abbau der Dienstleistung Rechtspflege zu suchen. Ich habe eine solche Konzeptänderung in der Kommission zur Diskussion gestellt. Sie finden meinen Alternativvorschlag einer Zweiteilung des Bundesgerichtes in den Artikeln 176, 176a, 177, 178, 178a. Das ist ein einheitliches Konzept, das Bundesfachgerichte schaffen will, die weiterhin als ordentliche Rechtsmittelinstanzen funktionieren würden, und diesen vorgelagert würde ein kleines Bundesgericht eingesetzt, das lediglich die Aufgabe hätte, über die Einheit der Rechtsprechung zu wachen.

Der Vorschlag orientiert sich am amerikanischen Modell des Supreme Court. Ausgangspunkt für die Erarbeitung dieses Konzeptes war die Überzeugung, dass der Überlastung des Bundesgerichtes nicht mit Zugangsbeschränkungen, sondern mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, verbunden mit einer besseren Kontrolle der Rechtsprechung, begegnet werden muss. Der Bundesrat ist ja deshalb gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, weil er eben diese Einheit der Rechtsprechung gefährdet sieht. Die von mir vertre-

tene Minderheit hat jedoch nach Mitteln und Wegen gesucht, dass das Rechtsschutzinteresse des Bürgers nicht geopfert werden muss. Wir sind der Überzeugung, dass eine effizientere Gerichtsorganisation dies leisten könnte.

Die zahlreichen Diskussionen in den letzten Wochen haben mich aber zur Überzeugung gebracht, dass die Zeit für diesen sehr weitgehenden Vorschlag noch nicht reif ist und im Rahmen dieser Verfassungsreform keine Chance haben würde. Ich habe deshalb einen neuen Vorschlag zur Diskussion gestellt, der die gleiche Zielsetzung verfolgt, aber im Rahmen der bisherigen Gerichtsorganisation realisiert werden könnte.

Das Anliegen einer grundlegenden Neuorganisation des Bundesgerichtes möchte ich dennoch weiterverfolgen. Ich bin nämlich überzeugt davon, dass das bundesrätliche Konzept einer Zugangsbeschränkung wie die letzte OG-Revision vor dem Volk scheitern wird. Dann werden wir wieder mit leeren Händen dastehen.

Herr Gross Jost hat zusammen mit Herrn Jutzet und mir gestern eine Motion (98.3302) eingereicht, die eine solche grundsätzliche Reorganisation verlangt und auch die Frage einer Qualitäts- und Effizienzkontrolle beim Bundesgericht aufwirft.

Die Zugangsbeschränkung, wie sie heute zur Diskussion steht, würde zu einer starken Änderung des Justizsystems in der Schweiz führen und eine klare Abkehr vom bisherigen Verständnis der Bundesgerichtsbarkeit darstellen. Ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Bundesgericht würde nur noch existieren, wenn es um Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung ginge; was als solches zu qualifizieren wäre, läge allein im Ermessen des höchsten Gerichtes. Der Gesetzgeber könnte somit den Zugang prinzipiell in allen Justizbereichen verschliessen, wenn dieses Kriterium nicht gegeben wäre. Damit würde die Verfassung nur noch einen bedingten Zugang zum Bundesgericht gewährleisten.

Ich komme zum Schluss: Weil in dieser Justizreform, wie ich eingangs dargelegt habe, zahlreiche Probleme in einem richtigen Sinn gelöst werden, wird die grüne Fraktion auf dieses Paket eintreten. Sollte sich jedoch am Schluss die Meinung durchsetzen, nur eine rigorose Zugangsbeschränkung könne das Problem beim Bundesgericht lösen, wird die grüne Fraktion dieses Reformpaket bekämpfen.

Jutzet Erwin (S, FR): Le groupe socialiste salue le principe d'une réforme de la justice et ne conteste donc pas l'entrée en matière. Nous saluons différents points du paquet de réformes qui nous est soumis, par exemple l'unification des procédures civile et pénale, la garantie de l'accès à un juge, l'introduction d'un tribunal pénal et d'autorités judiciaires fédérales pour des contestations de droit public fédéral.

Toutefois, le groupe socialiste aurait souhaité une réorganisation du Tribunal fédéral jusque dans ses structures fondamentales. En effet, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la réorganisation qui nous est présentée: nous ne sommes plus dans la mise à jour, la «Nachführung», mais nous sommes maintenant dans un vrai paquet de réformes et là, il nous manque un peu de courage. On aurait pu s'imaginer qu'on toucherait, par exemple, au nombre des juges et qu'on prévoirait des tribunaux fédéraux spécialisés ou régionaux, des «Bundesfachgerichte», des «Regionalgerichte».

Les membres socialistes de la commission ont voté en bloc contre le résultat tel qu'il est sorti des délibérations de la commission. Et cela en partie pour les raisons que je viens d'exposer, en partie à cause de l'introduction d'un contrôle des normes dans les cas concrets, et surtout – et c'est là la pierre d'achoppement, M. Thür l'a déjà dit –, nous sommes contre les nouvelles restrictions d'accès au Tribunal fédéral. Nous sommes d'accord qu'on ne peut pas aller au Tribunal fédéral avec n'importe quelle bagatelle ou peccadille. Mais nous sommes convaincus, et nous nous battons pour que chaque Suisse et chaque Suisseuse qui n'est pas d'accord avec un jugement d'une dernière instance cantonale puisse saisir une autorité judiciaire fédérale, sauf dans des cas très exceptionnels. Le projet du Conseil fédéral, les décisions du Conseil des Etats et les propositions de la majorité de notre commis-

sion sont à notre avis trop restrictifs, trop flous également et donnent quasiment un pouvoir discrétionnaire aux juges pour décider s'ils veulent s'occuper d'un cas ou non.

Ce n'est pas du chantage, mais un langage clair si je vous déclare que nous faisons dépendre notre décision au vote final d'une amélioration substantielle des dispositions réglant l'accès au Tribunal fédéral.

Gross Jost (S, TG): Das Wort «Justizreform» weckt hohe Erwartungen – Erwartungen auf Lösungsansätze für Probleme, die unser Kollege im Ständerat, Herr Rhinow, in bemerkenswerter Offenheit so umschreibt: Zu lange Verfahrensdauer, tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen, Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips, Gefährdung der Koordination und der Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung. Das sind alarmierende Befunde, die eine Reform an Haupt und Gliedern erwarten liessen.

Diese Erwartungen werden leider enttäuscht. Nicht dass in dieser Vorlage nicht auch mutige Punkte zu finden wären. Die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht setzt ein Zeichen gegen den überholten «Kantönligeist», die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene angesichts der geballten Gegnerschaft ist sogar kühn.

Aber daran ist diese Reform nicht zu messen. Zu fragen ist vielmehr, ob sie die Probleme löst, wie sie Ständerat Rhinow und andere beschreiben. Selbst wenn es richtig wäre, dass diese Probleme eine Auswirkung der enormen Überlastung des Bundesgerichtes sind: Die vorgeschlagene Therapie ist im besten Fall ein Placebo, im schlechtesten Fall das Unglück des Arztes, der nach dem gelungenen Eingriff feststellen muss: Operation gelungen, Patient gestorben. Warum?

Die bestehende Struktur des Bundesgerichtes mit den 30 Bundesrichtern wird als unantastbar unter Denkmalschutz gestellt. Um das altehrwürdige Gebäude zu schonen, wird der Zugang zu diesem Gericht massiv erschwert. Das lässt sich zwar an der Kompromissformel des Ständerates nicht mehr direkt ablesen. Im Expertenbericht und im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates gibt es aber dafür genug Anschauungsmaterial, von der Erhöhung der Streitwertgrenzen bis zur begründungslosen Abweisung von Rechtsmitteln.

Namhafte Staatsrechtslehrer haben vor einer solchen Einschränkung des Rechtsweges gewarnt. Professor Kölz sieht die zentrale Funktion des Bundesgerichtes, die Rechtsschutzfunktion, gefährdet. Professor Aubert, einst das juristische Gewissen des Ständerates, äussert unverhohlenen Misstrauen. Wer Verlautbarungen angesehener Bundesrichter in den Medien liest, weiss, wohin die Reise führt. Zum Beispiel schreibt der Präsident des Bundesgerichtes in der «NZZ» vom 12. Juni 1998: «Aus der Sicht des Rechtsuchenden müssen längst überholte Vorstellungen über die Aufgaben des Bundesgerichtes als des höchsten Gerichtes verschwinden.» Ständerat Wicki als Berichterstatter sagt noch viel drastischer, das Bundesgericht solle nicht zum «Güselkübel» der Nation werden. Ähnlich hat sich heute Herr Fischer-Häggingen geäussert.

Die Schweiz hat ein Bundesgericht, das beim Volk populär ist. Die staatsrechtliche Beschwerde gilt als Rechtsmittel des kleinen Mannes. Sie hat einen hohen Stellenwert im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Vertrauenskapital darf nicht gespielt werden. Deshalb braucht es Massnahmen gegen die Überlastung des Gerichtes. Aber es braucht vor allem ein Gericht mit einer zeitgemässen Struktur.

Die Entwicklung hin zu einer Struktur mit Bundesfachgerichten, z. B. mit dem vorgesehenen Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafgericht, weist in die richtige Richtung. Nicht in dieses Bild passt aber beispielsweise die Integration, die Einverleibung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in das Bundesgericht – mit allen Nachteilen für die Rechtsuchenden. Deshalb – Herr Thür hat schon darauf hingewiesen – verlange ich mit den Kollegen Thür und Jutzet in einer Motion (98.3302) eine echte Strukturreform des Bundesgerichtes.

Die SP-Fraktion ist zwar für Eintreten auf die Vorlage. Aber sie wird diese Vorlage in der jetzigen Mehrheitsfassung ein-

mütig ablehnen, wenn nicht Korrekturen an den Zugangsschranken angebracht werden.

Vallender Dorie (R, AR): Die FDP-Fraktion begrüsst die Justizreform. Die geltende Bundesverfassung setzt der Kontrolle von bundesrechtlichen Normen Grenzen. Es besteht zwar kein Überprüfungsverbot des Bundesrechtes, aber ein Anwendungsgebot. Diese Beschränkung des Bundesgerichtes ist unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit zu hinterfragen:

1. Wir können empirisch feststellen, dass Bundesrat und Bundesgesetzgeber – nach dem Motto «Wer sucht, der findet» – tendenziell geneigt sind, eine Verfassungsgrundlage zu finden, wenn sie eine suchen. Es sei an einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit erinnert: An die dringlichen Bodenbeschlüsse von 1989 mit der fünfjährigen Sperrfrist für die Veräusserung von Immobilien oder an das Binnenmarktgesetz.

2. Die Krux kann auch in der Anwendung liegen. Ein Bundesgesetz selber kann nämlich beim Erlass durchaus verfassungskonform erscheinen. Seine Anwendung in der Folge kann allerdings einen Verstoß von verfassungsmässigen Rechten offenlegen. Beim Erlass war das nicht abzusehen, z. B. weil an bestimmte Anwendungsfälle nicht gedacht wurde.

3. Auch kann sich ein ursprünglich verfassungskonformes Gesetz später als nicht verfassungskonform erweisen. Zu erinnern ist hier an die unterschiedliche Altersgrenze für die AHV-Rente vor und nach Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung.

4. Die stärkere Einbindung in die internationale Völkergemeinschaft hat zudem die Bedeutung von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung relativiert. Daher prüft das Bundesgericht heute die Bundesgesetze jeweils auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK. Kommt es zum Schluss, ein Bundesgesetz verstösse gegen die EMRK, so versagt es diesem Bundesgesetz in der Regel die Anwendung im konkreten Einzelfall. Damit geniessen rechtssuchende Bürger und Bürgerinnen heute dank der EMRK einen besseren Rechtsschutz als dank der schweizerischen Bundesverfassung. Dies gilt auch im Verhältnis zu anderem Völkerrecht. Dieser Zustand ist zu hinterfragen.

5. Das Bundesgericht hat Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung nicht nur zwangswise mit Blick auf das Völkerrecht relativiert. Es hat auch eigene Argumentationsmethoden entwickelt, um seiner Aufgabe als höchstes Gericht in einem Rechtsstaat gerecht zu werden.

Zu nennen sind die verfassungskonforme Interpretation oder die Anerkennung gesetzlicher Lücken und, als Folge davon, die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Verletzung der Rechtsgleichheit oder die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Vertrauensschutzes. Diese Methoden sind eigentliche Einbrüche in das Anwendungsgebot von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung.

Dieser erzwungenen Kreativität des Bundesgerichtes haftet allerdings aus dem Blickwinkel des Rechtsschutzinteresses der Bürger und Bürgerinnen etwas Zufälliges an. Dies ist um so stossender, als der Bundesgesetzgeber heute als die mächtigere Ebene gilt, weil immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund verlagert werden. Der Rechtsschutz gegenüber den Bundesgewalten ist daher heute mindestens so wichtig wie derjenige gegenüber den Kantonen. Auch muss mehr als früher sichergestellt werden, dass in den einzelnen Bundesgesetzen, aus welchem Departement sie auch immer stammen, die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich sind.

Zwei Gegenargumente zur konkreten Normenkontrolle verdienen noch besondere Aufmerksamkeit. Es wird vorgebracht, es sei stossend, wenn das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versage, dem das Volk in einem Referendum explizit zugestimmt habe. Es ist aber daran zu denken, dass die meisten Gesetze ohne Referendum in Kraft gesetzt werden. Weiter dürften Fälle selten sein, in denen in der Volksabstimmung verfassungswidrige Bestimmungen

zur Diskussion standen und den Ausschlag für die Zustimmung des Volkes gaben.

Auch die Gefahr der Verpolitisierung des höchsten Gerichtes ist mit Blick auf Artikel 178 Absätze 3 und 3bis – Vorentwurf – eher klein. Absatz 3 garantiert, dass das Bundesgericht gerade nicht unter allen Umständen ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklären darf. Dieser Entscheidungsrahmen erlaubt einen vorsichtigen, aber zuverlässigen Umgang bei der Kontrolle von Bundesgesetzen.

Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie daher, dem Eintreten zuzustimmen und die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle zu ermöglichen. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion wird jeweils die Mehrheit auf der Fahne unterstützen.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral entrera en matière sur le projet de réforme de la justice. Bien plus, nous nous réjouissons de ce projet de réforme, dans la mesure où il nous paraît absolument indispensable. Indispensable, c'est de rendre au Tribunal fédéral son rôle de tribunal suprême de notre Etat. Actuellement, nous souffrons précisément du fait que, par sa surcharge, le Tribunal fédéral n'est plus en mesure de remplir correctement ce rôle.

Il n'est plus en mesure d'assurer sérieusement l'unité de la jurisprudence. Le nombre de juges a déjà atteint un niveau extrême qui nuit finalement à l'unité de cette jurisprudence, qui nuit aussi aux possibilités de développement – ce qui est une tâche fondamentale du tribunal suprême – de la protection des droits du citoyen. Il faut que nos juges fédéraux, déchargés de trop de tâches quotidiennes, puissent à nouveau se vouer à la réflexion, à la recherche, davantage qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui lorsqu'ils sont obligés de rendre 180 ou 200 rapports par année.

La proposition d'augmenter le nombre des juges fédéraux n'est en aucun cas une solution. C'est la solution de facilité à laquelle nous nous refusons parce que, manifestement, elle ne permet pas de répondre aux soucis que nous avons. Mais nous aimerions beaucoup que l'on songe, dans cette réforme, aussi à l'avantage du justiciable. Celui-ci ne souhaite pas la multiplication des instances judiciaires. Sans doute, le principe selon lequel on ira jusqu'au Tribunal fédéral, que l'on entend souvent lorsque l'affaire est déjà en première instance, est-il très profondément ancré dans le cœur du citoyen suisse. Simplement, il faut maintenant expliquer à nos concitoyens qu'il n'est pas possible de recourir au Tribunal fédéral pour chaque affaire. En conséquence, nous approuvons l'idée de restreindre l'accès au Tribunal fédéral. Mais nous constatons que le constituant, dans le cas particulier – le projet du Conseil fédéral, malheureusement, va dans ce sens –, renvoie au législateur le soin de prendre les mesures qui seront naturellement impopulaires, celles qui limiteront l'accès au Tribunal fédéral. Finalement, les difficultés que nous évitons peut-être astucieusement avec le projet de réforme de la justice, nous les retrouverons sans aucun doute au moment où il s'agira de rédiger la loi d'application.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons pas soutenir la proposition de minorité à l'article 176a de prévoir une augmentation du nombre des tribunaux fédéraux. Le justiciable souhaite qu'on lui rende justice dans des délais raisonnables. Augmenter le nombre des instances, c'est inévitablement augmenter la durée des procès et c'est la première chose, sans aucun doute, contre laquelle s'élève le justiciable. Il veut avoir une justice prompte, sûre, rapide et économique, bien entendu, mais ces principes sont relativement contradictoires. En tout cas, un point sur lequel le justiciable est très sensible, c'est la rapidité avec laquelle on peut trancher l'affaire. D'ailleurs, un trop long procès peut avoir des conséquences catastrophiques sur la position des parties.

En ce qui concerne le contrôle des normes, le groupe libéral est divisé parce que nous voyons bien les arguments qui sont favorables au contrôle des normes. Mme Vallender vient de le dire, il y a l'importance des relations internationales et le fait que, de plus en plus, notre droit est dominé par le droit international et, par conséquent, par des traités que le Tribunal fédéral est obligé d'appliquer. Il en va particulièrement ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme qui, fi-

nalement, amène le Tribunal fédéral à se trouver dans une situation impossible, dans la mesure où il doit appliquer les lois fédérales tout en se disant qu'il va être ensuite condamné par la juridiction de Strasbourg. C'est effectivement une situation qui n'est pas à l'honneur de la Suisse.

Il y a aussi la rapidité des modifications. Il y a une législation sans doute trop abondante, mais celle-ci conduit au fait que la situation réelle change et que cette législation, alors qu'elle pouvait être, à l'origine, parfaitement conforme à la constitution, avec la modification de la situation, elle risque de ne plus l'être. Là aussi, le rôle du Tribunal fédéral, dans la mesure où il contrôle les normes, peut être utile.

Dernier élément favorable à ce contrôle concret des normes: il faut quand même dire que, parfois, notre Parlement a pris quelques libertés avec les bases constitutionnelles et qu'il serait bon, de temps en temps, qu'on le ramène à une juste vue des bases constitutionnelles lorsqu'il légifère. D'autre part, il est aussi évident que ce contrôle constitutionnel des normes a des inconvénients graves, non pas le contrôle abstrait, mais le contrôle concret lors des cas particuliers.

Tout d'abord, il est évident que les juges ne peuvent pas se défaire, même s'ils ne font pas de politique – et je crois que les juges fédéraux ne font pas de politique –, de leur propre conception politique et c'est celle-ci qui, évidemment, va se refléter dans les décisions qu'ils prendront, alors qu'on attend d'eux qu'ils appliquent véritablement un contrôle judiciaire des normes votées par le Parlement. Il y a aussi des possibilités de conflits entre le Parlement qui fait les lois et le Tribunal fédéral qui les applique, et celles-ci ne sont évidemment jamais favorables pour le développement harmonieux du bien public.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral entrera en matière, soutiendra les propositions de la majorité de la commission en ce qui concerne l'organisation judiciaire, et votera selon sa conscience, comme toujours, en ce qui concerne le contrôle des normes.

Gadient Brigitta (V, GR): Die Vorlage C der Verfassungsreform ist für mich vielleicht die bedeutendste, sicher aber die dringendste – im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit, unabdingbaren Grundwerten für ein demokratisches Staatswesen. Über die Jahre hinweg haben sich in unserem Rechtssystem verschiedene Mängel und Lücken immer deutlicher manifestiert; deren Behebung tut not. Ich begrüße deshalb grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrates, welche ein in sich ausgewogenes Ganzes darstellen und entscheidende Verbesserungen bringen, ohne mit der bewährten schweizerischen Tradition zu brechen. Eine umfassende Neugestaltung mit Bundesfachgerichten, wie sie ein Minderheitsantrag vorsieht, käme für mich aus verschiedenen Gründen für unser System nicht in Betracht. Kurz zu den Reformpunkten:

1. Unser Bundesgericht ist chronisch überlastet; verschiedenste Massnahmen konnten keine wirksame Abhilfe schaffen. Im Interesse unseres Rechtsstaates muss aber die Funktionsfähigkeit unseres obersten Gerichtes wieder verbessert werden. Nur so können einerseits ein wirksamer Rechtsschutz – das beinhaltet auch ein speditives, kostenmässig tragbares und einheitliches Verfahren –, andererseits aber die Sicherheit der Rechtsfortbildung und die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet werden.

In erster Linie die Abschaffung der Direktprozesse ist dabei ein unumgängliches Erfordernis. Jeder Prozess soll unterhalb des Bundesgerichtes beginnen. Damit direkt verbunden ist natürlich der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen beim Bund und in den Kantonen. Dem Bundesgericht sollen flächendeckend in allen Bereichen Gerichtsbehörden vorgeschaltet werden. Gleichzeitig wird damit auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber heute erheblich verbessert, würde doch künftig praktisch überall Anspruch auf Zugang zu einem Gericht, die sogenannte Rechtsweggarantie, bestehen.

Das ist für mich auch der Grund, einer – allerdings streng eingegrenzten – Ermächtigung an den Gesetzgeber zuzustim-

men, nötigenfalls eine angemessene Zugangsbeschränkung ans Bundesgericht vorzusehen. Der Grundsatz eines möglichst offenen und freien Zugangs an unser oberstes Gericht muss aber auch in Zukunft Gültigkeit haben.

2. Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze: Damit wird der Rechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger um einen ganz entscheidenden Bereich erweitert. Indem die Kontrolle instanzlich auf das Bundesgericht einerseits und auf den konkreten Anwendungsfall andererseits beschränkt bleibt und zusätzlich die Ausnahmeklausel der politischen Frage vorgesehen ist, ist auch ein allfälliger Einwand der Verletzung der Gewaltenteilung kaum haltbar.

3. Die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, welche von der Rechtslehre und von zahlreichen Kantonen seit langem gefordert wird: Auch diese bringt mehr Effizienz und die bereits eingangs geforderte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Ich bitte Sie deshalb, in den Grundsätzen dem ganzen Paket in der Fassung der Kommissionsmehrheit bzw. des Bundesrates zuzustimmen.

Baumberger Peter (C, ZH): Gestatten Sie einem praktizierenden Anwalt beim Eintreten einige Bemerkungen zu dieser Justizreform. Ausgangspunkt ist auch für mich die unbestreitbare Überlastung des Bundesgerichtes, Sie haben die Zahlen gehört. Ich möchte Ihnen aber einfach sagen, wozu das führt: Es führt zu einer faktischen Einzelrichterei. Diese faktische Einzelrichterei nimmt zu, und wir Anwälte pflegen das «Loterie romande» zu nennen. Es kommt dann nämlich ausserordentlich stark darauf an, wen Sie zufällig als Referenten zugeteilt bekommen und wen nicht. Auch formale Kollegialentscheide basieren letztlich auf der Beurteilung eines einzelnen Richters, der die Akten durchgesehen hat.

Daraus ergeben sich für mich als Anwalt gewisse Konsequenzen: Entweder müssen Sie Schranken setzen, oder Sie müssen das Gerichtssystem umbauen.

Zu den Schranken: Die Mehrheit hat in Artikel 178a eine Lösung zu finden versucht. Es ist nur ein Versuch, man hat das Problem im wesentlichen an den Gesetzgeber delegiert; wir werden auf dieses Problem zurückkommen müssen. Ich bin selbstverständlich einverstanden mit dem, was in Absatz 2bis steht. Es ist sinnlos, wenn Bagatelldfälle und unbegründete, aussichtslose Beschwerden vor das Bundesgericht kommen, darüber werden wir uns kaum gross streiten. Es wird dennoch eine Auseinandersetzung bei der Gesetzgebung geben.

Deswegen habe ich mir nun aus meiner praktischen Erfahrung heraus – ich führe immer wieder Prozesse vor Bundesgericht – überlegt, wie man das Gerichtssystem umbauen könnte. Bevor man ans Umbauen geht, muss man eine Diagnose stellen. Die Diagnose lautet – wir haben das von Kollege Leuba gehört –: Die Rechtssuchenden finden sich nicht mehr mit erstinstanzlichen Entscheiden ab und zunehmend auch nicht mehr mit kantonalen Gerichtsentscheiden: Die Kleinräumigkeit als Folge unseres Föderalismus wirkt sich da vielleicht etwas aus. Die Leute haben den Eindruck, die Richter seien persönlich und örtlich dem Ausgangspunkt ihres Streitfalles zu nahe.

1. Es ergibt sich daraus, dass unsere kantonalen Instanzen zunehmend zu Durchlauferhitzern werden, was dazu führt, dass das Bundesgericht seine Aufgabe nicht mehr voll zu erledigen vermag.

2. Ein wichtiger Faktor für gute Rechtsprechung ist, dass der Rechtsfrieden schnell wiederhergestellt wird. Also ist eine schnelle Rechtsprechung erforderlich. Wir haben das zunehmend nicht mehr.

Die Lösungsidee, die sich daraus einerseits zur Entlastung des Bundesgerichtes und andererseits zur Straffung des Rechtsweges ergäbe, wäre ein Umbau unserer Gerichtsorganisation. Ein gewisser Ansatz dieser Idee findet sich im Antrag der Minderheit I (Thür) – ich möchte ihm das zugestehen –, aber das ist nur ein Ansatz und meines Erachtens nicht fertig gedacht; er ist auch in der Motion Gross Jost (98.3302) nicht fertig gedacht. Denn wir können das Problem natürlich nicht lösen, indem wir einfach zusätzliche Gerichts-

instanzen einfügen, sondern wir müssen tatsächlich umbauen, und wir müssen auch ergänzen. Wir müssten wohl den Weg suchen, auf kantonaler Ebene nur noch eine Instanz zu haben.

Ein Beispiel ist – es gibt nicht nur eines, aber im Kanton Zürich gibt es ein klassisches und sehr erfolgreiches Beispiel – das kantonale Handelsgericht. Ich bitte schon jetzt jene, die sich mit diesen Problemen befassen, bei der Umsetzung, wenn wir die Vorinstanzen fürs Bundesgericht regeln, an diese Fälle zu denken und ja nicht das zu tun, was im Moment auch zur Diskussion steht, nämlich den Kantonen vorzuschreiben, es müssten immer zwei Instanzen sein; das wäre ungefähr das Verkehrteste, was wir hier tun können.

Auf Bundesebene ergäbe sich daraus, dass man wahrscheinlich eben doch, ich sage mal, sprachregionale Bundesgerichte schaffen würde, die Tat- und Rechtsfragen prüfen, also einen umfassenden Zugang zum Bundesgericht ermöglichen. Die Bundesgerichte in Lausanne und Luzern hätten darin vor allem noch Kassationsfunktionen, hätten also einerseits reine Rechtsfragen zu prüfen und andererseits die einheitliche Rechtsprechung zu sichern.

Ich habe diesen Antrag – Sie haben es gesehen – nach reiflicher Überlegung und verschiedenen Diskussionen nicht gestellt. Aber ich glaube – auch wenn das im Moment politisch aussichtslos ist –, dass wir uns diese Überlegungen zukünftig machen müssen. Ich muss Ihnen auch sagen: Ich habe mit mehreren Bundesrichtern über dieses Problem gesprochen, und da sind durchaus ähnliche Vorstellungen vorhanden.

Ich empfehle Ihnen auch persönlich ohne grosse Begeisterung Eintreten, vor allem deswegen, weil zumindest einmal die überfällige Vereinheitlichung des Prozessrechtes kommt. Ich werde dazu in der Detailberatung noch zwei, drei Worte sagen.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*

Fünfzehnte Sitzung – Quinzième séance

Donnerstag, 25. Juni 1998

Jeudi 25 juin 1998

15.00 h

Vorsitz – Présidence:

Leuenberger Ernst (S, SO)/Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1433 hiervoor – Voir page 1433 ci-devant

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz (Fortsetzung)

C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice (suite)

Koller Arnold, Bundesrat: Zunächst möchte ich Ihnen für die im ganzen positive Aufnahme des Bundesbeschlusses C – nämlich des Teils über die Justizreform im Rahmen der Verfassungsreform – bestens danken.

Sie wissen: Mit der sogenannten *Mise à jour* oder Nachführung hat der Bundesrat lediglich einen Auftrag des Parlamentes aus dem Jahre 1987 erfüllt, als Sie in einem Bundesbeschluss den Bundesrat aufforderten, Ihnen das geltende geschriebene und ungeschriebene Verfassungsrecht in moderner Sprache, übersichtlicher Systematik und einheitlicher Normendichte zu präsentieren.

Der Bundesrat hat dann aber bei der Vorbereitung der Verfassungsreform rasch festgestellt, dass diese mit der *Mise à jour* nicht ihr Bewenden haben kann; er ortete eindeutig auch materiellen, systematischen Reformbedarf. Daher kreierte er das Konzept der Verfassungsreform als eines nach vorne offenen, dynamischen Prozesses.

Im Rahmen dieses Konzeptes behandeln wir nun heute den ersten Reformteil, der die Reform der Justiz auf Verfassungsebene betrifft. Wie mehrere Redner klargemacht haben, stimmt auch der Bundesrat in der Lagebeurteilung darin überein, dass diese Justizreform besonders wichtig und dringlich ist; denn die heute geltende Ordnung der Bundesrechtspflege weist mehrere klare strukturelle Schwachstellen auf.

Am stärksten fällt aus politischer Sicht die chronische Überlastung unserer obersten Gerichte ins Gewicht. Die Zahlen der Geschäftsberichte sprechen eine deutliche Sprache. Im Jahre 1978 beispielsweise, als Sie die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes zum letzten Mal von 28 auf 30 erhöhten, waren noch Neueingänge im Umfang von 3000 Fällen zu verzeichnen. Letztes Jahr waren es 5408; das entspricht einer Steigerung der Belastung um 80 Prozent. Vergleicht man mit 1984, als die Zahl der nebenamtlichen Richter von 15 auf 30 erhöht wurde, entspricht die Zunahme der Neueingänge immer noch einer Steigerung um 35 Prozent. Das Bundesgericht konnte diese starke Zunahme der Fälle schliesslich, wenn auch in unbefriedigender Weise, nur noch lösen, indem die Zahl der juristischen Mitarbeiter im gleichen Zeitraum wesentlich erhöht wurde (von 24 auf 80). So gelang es, dass sich wenigstens der Übertrag Ende Jahr seit 1990 einigermaßen in konstanten Grössen bewegt. Der Übertrag von einem Jahr auf das nächste beträgt regelmässig zwischen 2000 und 2300 Fällen. Das entspricht etwas weniger als der Hälfte eines Jahrespensums.

Noch krasser ist seit neuestem die Situation beim Eidgenössischen Versicherungsgericht, wobei wir natürlich wissen, dass die Wirtschaftslage, die langanhaltende Rezession, auf die Belastung des Versicherungsgerichtes einen recht direkten Einfluss hat. Die Eingänge nahmen allein im Jahre 1997 um nicht weniger als 8 Prozent auf 2019 zu. Trotz einer ausserordentlich hohen Erledigungszahl von 1755 betrug der Übertrag beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Ende Jahr mit 1602 Fällen fast ein ganzes Jahrespensum.

Hier wird das wahr, was ein grosser britischer Politiker, nämlich Gladstone, schon im letzten Jahrhundert festgehalten hat: Verzögerte Gerechtigkeit wird sehr rasch zur verweigeren Gerechtigkeit.

Hauptverantwortlich für die Überlastung ist der leichte Zugang zum Bundesgericht. Namentlich die staatsrechtliche Beschwerde, die einen grossen Teil der vom Bundesgericht behandelten Fälle ausmacht, unterliegt – von den üblichen Eintretensvoraussetzungen abgesehen – überhaupt keinen Beschränkungen.

Mitverantwortlich für diese Überlastung ist die Belastung mit sachfremden Aufgaben. So ist das Bundesgericht heute immer noch in zahlreichen Fällen die einzige oder aber die erste gerichtliche Instanz, die über einen Streit entscheidet. Solche Prozesse verursachen bekanntlich einen ungleich grösseren Aufwand als Verfahren, in denen nur die Rechtmässigkeit eines gerichtlichen Urteils, also die Rechtsfrage, überprüft werden muss.

Die zweite strukturelle Schwäche liegt in den Lücken des heutigen Rechtsschutzsystems. Unsere Bundesverfassung kennt bisher keine allgemeine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt namentlich dann, wenn der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, aber auch etwa im wichtigen Bereich der politischen Rechte des Bundes.

Die dritte strukturelle Schwäche hat der Bundesrat im Fehlen jeder Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene geortet. Rechtsuchende – also unsere Bürgerinnen und Bürger – können sich nicht wehren, wenn ihre Grundrechte, also ihre grundlegenden Freiheitsrechte, durch ein Bundesgesetz verletzt werden.

Diese Rechtsschutzlücke fällt mit der enormen Zunahme der Bundeskompetenzen natürlich immer mehr ins Gewicht. Wenn Sie bedenken, dass die etwa 140 Partialrevisionen der Verfassung, die wir seit 1874 durchgeführt haben, in der weit aus grössten Zahl der Fälle immer die Begründung neuer Bundeskompetenzen betrafen, dann sehen Sie natürlich, dass rein von der Quantität der Bundesnormen her das Gefahrenpotential zu Lasten der Freiheitsrechte unserer Bürgerinnen und Bürger von seiten des Bundes heute bedeutend grösser ist als von seiten der Kantone. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass hier in der Form der konkreten Normenkontrolle, auf die wir noch im Detail eingehen werden, Abhilfe zu schaffen ist.

Schliesslich stehen auch das Zivil- und das Strafprozessrecht auf der Mängelliste. Die kleinräumige Schweiz verfügt heute neben den Verfahrensordnungen des Bundes über je 26 kantonale Zivil- und Strafprozessordnungen. Das ist im Zeitalter der Globalisierung ein kaum mehr vertretbarer Zustand. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass es heute gerade die Kantone sind, die namentlich eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes verlangen, damit die Bekämpfung des internationalen Verbrechens auch durch dieses Mittel effizienter wird.

Aus dieser Diagnose der strukturellen Schwächen unserer Bundesrechtspflege ergeben sich die Reformvorschläge des Bundesrates:

Der erste Bereich betrifft die unbedingt nötige Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit unseres Bundesgerichtes. Wie auch heute morgen plastisch dargelegt worden ist, kann unser oberstes Gericht vor allem die wichtige Funktion der Garantie der Rechtseinheit und der Rechtsfortbildung nicht mehr mit der nötigen Sorgfalt erfüllen.

Das Bundesgericht ist auf dem besten Wege, zu einer «Rechtsprechungsfabrik» zu werden, wenn wir hier nicht Ge-

gensteuer geben. Ich brauche dieses harte Wort bewusst. Das kann kein befriedigender Zustand für ein oberstes nationales Gericht sein.

Wir schlagen Ihnen daher im wesentlichen drei Entlastungsmassnahmen vor:

Zum einen sollen dem Bundesgericht durchgehend richterliche Behörden vorgeschaltet werden. Das Bundesgericht entscheidet künftig grundsätzlich nicht mehr als erste richterliche Instanz, sondern nimmt als letzte und oberste Instanz eine Nachkontrolle der Rechtsanwendung vor. Die aufwendige Sachverhaltskontrolle entfällt damit. Zudem kann das Bundesgericht von der Filterwirkung der richterlichen Vorinstanzen profitieren.

Auf Bundesebene werden zur Verwirklichung dieses Vorschlags der Ausbau der verwaltungsgerichtlichen Behörden, allenfalls in Form eines zentralen Bundesverwaltungsgerichtes, und die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtes nötig. Für die Kantone ergibt sich insofern eine Neuerung, als sie nun nicht nur für den Vollzug des Bundesrechtes, sondern auch im Bereich des kantonalen Verwaltungsrechtes durchgehend richterliche Behörden bestellen müssen.

Zum zweiten soll das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet werden – also keine Direktprozesse vor Bundesgericht mehr, ausser bei den staatsrechtlichen Klagen, wo es um bundesstaatliche Streitigkeiten geht und wo sich das aus der Natur der Sache ergibt.

Zum dritten streben wir eine Verwesentlichung der höchstgerichtlichen Rechtsprechung an, indem wir auf Verfassungsebene die Grundlage für Zugangsbeschränkungen schaffen.

Der zweite Reformbereich bringt Verbesserungen des Rechtsschutzes. Vorgesehen ist die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie. Der Rechtssuchende kann in grundsätzlich allen Streitigkeiten künftig an ein unabhängiges Gericht gelangen. Gesetzliche Ausnahmen sind nur für spezifisch begründete Ausnahmefälle zulässig, z. B. nicht justiziable Regierungs- oder Parlamentsakte.

Diese allgemeine Rechtsweggarantie kompehisiert nach Auffassung des Bundesrates zu einem Teil die nötigen Zugangsbeschränkungen zum Bundesgericht. Der Rechtssuchende kann zwar seinen Prozess nicht mehr unter allen Umständen bis ans Bundesgericht tragen, dafür ist ihm aber in jedem einzelnen Fall die Beurteilung durch einen unabhängigen Richter garantiert.

Insofern kann ich Ihrer Aussage, Herr Thür, nicht folgen, wenn Sie sagen, diese Justizreform bringe einen massiven Abbau der Dienstleistung der Rechtspflege in der Schweiz. Sie bringt einen Umbau, eine Verlagerung, aber nicht einen massiven Abbau. Im übrigen hat Herr Baumberger als Praktiker heute morgen auch klargestellt, dass die Garantie im Zusammenhang mit dem Bundesgericht eine Scheingarantie ist, weil die Sache praktisch oft auf eine einzelrichterliche Tätigkeit hinausläuft, von der wir in unserem politischen System und Justizsystem ja nie viel gehalten haben. Zum Teil täuscht sich das Volk selber, wenn es meint, der Weg nach Lausanne sei jene optimale Garantie des Rechtsschutzes, die man sonst nirgends erhalten könne.

Zum dritten ist die Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle auf Bundesgesetze vorgesehen. Zuständig für diese Normenkontrolle soll einzig das Bundesgericht sein. Private können die verfassungsmässigen Rechte sowie das Völkerrecht anrufen.

In unserem föderalen Staat scheint uns auch wichtig, dass wir den Kantonen jetzt neu auch die Möglichkeit geben, Grenzüberschreitungen des Bundes gegenüber den Kompetenzen der Kantone vor dem Bundesgericht anzufechten. Dies ist in unserer Zeit sicher ein Gebot des föderalen Gleichgewichtes.

Als letzten wesentlichen Reformpunkt stellt die Justizreform die erforderlichen Verfassungsgrundlagen bereit, um das Zivil- und Strafprozessrecht in der ganzen Schweiz zu vereinheitlichen. Dabei soll die Organisationshoheit über die Gerichte aber im Grundsatz ausdrücklich bei den Kantonen bleiben. Gelegentlich hört man die These: Man könnte die nötigsten Reformen im Justizbereich auch über eine Reform des OG realisieren. Der Bundesrat ist hier ganz klar anderer Mei-

nung. Wir brauchen diese Reform des Justizverfassungsrechtes, denn sonst lassen sich wesentliche Reformschritte nicht verwirklichen. So lässt die geltende Verfassung beispielsweise für eine Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht sehr wenig Spielraum. Sodann enthält die geltende Verfassung keine Grundlage für ein selbständiges Bundesstrafgericht und ebensowenig für eine Verpflichtung der Kantone, durchgehend richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einzusetzen. Ferner schreibt die geltende Verfassung gewisse Direktprozesse und den Grundsatz der Massgeblichkeit von Bundesgesetzen ja noch ausdrücklich vor, und auch die Vereinheitlichung des Prozessrechtes braucht unbedingt eine entsprechende Verfassungsgrundlage.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, auf diese wichtige Reform unseres Justizverfassungsrechtes einzutreten. Ich darf Sie daran erinnern, dass im Rahmen der Vernehmlassung dieser Bundesbeschluss C eine sehr positive Aufnahme gefunden hat. Weit über 70 Prozent aller Angehörten haben sich zugunsten dieses Projektes ausgesprochen. Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass die Zeit reif für eine derartig grundlegende Reform unseres Justizverfassungsrechtes ist, damit die dritte Gewalt auch im nächsten Jahrhundert ihre Funktionen erfüllen kann.

Gross Jost (S, TG): Herr Bundesrat, es gibt Bundesrichter, die die Auffassung vertreten, durch die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene werde der Entlastungseffekt durch die Zugangsbeschränkungen in etwa kompensiert. Teilen Sie diese Auffassung, und – wenn ja – planen Sie im Hinblick darauf bereits heute eine Aufstockung der Zahl der Bundesrichter?

Koller Arnold, Bundesrat: Kürzlich haben wir beim Bundesgericht ein Jubiläum gefeiert, und dort hatte ich natürlich Gelegenheit, mit vielen Bundesrichtern zu sprechen. Es ist verständlich, dass angesichts der chronischen Überlastung in Lausanne tatsächlich eine gewisse Angst besteht – und da sind Sie, Herr Gross, und ist dieses Parlament angesprochen –, dass man nicht den nötigen Mut haben werde, für Zugangsbeschränkungen zu sorgen. Wenn man den Mut für Zugangsbeschränkungen nicht hat, wenn man also diesbezüglich am Status quo ante festhalten würde, dann wären diese Ängste der Bundesrichter berechtigt. Sie wissen aber: Der Bundesrat und der Ständerat – der die Vorlage übrigens mit 26 zu 1 Stimmen bereits angenommen hat – sind gewillt, einerseits durch die allgemeine Rechtsweggarantie diese Umstrukturierung vorzunehmen, haben aber andererseits auch den Mut, dafür zu sorgen, dass das Bundesgericht – Sie haben ja heute morgen den Bundesgerichtspräsidenten zitiert – nicht zum «Abfalkkübel der Rechtsprechung» in unserem Lande wird, weil alle bis nach Lausanne gehen können.

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 25a
Titre et préambule; ch. I Introduction; art. 25a
 Anträge der Kommissionen: BBI
 Propositions des commissions: FF

*Angenommen – Adopté***Art. 113**

Anträge der Kommissionen: BBI
 Propositions des commissions: FF

Art. 114

Anträge der Kommissionen: BBI
 Propositions des commissions: FF

Eventualantrag Sandoz Suzette

(falls der Antrag der Minderheit abgelehnt wird)

Abs. 1

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und der Strafuntersuchung ist Sache des Bundes.

Proposition subsidiaire Sandoz Suzette

(au cas où la proposition de la minorité serait rejetée)

Al. 1

La législation en matière de droit pénal et d'instruction pénale relève de la compétence de la Confédération.

Leuba Jean-François (L, VD): Nous traitons les articles 113 et 114 ensemble, bien que, j'attire votre attention là-dessus, la composition de la minorité est différente, puisque s'agissant de la procédure civile, j'ai la chance d'avoir dans la minorité un cosignataire conseiller fédéral, ce qui n'est pas le cas pour la procédure pénale!

La minorité de la commission vous propose de renoncer à l'unification des procédures civile et pénale. Je sais parfaitement que c'est politiquement tout à fait incorrect de faire une telle proposition. Pourtant, je crois qu'à longue échéance, il ne s'agit pas de savoir si c'est politiquement correct ou politiquement non correct de régler ce problème, je crois que le problème vaut la peine d'être examiné pour lui-même.

La procédure, et c'est particulièrement vrai pour la procédure civile, relève de la culture. Monsieur le Conseiller fédéral, si l'on vous disait qu'au moment de la globalisation, comme vous l'avez dit tout à l'heure, c'est absolument ridicule d'avoir 20 dialectes allemandiques et que c'est le moment enfin d'avoir un seul dialecte pour toute la Suisse allemandique, probablement que vous ne seriez pas d'accord. Je crois que nous sommes ici exactement dans le même genre de problème. Si l'on imposait le dialecte – appenzellois bien sûr! – à l'ensemble de la Suisse allemandique, je pense qu'il y aurait de très vives réactions. Ce sont les réactions que la minorité de la commission éprouve à l'idée de l'unification des procédures.

La manière d'interroger un témoin ou de considérer les déclarations des parties; la manière d'administrer les preuves; le fait que la justice doit être organisée de manière indépendante et pourtant proche du citoyen; la procédure doit l'être elle aussi, proche du citoyen, et doit correspondre à la mentalité qui est, quoi qu'on en dise, fort différente d'un canton à l'autre. On a l'occasion de le voir fréquemment en ce qui concerne les votations fédérales.

Mais, peut-on se demander, quelle est l'utilité d'unifier la procédure, et d'abord la procédure civile, puisque nous traitons les deux objets ensemble? On m'a dit en commission, de manière assez agressive, que je ne cherchais qu'à défendre un privilège d'avocat. D'abord, je ne pratique pas le barreau, donc je n'ai pas d'intérêt personnel dans cette affaire. Et puis, je rappelle que la libre circulation des avocats est parfaitement inscrite aujourd'hui et que personne ne la conteste.

On dit que le client a le droit de connaître la procédure, même s'il doit procéder dans un autre canton. Le client se moque pas mal de la procédure dans la mesure où, en tout cas en procédure civile, le recours à l'avocat est indispensable et

que c'est l'avocat qui pratique la procédure. Le client se fie à son avocat.

On nous dit: «Vous compliquez incroyablement le travail des avocats, parce qu'ils doivent apprendre, à part leur propre code de procédure, 25 autres procédures plus – plus! – encore les procédures fédérales.» D'abord, ce ne sont pas 25, parce que beaucoup de procédures se ressemblent. Mais il doit aussi apprendre le droit étranger, et on n'a jamais prétendu qu'il fallait renoncer à conclure une convention internationale sous prétexte que les avocats devraient apprendre, en plus du droit national, le droit étranger.

C'est d'ailleurs là que l'on touche une des contradictions des partisans de l'unification. D'une part, on nous dit: «Mais non, c'est facile de faire des codes unifiés, parce que les procédures finalement sont très semblables en Suisse, et on arrivera très facilement à les unifier.» Mais s'ils sont très semblables en Suisse, pourquoi alors les unifier? Pourquoi trouver que c'est trop compliqué, que les avocats n'arrivent pas à se débrouiller avec des codes qui sont différents?

Au contraire, je prétends et je crois pouvoir l'affirmer pour avoir dirigé pendant 12 ans un département de justice et police, je crois qu'au contraire, lorsque des modifications de procédure sont nécessaires – ceci est vrai en procédure civile comme en procédure pénale –, cela va beaucoup plus vite en procédure cantonale de modifier un code dans un Grand Conseil que de modifier une loi fédérale devant cette assemblée.

Et nous sommes beaucoup plus flexibles avec la possibilité de modifier les procédures si elles restent cantonales que si on les transfère au niveau fédéral, où vous savez combien de temps il faut pour changer deux virgules dans une loi!

Pour le droit matériel, on a pu trouver, entre les différentes parties de la Suisse, des solutions de compromis qui ne choquaient finalement personne. Pour le droit de procédure, ce n'est pas possible. Le droit de procédure, c'est un droit de système: ou bien vous avez un système, ou bien vous avez l'autre, mais ces systèmes ne peuvent pas être joints et ne peuvent pas être unis.

Enfin, ce qui est décisif aux yeux de la minorité, c'est l'influence sur l'organisation judiciaire. J'aimerais vous lire ce que dit le message du Conseil fédéral à la page 533 de la version française. C'est la dernière remarque en ce qui concerne l'unification de la procédure civile: «Il est nécessaire de donner une base aux restrictions du droit fédéral en matière d'organisation cantonale parce que sinon il ne serait pas possible d'unifier le droit de procédure civile en raison des liens souvent étroits entre les règles de procédure et l'organisation des autorités.»

Qu'en termes élégants ces choses-là sont dites! Cela veut dire que, en matière d'organisation judiciaire, les cantons vont perdre leur autonomie! Bien que la loi dise le contraire! Bien que la constitution prétende le contraire! Le message dit la vérité. Le message ne trompe pas: les cantons vont perdre en réalité leur compétence en matière d'organisation judiciaire. Il n'y aura plus d'organisation judiciaire cantonale, parce qu'on nous dira que l'organisation judiciaire cantonale – comme on nous dit aujourd'hui que la procédure cantonale est un obstacle à l'unification du droit – est un obstacle à l'unification de la procédure. J'entends l'argument venir tout de suite. Vous allez perdre ainsi un pan complet de la souveraineté cantonale. Alors, il vous restera le fédéralisme de cantine pour les réunions du dimanche!

Sandoz Suzette (L, VD): L'essentiel a certes été dit par M. Leuba concernant les motifs graves et culturellement importants de s'opposer aussi bien à une unification de la procédure civile qu'à une unification de la procédure pénale. Néanmoins, un aspect semble nécessiter quelques réflexions supplémentaires et cet aspect fonde la proposition subsidiaire que vous avez reçue et qui ne concerne que l'unification de la procédure pénale.

En effet, un reproche est adressé assez souvent aux différentes procédures pénales d'empêcher la réalisation suffisamment rapide de la poursuite pénale contre un prévenu. Il est vrai que l'obligation de coordonner, au stade de l'instruction

tion pénale, 26 procédures cantonales peut quelquefois favoriser, en fin de compte, le prévenu. C'est dans cet ordre d'idées que, à titre subsidiaire par rapport à la proposition de minorité Leuba, je vous propose d'envisager une subdivision de cette unification de la procédure pénale. On pourrait prévoir l'unification des règles concernant l'instruction pénale et laisser, en revanche, les cantons organiser la procédure devant les autorités judiciaires.

A ce point de vue, peut-être, deux remarques:

1. Lorsque nous avons discuté en Commission des affaires juridiques des différentes initiatives cantonales sur l'unification de la procédure pénale, cet aspect particulier de l'instruction pénale a été mis en évidence. A vrai dire, une minorité de la commission ne s'est pas déclarée favorable au principe de l'unification de la procédure pénale, minorité de cinq personnes qui englobait aussi bien des Suisses alémaniques que des Suisses romands, et allant de la gauche à la droite.

2. On pourrait reprocher peut-être à la proposition que j'ai faite de ne pas avoir touché la formulation de l'alinéa 3. Mais je crois qu'il est très clair que, si à l'alinéa 1er on admet l'unification des règles de l'instruction pénale, on peut ensuite réserver, selon la formulation de la proposition de minorité, d'une manière générale la procédure et l'administration de la justice aux cantons. La formulation de l'exception de l'alinéa 1er est assez claire pour qu'on sache exactement ce que recouvre l'alinéa 3.

Au nom du respect de la culture et de l'intérêt du justiciable devant les autorités judiciaires, je vous demande de ne pas unifier toute la procédure pénale. En revanche, au nom de l'efficacité de l'instruction pénale, je vous demande, à titre subsidiaire, d'envisager cette unification dans cette partie-là de la procédure pénale.

Keller Christine (S, BS): Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie um Ablehnung des Minderheitsantrages Leuba zu Artikel 113. Kollegin Thanei wird nachher noch zu Artikel 114 betreffend das Strafprozessrecht sprechen.

Die Zivilprozessordnung muss auf Fairness und Rechtsgleichheit ausgerichtet sein; darauf sind gerade die ökonomisch und sozial Schwächeren dringend angewiesen. Alle haben den Anspruch darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen Gericht in einem unparteiischen Verfahren entschieden wird. Nicht zufällig haben deshalb die Grundrechte der geschriebenen und ungeschriebenen Bundesverfassung wie auch der Europäischen Menschenrechtskonvention das Zivilprozessrecht nachhaltig beeinflusst und heute teilweise schon zu einer Vereinheitlichung geführt. Dem Prozessrecht als Garanten eines fairen Verfahrens zur Durchsetzung der rechtlichen Ansprüche kommt eine grundlegende Funktion zu. Der geltende Zustand, nämlich die weitgehende Zersplitterung des Zivilprozessrechtes in 27 verschiedene Prozessordnungen, erschwert jedoch diese Aufgabe. Die bestehende Unübersichtlichkeit führt zu einer im Grunde nicht tolerierbaren Rechtsunsicherheit, zu eigentlichen Stolpersteinen für die Rechtsuchenden.

Auch aus meiner beruflichen Erfahrung als Zivilgerichtsschreiberin kann ich die in der Botschaft getroffene Feststellung bestätigen, dass es für einen auswärtigen Anwalt oder eine auswärtige Anwältin ein grosses Risiko ist, in einem anderen Kanton zu prozessieren, geschweige denn für die Rechtsuchenden selber, die sich eine Vertretung nicht leisten können oder wollen.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der bestehenden Rechtszersplitterung ergeben, zeigen sich auch in der Vielzahl von bundesgerichtlichen Entscheiden zu prozessualen Fragen. Das Problem der Rechtsunsicherheit wird noch verschärft durch den Mangel an einer gebührenden wissenschaftlichen Durchdringung des Zivilprozessrechtes, die für die Rechtsfortbildung von grossem Nutzen wäre. Auch die Rechtswissenschaft kann jedoch die grosse Fülle der verschiedenen kantonalen Normen nicht bewältigen. An den Universitäten fristet das Zivilprozessrecht oft zu Unrecht eine Randexistenz, was angesichts seiner wichtigen Funktion zu beklagen ist.

Die heutigen unterschiedlichen Verfahrensregeln der Kantone, z. B. in der Frage, bis zu welchem Zeitpunkt eine neue Tatsache oder ein neuer Beweis in den Prozess eingeführt werden kann, können sogar zu einer Ungleichbehandlung der Rechtsuchenden bei der Durchsetzung desselben Anspruchs führen; auch dies ist kein akzeptabler Zustand.

Welche Gründe können denn überhaupt gegen eine Vereinheitlichung des Zivilprozessrechtes sprechen, wie sie der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vorschlagen? Bereits heute hat es sich als unumgänglich erwiesen, dass der Bundesgesetzgeber verschiedentlich gerade zum Schutz der sozial schwächeren Partei – z. B. im Arbeitsrecht – mit Verfahrensgrundsätzen in die kantonale Hoheit eingegriffen hat. Auch dies ist ein Faktor, der – so wichtig und unumgänglich er war – die Unübersichtlichkeit der Rechtssituation noch verschärft hat.

Gewiss wird eine Vereinheitlichung des Rechtes dazu führen, dass ab und zu auf Liebgewordenes und Vertrautes verzichtet werden muss. Die Unterschiedlichkeiten der lokalen Prozessrechte beruhen jedoch, wie Prof. Thomas Geiser in einem kürzlich erschienenen Aufsatz geschrieben hat, zum grössten Teil – entgegen der hier von der Gegenseite vertretenen Auffassung – nicht auf besonderen kulturellen oder lokalen Verhältnissen, sondern sind mit historischen Besonderheiten zu erklären.

Sowohl von dem materiell anzuwendenden Prozessrecht als auch von den kulturellen, politischen und institutionellen Grundlagen her liegt weitgehend eine Einheit vor, die in der kleinen Schweiz keineswegs eine derartige Rechtszersplitterung rechtfertigt. Der geltende Zustand erscheint um so anachronistischer, als im Raum Europa wichtige Teile des Zivilprozessrechtes bereits durch das Lugano-Übereinkommen vereinheitlicht worden sind und Bemühungen um eine Annäherung der nationalen Prozessordnungen in Europa stattfinden. Die Tendenz zu grösseren Wirtschaftsräumen bedingt rechtliche Vereinheitlichungen, sowohl des materiellen als auch des formellen Prozessrechtes. Gerade die sozial Benachteiligten müssen an einem effizienten, für alle erschwinglichen Zivilprozess interessiert sein. Dies bedingt eine übersichtliche, einfache, möglichst klare Regelung.

Wie Thomas Geiser weiter feststellt, ist in der Schweiz am Ende des 20. Jahrhunderts noch nicht erreicht, was fortschrittliche Juristen schon 1861 bei der Gründung des Schweizerischen Juristenvereins verlangten: das Ziel eines vereinheitlichten Zivilprozesses in der Schweiz. Heute, an der Schwelle zum dritten Jahrtausend, sollten wir diese alte Forderung endlich verwirklichen. Nur damit können wir uns auch in Zukunft der Herausforderung einer Annäherung an die Gerechtigkeit stellen.

Ich bitte Sie deshalb im Namen meiner Fraktion, den Minderheitsantrag Leuba abzulehnen und mit dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit die Bundeskompetenz auf dem Gebiet des Zivilprozessrechtes zu bejahen.

Thanei Anita (S, ZH): Im Namen der SP-Fraktion bitte ich Sie, bei Artikel 114 der Mehrheit zu folgen und den Minderheitsantrag Leuba sowie den Eventualantrag Sandoz Suzanne abzulehnen.

Bei diesem Artikel geht es insbesondere um die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes. Heute ist die Legiferierung im Bereich des Strafprozessrechtes Sache der Kantone, weshalb wir in der Schweiz 29 verschiedene Strafprozessordnungen kennen. Gegen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen werden vor allem föderalistische Argumente ins Feld geführt. Bei diesen Argumenten kommt man sich vor, wie wenn man rund achtzig Jahre früher, als es um die Vereinheitlichung des materiellen Rechtes ging, in diesem Rat sitzen würde. Denn eigentlich war die Vereinheitlichung des materiellen Rechtes der grosse Schritt und nicht der heutige Schritt, die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Weshalb? Das Prozessrecht hat immer nur eine dienende Funktion. Es muss dem materiellen Strafrecht zum Durchbruch verhelfen, und zwar in möglichst einheitlicher Art und Weise. Es bestehen deshalb bereits heute relativ enge Leit-

planken. Zu nennen sind die grundlegenden Verfahrensvorschriften gemäss EMRK, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung sowie Verfahrensbestimmungen im Strafgesetzbuch, in der Bundesstrafprozessordnung und beispielsweise auch im Opferhilfegesetz. Dazu kommt, dass es im Prozessrecht eigentlich keine örtlichen Gegebenheiten oder Traditionen zu berücksichtigen gibt, wenn man von der begründeten Furcht absieht, man würde dann einfach auf Bundesebene die Zürcher Prozessordnung übernehmen.

Weiter gilt es festzuhalten, dass die einzelnen Strafprozessordnungen der Kantone keine wesentlichen Unterschiede aufweisen. Ich möchte auch daran erinnern, dass sieben Kantone diesbezüglich eine Standesinitiative mit demselben Ziel eingereicht haben.

Zusammenfassend nenne ich die wichtigsten Gründe für diese dringend notwendige Vereinheitlichung: Transparenz und Rechtssicherheit für alle Betroffenen, Vereinfachung einer einheitlichen Praxis für das Bundesgericht und auch Erleichterung im interkantonalen Rechtsverkehr. Ganz zuletzt noch einmal: Die Zersplitterung ist einer einheitlichen Rechtsanwendung des materiellen Rechtes abträglich. Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

Sandoz Suzette (L, VD): Vous avez rappelé, Madame Thanei, avec raison, que la procédure est la servante du droit, «ancilla juris»; tout a fait d'accord. Par conséquent, on peut l'unifier si le droit matériel est unifié. Alors, je vous pose la question suivante: il se trouve que la pomme de terre est nécessaire à l'alimentation, est-ce que ce fait justifie la suppression des différentes recettes pour l'apprêter?

Thanel Anita (S, ZH): Ich glaube, dass man das Strafprozessverfahren nicht mit dem Essen vergleichen kann, Madame Sandoz.

Präsidentin: Die SVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie bei beiden Artikeln dem Antrag der Kommissionmehrheit zustimmt. Die FDP-Fraktion stimmt bei Artikel 113 dem Antrag der Minderheit Leuba und bei Artikel 114 dem Antrag der Mehrheit zu.

Baumberger Peter (C, ZH): Eine zwar quantitativ nicht grosse, aber in meinen Augen qualitativ durchaus bedeutende Minderheit der Kommission will bei den Artikeln 113 und 114 am kantonalen «Prozessheimatschutz», am Föderalismus bei den Prozessrechten, festhalten.

Namens der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen indessen die Vereinheitlichung sowohl beim Straf- wie auch beim Zivilprozessrecht. Ich begründe Ihnen das weder wissenschaftlich – das haben Sie schon gehört – noch hochethisch, sondern ich begründe Ihnen das rein aus der praktischen Tätigkeit, daraus also, wie ich das als Anwalt erlebe. Dazu muss man sich – das hat Frau Thanei richtig gesagt – vergegenwärtigen, dass das Prozessrecht wirklich dazu da ist, um dem vereinheitlichten materiellen Recht den Weg zu ebnen.

Es trifft natürlich zu – da teile ich die Auffassung von Kollege Leuba –, dass sich kleinräumige, kantonale Prozesskulturen entwickelt haben. Ob sie gut oder schlecht sind, darüber kann man vielleicht zweierlei Meinung sein. Ich kann Ihnen nur eine Anekdote erzählen. Wenn ich jeweils im Kanton Thurgau prozessiere, dann pflege ich jeweils, um mich zu inkulturieren, zu Protokoll zu geben, dass ich das Thurgauer Bürgerrecht besitze; das hilft dann, und man glaubt mir bereits, dass ich auch im kantonalen Prozessrecht heimisch bin. Sie sehen, es gibt Dafür und Dawider, es ist eine Kultur; ich anerkenne das. Nur scheint mir diese Kultur zu einer Zeit berechtigt gewesen zu sein, als sich das Rechtsleben überwiegend lokal abwickelte. In den letzten 25 Jahren hat sich das nun doch sehr wesentlich verändert. Strittige Fälle haben zunehmend interkantonale, ja auch internationale Berührungspunkte. Wir aber sprechen jetzt von den heutigen, innerschweizerischen Verhältnissen. Dementsprechend – auch das wurde bereits gesagt – haben sich auch die Prozessrechte gegenseitig angepasst.

Wie ging man vor, wenn man irgendwo eine Revision vornehmen musste? Man hat die Prozessrechte der Nachbarkantone beigezogen und eine Überarbeitung im Sinne von Teilabschriften vorgenommen. Das war und ist sicher gut so. Aber heute, glaube ich, ist es richtig, den letzten kleinen Schritt zu tun und die Prozessrechte zu vereinheitlichen.

Das hilft nicht nur dem kleinen Bürger, Frau Thanei, das hilft auch – da spreche ich zur Kommissionminderheit, die mir sonst häufig sehr nahesteht – der Wirtschaft. Eine effiziente und rasche Durchsetzung des Rechtes bei geringen Kosten – ohne kleine Fussangeln – ist ganz primär und prioritär im Interesse der Wirtschaft, die Sie, meine Kolleginnen und Kollegen von der Minderheit, immer etwa auch zusammen mit mir vertreten.

Die Zersplitterung der Prozessordnung entwickelt sich zu einem Standortnachteil für die Schweizer Wirtschaft. Wir haben ein Binnenmarktgesetz. Da müssen wir doch auch dafür sorgen, dass der Rechtsverkehr und die Durchsetzung entsprechender Ansprüche vermünftig möglich werden, ohne dass man drei Anwälte braucht.

Nehmen Sie also – ich bitte Sie namens der CVP-Fraktion darum – diese längst fällige Vereinheitlichung vor. Zivil- und Strafprozessrecht als Bundessache, das mag in kleinräumigen Verhältnissen weh tun. Aber ich glaube, es ist unvermeidlich und ein Gebot der Zeit.

Hubmann Vreni (S, ZH): Sie haben es gehört, wir haben heute in der Schweiz 27 verschiedene Zivilprozess- und 29 verschiedene Strafprozessordnungen. Diese Vielfalt hat vor allem historische Gründe, sie ist aber – das ist gesagt worden – nicht mehr zeitgemäss. Angesichts der immer grösseren Wirtschaftsräume und der zunehmenden Mobilität erscheint es absurd, so viele verschiedene Zivilprozessordnungen zu haben. Eine Vereinheitlichung auch auf diesem Gebiet ist unumgänglich.

Das gleiche gilt für das Strafprozessrecht. Während die Verbrechen immer neue Formen annehmen und sich die Kriminellen, insbesondere im Drogenhandel, immer besser organisieren und über weltweite Netze verfügen, bekämpfen wir die Kriminalität in unserem Land weiterhin mit 29 verschiedenen Strafprozessordnungen. Aber nicht nur gegenüber den grossen Fischen kämpfen wir so mit stumpfen Waffen. Auch innerhalb unserer eigenen Grenzen wird die Arbeit der Behörden unnötig erschwert.

Ich möchte Ihnen dazu ein sehr anschauliches Beispiel erzählen, das uns Direktor Koller vom Bundesamt für Justiz in der Subkommission erläutert hat. Ein Zürcher Bezirksanwalt führt eine Strafuntersuchung wegen Betäubungsmittelhandels durch. Ein wichtiger Zeuge wohnt in Basel; in Bern befindet sich ein Fahrzeug, das beschlagnahmt werden muss, und in Olten ist eine Hausdurchsuchung vorzunehmen. Der Zürcher Bezirksanwalt muss die Behörden in Basel, Bern und Olten erulieren, um sie auf dem Wege der Rechtshilfe um die Durchführung der betreffenden Untersuchungshandlungen zu ersuchen.

Eine Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes bringt eine bessere Effizienz und führt zu mehr Rechtssicherheit und mehr Gleichbehandlung.

Trotzdem habe ich grosses Verständnis für die Bedenken von Herrn Leuba und Frau Sandoz. Verschiedene Kantone – vor allem in der Romandie und auch der Kanton Tessin – haben bewährte, historisch gewachsene prozessrechtliche Institutionen. Sie befürchten, dass ihnen bei einer Vereinheitlichung einfach das Prozessrecht des Kantons Zürich aufgedrängt wird. Ich denke, diese Befürchtungen müssen wir sehr ernst nehmen.

Wenn wir heute diesen beiden Kompetenzartikeln 113 und 114 zustimmen, verbinden wir diesen Entscheid mit dem klaren Auftrag an die Verwaltung, die Vereinheitlichung der Prozessrechte mit grosser Sorgfalt und unter Einbezug der Romandie und des Tessins vorzubereiten.

Vorbildcharakter hat dabei noch heute das Vorgehen im ausgehenden 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts bei der Vereinheitlichung des materiellen Zivil- und Strafrechtes. Mit seinem 1886 erschienenen «Manuel du droit civil de la

«Suisse romande» würde der im Tramelan geborene Professor Virgile Rossel zu einem der Architekten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, zusammen mit dem Deutschschweizer Eugen Huber, dessen juristische und sprachliche Leistungen bis heute unübertroffen sind.

Auch beim Strafrecht führte die Zusammenarbeit der Roman die mit der Deutschschweiz zum Erfolg. Es war der Waadtländer Bundesrat Louis Ruchonnet, ein Vorgänger unseres Justizministers, der den Berner Professor Carl Stooss mit den Vorarbeiten zum Strafgesetzbuch beauftragte. Eine behutsame Vorbereitung der Vereinheitlichung der schweizerischen Zivil- und Strafprozessordnungen unter Einbezug insbesondere der welschen Schweiz und des Tessins bietet die beste Voraussetzung für eine breite Akzeptanz der neuen Prozessordnungen in allen Landesteilen.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es wurden von Herrn Leuba und Frau Sandoz föderalistische Bedenken geltend gemacht. Ich glaube und glaube noch immer, dass hier der Teufel im Detail steckt, weil wir Anpassungsprobleme an die Gerichtsorganisationen haben werden und wir sehr gerne einheitliche Zivil- oder Strafprozesse schaffen, wenn das Strafprozessrecht unseres eigenen Kantons die Grundlage der Vereinheitlichung bildet. Insofern glaube ich schon, dass wir – je nachdem, ob wir Angst davor haben, dass unsere eigene Prozessordnung Grundlage bilden könnte oder nicht – hier etwas positiver oder negativer reagieren.

Man kann doch sagen, dass die kantonalen Kulturen, wie das Herr Baumberger gesagt hat, nicht so sehr kantonale Kulturen sind, als vielmehr Schulen von Rechtsprofessoren, die für einzelne Kantone oder verschiedene Kantone die Prozessordnungen geschaffen haben. Das ist eine Einschränkung. Es sind also nicht Kulturen, die aus dem Volk entstanden sind, sondern Rechtsschulen der Universitäten Zürich, Bern oder Lausanne. Diese Schulen treffen bei einer Vereinheitlichung aufeinander und führen nach meiner Meinung zu einer Verbesserung und damit auch zu mehr Flexibilität.

Wenn man auf das Argument der Flexibilität von Frau Sandoz eingehen möchte, darin wäre es wahrscheinlich das Beste, man hätte überhaupt keine Prozessordnungen, wie das beispielsweise der Kanton Appenzell Innereroden im Bereich des Verfahrensrechtes schon sehr lange praktiziert und sich eigentlich mit Artikel 4 der Bundesverfassung begnügt.

Zu einem weiteren Argument, das für die Vereinheitlichung spricht: Die grossen Prinzipien des Straf- und Zivilprozessrechtes sind heute einmal durch die EMRK und zum zweiten durch die Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Artikel 4 der Bundesverfassung beeinflusst und geformt. Auch hier bleibt nicht mehr so viel an Originalität der einzelnen Kantone übrig. Auch das muss man hier betonen.

Ferner gibt es gegen die föderalistischen Bedenken anzuführen, dass die Gerichtsorganisation kantonal bleibt. Hier bleiben die kantonalen Kompetenzen. Dass es in der Abgrenzung Probleme geben wird, ist nicht bestritten.

Diese Abgrenzungsprobleme aber – das möchte ich zum Antrag Sandoz Suzette sagen – würden sich auch dort ergeben, weil man nur die Strafuntersuchung trennen würde und die Überschneidungen im übrigen ziemlich gross wären. Ich glaube deshalb, dass der Antrag Sandoz Suzette gerade die unterschiedlichen Schulen, die wir bei den Strafuntersuchungen haben, trotzdem aufeinanderprallen liesse. Wenn wir die Strafuntersuchungen vereinheitlichen haben, werden auch die übrigen Prozessmaximen relativ leicht zu vereinheitlichen sein, weil dort bereits ein recht hoher allgemeiner Standard besteht.

Im übrigen muss ich betonen, dass der Kommission der Antrag Sandoz Suzette nicht vorlag. Immerhin belegt dieser Antrag selbst, dass es, was die Effizienz der Verbrechenbekämpfung anbelangt, wichtig ist, gemeinsam über die Kantonsgrenzen hinaus gegen das Verbrechen vorgehen zu können und nicht noch unterschiedliche Rechtsräume zu haben, was die Verfolgung erschwert.

Von Frau Thanei wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass dem Strafprozessrecht eine dienende Funktion zukommt. Wenn wir aber zwischen den Kantonen Schranken aufbauen,

wird diese dienende Funktion schon dadurch erschwert. Erschwert wird sie weiter dadurch, dass es immer Hindernisse gibt und es auch für den Rechtsuchenden unbefriedigend ist, wenn er aus formellen Gründen nicht zu seinem Recht kommt. Das führt zu einer Verdrossenheit einiger Bürger dem Staat gegenüber.

Herr Baumberger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass gerade im Bereich des Zivilprozessrechtes immer mehr einheitliche Wirtschaftsräume entstehen. Diesen sollten auch die Rechtsräume entsprechen. Wir sind europaweit daran zu regulieren. Ich erinnere an das Lugano-Übereinkommen. Hier wollen wir das Gegenteil tun. Das führt zu einer Erschwerung und effektiv zu einer Benachteiligung des Standortes Schweiz.

Zuletzt möchte ich Sie daran erinnern: Wenn wir die dienende Funktion beibehalten und die Effizienz verstärken wollen, ist es im Strafprozessrecht sicher noch wichtiger als im Zivilprozessrecht, dass wir zu einer Vereinheitlichung der Prozessordnungen kommen. Ich betone, dass es sieben Kantone sind, die darauf hingewiesen oder über Standesinitiativen beantragt haben, dass wir das Strafprozessrecht vereinheitlichen sollten. Selbst die Kantone geben also nichts mehr auf das Argument des Föderalismus, nehmen der Sache zuliebe von ihren Kompetenzer Abstand und stellen sogar dem Bund Antrag, das einheitlich zu regeln.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Zum Antrag Sandoz Suzette hat sich die Kommission nicht ausgesprochen. Ich bin aber sicher, dass dieser Antrag auch als Kompromissantrag abgelehnt worden wäre.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: L'existence de 26 droits cantonaux de procédure civile et pénale est une caractéristique de notre système judiciaire. Même si on s'y est habitué, il est difficile de nier que ce système présente, dans un monde et dans une Suisse qui reconnaissent toujours moins l'existence de frontières, quelques inconvénients. Les moins graves, ce sont les difficultés auxquelles les avocats sont confrontés: ils peuvent même en profiter, car toute complication est pour un avocat un champ d'activité!

Plus importants sont les inconvénients auxquels sont confrontés les citoyens, en particulier s'il s'agit d'engager des procès en dehors de leur canton. Telle que le Conseil fédéral la définit, la «mosaïque des codes de procédure» entrave alors la défense de leurs droits, crée une importante insécurité, provoque un coût supplémentaire et pourrait aussi provoquer des inégalités de traitement.

L'existence de 26 procédures cantonales différentes, en outre, est en contradiction avec l'évolution des structures économiques et sociales, qui tendent à opérer dans des espaces beaucoup plus vastes que nos cantons. La nécessité d'une harmonisation est toujours plus ressentie, surtout après l'entrée en vigueur de la convention de Lugano qui a introduit en Europe des règles communes, en particulier dans les domaines de la compétence des tribunaux, de la litigence, de la reconnaissance et de l'exécution des jugements.

Selon le Conseil fédéral et la majorité de la commission, le moment est venu d'unifier les codes de procédure civile des cantons et de la Confédération. Une partie importante des milieux consultés s'est prononcée en faveur de l'unification, même s'il subsiste des oppositions, en particulier dans les cantons romands et dans certains petits cantons. Les objections les plus fortes, semble-t-il, portent sur le fait qu'en unifiant les procédures, et non l'organisation des tribunaux, on sacrifiera encore une fois l'autonomie cantonale sans réussir à réellement améliorer la situation, et l'unification des codes sera terriblement difficile, vu qu'elle imposera à beaucoup de cantons de renoncer à leurs particularités procédurales en faveur de règles conçues par des cantons dont la mentalité risque d'être très différente.

C'est une opération difficile, à laquelle la minorité de la commission voudrait renoncer. En effet, même M. Heinrich Koller, directeur de l'Office fédéral de la justice, ne se fait pas d'illusions quant à l'unification des codes de procédure civile. Il nous a dit en commission que la Confédération va recevoir,

si la révision est acceptée, seulement l'option de pouvoir un jour, quand les temps seront mûrs, opérer l'unification.

Quant à l'unification du droit de procédure pénale, les oppositions sont plus faibles. Il est en effet plus facile de comprendre qu'à une époque où la criminalité et les poursuites pénales s'internationalisent, l'existence en Suisse de 26 codes différents de procédure pénale devient anachronique. Même si les oppositions sont faibles, le fait que chaque canton pourra en principe maintenir son organisation judiciaire pourrait rendre le travail d'unification moins simple que prévu. Il sera probablement nécessaire d'imposer aux cantons quelques changements dans leurs structures judiciaires, tout comme par exemple d'introduire, dans les cantons qui ne la connaissent pas ou plus, comme les cantons de Bâle et du Tessin, la figure du juge d'instruction.

La procédure de consultation a quand même démontré qu'il y a, autour de l'unification des codes de procédure pénale, un vaste consensus. Le Conseil fédéral veut procéder assez vite, naturellement – vite pour notre pays! –, et en faisant vite, il vise à pouvoir introduire un nouveau code unifié déjà dans les années 2004/05.

La proposition Sandoz Suzette, subsidiaire à la proposition de minorité Leuba, demande de créer une subtile différence entre procédure et instruction pénale. On pourrait, en laissant la pleine autonomie aux cantons dans le domaine de l'organisation de procès, obtenir ce résultat. Mais entre la phase d'instruction et la phase du procès, il y a une importante interdépendance, ce qui fait apparaître la subtile différence voulue par Mme Sandoz – très, je dirais trop subtile.

Koller Arnold, Bundesrat: Seit meiner Studentenzeit – das ist gewiss einige Jahre her – wird in diesem Land die Frage der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechtes sehr ausführlich diskutiert. Es ist vor allem der Schweizerische Juristenverein, der sich um diese Frage sehr verdient gemacht und der dieses Thema verschiedentlich zum Gegenstand von ausführlichen Berichten und eingehenden Diskussionen anlässlich des Juristentages gemacht hat.

Lange hat die föderalistische Seite die Oberhand gehabt; persönlich habe ich mich auch zu deren Befürwortern gezählt. Aber jetzt müssen wir feststellen, dass in den letzten Jahren doch ein gewichtiges Umdenken Platz gegriffen hat. Das zeigt sich vor allem auf dem Gebiete des Strafprozesses, wo jetzt acht Kantone – so glaube ich – mit Standesinitiativen an uns gelangt sind, und zwar des Inhalts, der Bund möge in diesem Land endlich einen einheitlichen Strafprozess einführen. Auch die Vernehmlassung zu dieser Vorlage hat ganz deutlich gemacht, dass in letzter Zeit auf diesem Gebiet ein entscheidendes Umdenken eingesetzt hat.

Damit komme ich doch nochmals auf das Modewort der Globalisierung zurück. Auch auf diesem Gebiet ist der stark zunehmende Einfluss des internationalen Rechtes am Prozess des Umdenkens massgeblich mitbeteiligt. Im Bereich des Strafprozesses haben wir dank der Europäischen Menschenrechtskonvention auf sehr vielen Gebieten faktisch schon eine weitestgehende Angleichung der kantonalen Strafprozessordnungen erreicht. Auf dem Gebiete des Zivilprozesses wird das Lugano-Übereinkommen eine ähnliche Wirkung haben: Ich weiss, dass auch im Rahmen der Europäischen Union Harmonisierungsbestrebungen zwischen den 15 Mitgliedsländern auf dem Gebiete des Prozessrechtes in Gang sind. Diesen internationalen Entwicklungen können wir uns nicht länger entziehen.

Herr Leuba und offenbar auch Frau Sandoz befürchten einen kulturellen Verlust. Wenn ich Ihr Beispiel aufnehmen darf, Herr Leuba: Wenn man in der deutschen Schweiz alle Dialekte in einem Einheitsdialekt aufgehen lassen würde – vor allem den Appenzeller Dialekt –, dann wäre das ein schwerer kultureller Verlust; da bin ich mit Ihnen völlig einig. (*Heiterkeit*) Es handelt sich hier wirklich um ein kulturelles Erbe, das unser Land prägt. Kann man das auch von den Prozessordnungen sagen? Das mag im Waadtland stimmen; in Appenzel würde ich das für unsere Prozessordnungen nicht in Anspruch nehmen. Auf jeden Fall glaube ich nicht, dass hier etwas Entscheidendes verlorengeht, wenn wir eines Tages die

appenzellische Straf- und Zivilprozessordnung aufgeben müssen.

Im übrigen möchte ich Sie doch bitten zu bedenken: Wir schaffen hier eine neue Justizverfassung für das nächste Jahrhundert. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass wir im nächsten Jahrhundert mit den 26 Prozessordnungen noch über die Runden kommen werden.

Weiter ist klar: Es handelt sich hier um grosse Kodifikationsaufgaben in unserem Land. Dementsprechend gross wird auch der Zeitbedarf sein. Wir haben bewusst mit der Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen begonnen; hier liegt jetzt ein entsprechendes Konzept vor, das wir mit den Kantonen behandeln.

Es ist zu Recht gesagt worden: Jede Vereinheitlichung bedingt auch eine gewisse Aufgabe von liebgewonnenen Eigenheiten, beispielsweise im Kanton Tessin oder im Kanton Basel-Stadt, wo man das Staatsanwaltschaftsmodell kennt. Wir werden uns wahrscheinlich für das Untersuchungsrichtermodeill entscheiden. Aber ohne Preisgabe gewisser Eigenheiten sind einheitliche Kodifikationen in unserem Land nicht möglich. Wir werden uns aber wie beim ZGB die grösste Mühe geben, auf die unterschiedlichen Rechtstraditionen auch wirklich Rücksicht zu nehmen.

Wir rechnen damit, dass eine Botschaft des Bundesrates betreffend einen einheitlichen Strafprozess irgendwann nach dem Jahr 2000 an Sie weitergeleitet werden kann. Noch länger wird es bei der Vereinheitlichung des Zivilprozesses gehen.

Zum Eventualantrag Sandoz Suzette: Ich glaube nicht, dass Ihre Unterscheidung und Trennung zwischen dem Ermittlungsverfahren und dem Erkenntnisverfahren tatsächlich praktikabel sein wird, denn Ermittlungs- und Erkenntnisverfahren hängen inhaltlich zusammen, sie spielen auch immer wieder ineinander hinein. So unterliegen gewisse Strafuntersuchungsmassnahmen – beispielsweise Zwangsmassnahmen, Haft – der richterlichen Überprüfung. Auf der anderen Seite ist es auch im Gerichtsverfahren oft noch nötig, dass der Richter ergänzende Untersuchungen anordnet. Eine strikte Trennung der beiden Verfahrensabschnitte scheint uns daher gar nicht praktikabel zu sein.

Im übrigen sind wir der Meinung, dass auch das Erkenntnisverfahren mit guten Gründen vereinheitlicht werden soll, beispielsweise die Fragen, wie weit das Unmittelbarkeitsprinzip im Strafprozess gilt, wie weit das Opportunitätsprinzip gelten soll, wie weit Zeugnisverweigerungsrechte gehen sollen. Das sind nach unserer Meinung Fragen, die auch der Vereinheitlichung bedürfen.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, der Mehrheit Ihrer Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Sandoz Suzette (L, VD): Ne croyez pas que c'est de l'acharnement, Monsieur le Conseiller fédéral, mais on a entendu des choses très étranges à ces micros. Par exemple, que l'économie ne pouvait plus se contenter des complications de ces 26 cantons, qu'on ne pouvait pas entrer dans le IIIe millénaire avec 26 procédures civiles ou pénales. Je vous demande si on peut entrer dans le IIIe millénaire avec 26 cantons.

Koller Arnold, Bundesrat: Frau Sandoz, ich danke Ihnen für diese Frage.

Sie wissen, ich stamme aus dem kleinsten Kanton. Ich bin ein überzeugter Föderalist und habe das auch in bezug auf das kulturelle Erbe meines Kantons und aller Kantone ausgeführt. Ich glaube einfach nicht, dass die kantonalen Prozessordnungen ein entscheidendes kulturelles Erbe dieses Landes darstellen.

Art. 113

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

88 Stimmen
31 Stimmen

Art. 114

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

89 Stimmen
27 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Eventualantrag Sandoz Suzette

93 Stimmen
24 Stimmen

Art. 176

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Antrag Thür

Abs. 2

.... das Verfahren. Um die einheitliche Anwendung des Rechts sicherzustellen, gibt sich das Bundesgericht ein Koordinationsorgan. Dieses kann Fälle an sich ziehen, die es unter Mitwirkung der betreffenden Abteilung entscheidet. (Die Anträge der Minderheit I, Thür, zu den Artikeln 176, 176a, 177 und 178a sind zurückgezogen.)

Eventualantrag Grendelmeier

(falls der Antrag der Minderheit obsiegt)

Abs. 1

Das Bundesverfassungsgericht

Proposition Thür

Al. 2

.... et la procédure. Pour garantir une application uniforme du droit, le Tribunal fédéral se dote d'un organe de coordination. Ce dernier peut se saisir de certains cas qu'il tranche avec la collaboration de la section concernée. (Les propositions de la minorité I, Thür, aux articles 176, 176a, 177 et 178a sont retirées.)

Proposition subsidiaire Grendelmeier

(au cas où la proposition de la minorité l'emporte)

Al. 1

Le Tribunal constitutionnel fédéral

Präsidentin: Der Antrag Thür ersetzt die Anträge der von Herrn Thür angeführten Minderheiten zu den Artikeln 176, 176a, 177 und 178a. Damit entfällt der Artikel 176a.

Thür Hanspeter (G, AG): Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte dargelegt, weshalb ich diesen Konzeptvorschlag in Form von Minderheitsanträgen zu den vier genannten Artikeln eingereicht habe. Es geht bei diesem Konzeptvorschlag um eine Zweiteilung des Bundesgerichtes.

Ich ziehe die Minderheitsanträge zugunsten des neu eingereichten Einzelantrages zu Artikel 176 Absatz 2 zurück.

Wir werden die grundsätzliche Frage der Neustrukturierung des Bundesgerichtes mit der bereits erwähnten Motion Gross Jost weiterverfolgen. Ich bin sehr froh, dass Herrn Baumbergers Argumente im Prinzip in die gleiche Richtung zielen. Wir ziehen unsere Minderheitsanträge nicht deshalb zurück, weil wir der Auffassung sind, sie seien zu wenig durchdacht. Wir teilen die Überlegung von Herrn Baumberger, dass es nicht darum gehen kann, im Rahmen einer Neuorganisation des Bundesgerichtes eine neue Instanz einzuführen, sondern dass es darum geht, dafür zu sorgen, dass auf Bundesebene eine Rechtsmittelinstanz erhalten bleibt, damit der Bürger seinen Fall von einer richterlichen Instanz ausserhalb des Kantons beurteilen kann.

Aber was will ich mit meinem Antrag zu Artikel 176 Absatz 2? Ich möchte dort einen kleinen Schritt in die Richtung dieser Neukonzeption gehen, indem ich verlange, dass das Bundesgericht, um die einheitliche Anwendung des Rechtes sicherzustellen, sich selber ein Koordinationsorgan geben muss. Dieses Koordinationsorgan soll Fälle an sich ziehen

können, die es dann unter Mitwirkung der betreffenden Abteilungen entscheidet. Dieser Vorschlag bewegt sich im Rahmen der heutigen Bundesgerichtsorganisation. Er geht lediglich in dem Sinn einen Schritt weiter, als er dem Bundesgericht einen expliziten Auftrag erteilt, sich selber die Mittel zu geben, um die Einheit des Rechtes sicherzustellen.

Wir haben es verschiedentlich gehört: Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter wird mit der Begründung verweigert, dass dadurch die Rechtseinheit gefährdet würde. Dieser Auffassung sind wir nicht. Wir sind der Überzeugung, dass man das mit einer entsprechenden Organisation des Gerichtes regeln könnte.

Mit meinem Antrag formuliere ich auf der Verfassungsstufe lediglich das Prinzip. Ich bin der Auffassung, dass die Bestellung dieses Koordinationsorgans in die Kompetenz des Bundesgerichtes fallen müsste. Es muss verhindert werden, dass es bei der Wahl dieses Organs zu einer politischen Auseinandersetzung kommt. Dieses Gremium darf nicht verpolitisiert werden. Diese Fragen sind aber alle auf Gesetzesstufe zu regeln. Ich stelle mir auch vor, dass dieses Gremium beispielsweise mit ehemaligen Präsidenten der Abteilungen besetzt werden könnte. Um sicherzustellen, dass dieses Gremium auch die richtigen Fälle an sich zieht, müsste es mit einem effizienten Mitarbeiterstab ausgestattet sein, der im Sinne eines ständigen Controllings überprüft, wo die Einheit der Rechtsprechung des Bundesgerichtes gefährdet ist bzw. in welchen Feldern sich Dissonanzen ergeben.

Dies alles aber wäre, wie bereits ausgeführt, auf Gesetzesstufe zu regeln. Auf Verfassungsstufe genügt es, den Grundsatz zu fixieren. Mein Minderheitsantrag würde es ermöglichen, die Zahl der Bundesrichter zu erhöhen, ohne dass die Einheit der Rechtsprechung darunter leiden würde.

Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter ist im übrigen keine Erfindung von mir oder von einigen grünen und sozialdemokratischen Mitgliedern dieses Parlamentes. Ich möchte Sie daran erinnern, dass diese Frage schon vor Jahren zur Diskussion stand. Nach der Ablehnung der letzten OG-Revision gab die GPK-SR im Mai 1994 die Initialzündung dafür: Sie schlug eine deutliche Erhöhung der Zahl der Bundesrichter vor, um das Bundesgericht zu entlasten. Der Bundesrat bekämpfte dies schon damals massiv. Der Ständerat folgte aber dennoch seiner Kommission. Das Geschäft kam dann in unseren Rat. Die Kommission unseres Rates stimmte der Erhöhung ebenfalls mit klarem Mehr zu.

Kurz vor der Behandlung dieser Vorlage in unserem Rat passierte dann aber etwas sehr Ungewöhnliches: Bevor wir das Geschäft in unserem Rat behandelten, erklärte der damalige Präsident des Bundesgerichtes, Bundesrichter Rouiller, in einer Zeitung, die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter sei völlig unnötig, das Bundesgericht sei nämlich gar nicht überlastet. Dies, obwohl zu jener Zeit eine Mehrheit der Bundesrichter in einer internen Abstimmung für eine Erhöhung votiert hatte!

Was passierte dann in unserem Rat? Die Kommissionsminderheit setzte sich durch, indem 93 Parlamentarier diese Initiative des Ständerates ablehnten. 48 Nationalräte blieben bei der Mehrheit, die eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter wollte; 58 Mitglieder unseres Rates waren völlig irritiert durch das Vorgehen des damaligen Präsidenten des Bundesgerichtes und enthielten sich der Stimme. Wenn Sie die Enthaltungen und die Ja-Stimmen zusammenzählen, sehen Sie sofort, dass es damals eine Mehrheit gegeben hätte, wenn diese unglaubliche Intervention des Präsidenten des Bundesgerichtes nicht die ganze Vorlage zu Fall gebracht hätte. Deshalb stehen wir heute wieder vor der Frage, wie das Bundesgericht entlastet werden kann. Hätte sich damals das Bundesgericht durch seinen Präsidenten nicht selber dieses «Ei» gelegt, hätten wir heute eine andere Diskussion. Ich bitte Sie, in der ganzen Debatte diese Vorgeschichte zu berücksichtigen.

Mein Antrag versteht sich als ein Versuch, mit einer moderaten Erhöhung der Zahl der Bundesrichter für eine Entlastung des Bundesgerichtes zu sorgen. Ich bin aber der Auffassung, dass mittelfristig – wie das Kollege Baumberger auch vorgeschlagen hat – eine gründlichere Reorganisation und Neu-

strukturierung des Bundesgerichtes nötig ist. Das braucht aber seine Zeit.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

Gross Jost (S, TG): Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag Thür. Er bringt zwar nicht die von der Motion geforderte echte Strukturreform, aber es wäre ein Schritt, um eine der wichtigen Funktionen der höchstrichterlichen Rechtsprechung besser zu verwirklichen, nämlich jene, die Rechtseinheit zu wahren.

Die rechtsgleiche Anwendung des Bundesrechtes ist – das ist in einem föderalistischen Bundesstaat sicher unbestritten – von zentraler Bedeutung. Nach der heutigen Praxis des Bundesgerichtes darf von einer Abteilung eine Änderung der geltenden Rechtsprechung nicht ohne Konsultation mit jener Abteilung vorgenommen werden, die für diesen Sachbereich zuständig ist. Dieser sogenannte Meinungsaustausch ist z. B. zwischen dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht durchaus institutionalisiert, hat aber keine ausdrückliche Rechtsgrundlage, auch nicht im OG.

Herr Thür will also keinen «Supreme Court» oder ein Bundesverfassungsgericht, wie es beispielsweise die USA oder Deutschland kennen; dieser Schritt käme zu früh. Ein solches Gericht wäre nur in einem System denkbar, das das Bundesgericht in Fachgerichte oder allenfalls in regionale Bundesgerichte gliedern würde, die dann in sogenannten Vorlageverfahren Fragen von grundsätzlicher Bedeutung diesem obersten Gericht zuweisen würden. Das ist Zukunftsmusik; hier hat der Bundesrat meines Erachtens eine Chance zu echter Strukturreform verpasst. Sie haben aber hier die Möglichkeit, in einem geregelten Verfahren einen ganz kleinen Schritt in Richtung zu mehr Rechtseinheit zu tun.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der SP-Fraktion, den Antrag Thür zu unterstützen.

Keller Rudolf (D, BL): Die Frage der Organisation unseres höchsten Gerichtes ist für uns sehr einfach zu beantworten. Eine Gesetzesrevision ist vor einigen Jahren in der Volksabstimmung gescheitert, weil die Stimmenden den Zugang zum Bundesgericht nicht zu stark einschränken wollten. Die personelle Aufstockung des Bundesgerichtes stösst verständlicherweise ebenfalls auf grosse Widerstände, weil mehr Richter die Einheitlichkeit der Rechtsprechung nicht fördern, sondern eher das Gegenteil davon bewirken.

Wenn man aber feststellt, dass das Bundesgericht stark überlastet ist und kaum mehr Zeit findet, seine richtungweisenden Urteile, Feststellungen und Verfügungen einigermaßen seriös aufzuarbeiten, dann ist unseres Erachtens dringlicher Handlungsbedarf vorhanden.

Die demokratische Fraktion stimmt daher dem Antrag Thür zu. Er fördert die Koordination und die einheitliche Rechtsprechung in unserem Lande.

Unser Parlament sollte den Mut haben, eine wirkliche Justizreform durchzuführen. Damit kann den Rechtssuchenden mehr geholfen werden, als wenn es im bisherigen Trott weitergeht und als Folge der Überlastung massive Zugangsbeschränkungen zum obersten Gericht unseres Landes verfügt werden müssen. Das Recht, sich in einem klar vorgeschriebenen Rechtsinstanzenweg schlussendlich ans Bundesgericht wenden zu können, ist ein Grundrecht. In einem demokratischen Rechtsstaat sind solche Grundrechte zu schützen, und deren Anwendung ist zu erleichtern, auf jeden Fall nicht zu erschweren. Wenn wir aber der heutigen Überlastung des Bundesgerichtes einfach tatenlos zuschauen, wird dieses Grundrecht immer mehr eingeschränkt.

Wir haben die grosse – und hoffentlich berechnete – Hoffnung, dass ein Koordinationsorgan eine Entlastung bringt. Dieser Antrag zielt jedenfalls in die richtige Richtung. Er erlaubt es den Richtern, sich besser auf Spezialgebiete zu konzentrieren, in bestimmten Sachgebieten einheitlicher Recht zu sprechen und Spezialfälle besser zu beurteilen, weil das entsprechende Fachwissen doch konzentrierter vorhanden ist, als dies bisher der Fall war.

Das alles sollte mit nur wenig mehr Personal verwirklicht werden können. Wir hoffen, dass dieser Justizreform auf der Verfassungsebene später eine wirkliche Reform auf Gesetzesebene folgt – eine Reform, die dann die breite Unterstützung aller Kreise finden kann, auch derjenigen Leute, die bei der letzten Abstimmung massiv gegen Zugangsbeschränkungen opponiert haben.

Ich bitte Sie inständig: Stimmen Sie dem Antrag Thür zu!

Präsidentin: Die SVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie der Mehrheit zustimmt, ebenso die CVP-Fraktion.

Zwygart Otto (U, BE): An sich ist die LdU/EVP-Fraktion für ein Verfassungsgericht. Wir sehen aber ein, dass dieser Schritt in der heutigen Situation und an dem Punkt, an dem wir stehen, nicht realisierbar ist. Insofern unterstützen wir den Antrag Thür als minimalen Schritt in die richtige Richtung. Verfassungsgerichtsbarkeit ist eine schwerwiegende Angelegenheit, weil sie immer Langzeitfolgen zeitigt. Immerhin geht es darum, Beschlüsse – letztlich auch solche unseres Parlamentes – zu überprüfen respektive als Ganzes gegenüber dem Volkswillen abzuklären. Es ist wichtig, dass da einheitliche Überlegungen angestellt werden.

Vor diesem Hintergrund ist ein Koordinationsorgan, das sich bestimmte Grundsätze setzt, notwendig. Wenn jede Kammer des heutigen Bundesgerichtes ihre eigene Doktrin hat, entwickelt sich mit der Zeit eine bestimmte Zuständigkeit für das öffentliche Recht, das Verwaltungsrecht sowie das Strafrecht; dann gibt es ein Nebeneinander und nicht unbedingt ein Miteinander. Dabei besteht die Gefahr von Widersprüchen. Das schadet der Sache und auch dem Ansehen des Gerichtes und letztlich ebenfalls der Wahlbehörde, also uns. Wenn wir die heutigen Entscheide der Kammern des Bundesgerichtes sehen, ist die Aufteilung an sich notwendig, weil das entsprechende Fachwissen bestimmt benötigt wird. Aber andererseits ist es ebenso notwendig, dass Klammern vorhanden sind, um das Ganze zusammenzuhalten. Darum ist ein koordinierendes Organ sicher nötig. Wir sehen das auch daran, dass eine gewisse Erhöhung der Zahl der Richter damit verbunden ist. Mehr Richter heisst auch: mehr Probleme in bezug auf die Koordination und die Absprache. Auch vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass sich diese Richter in einer Form zu einer einheitlicheren Rechtsprechung zusammenschliessen können.

Noch zwei Bemerkungen:

1. Es stellt sich das Problem der Wahl dieses Koordinationsorgans: Sollen diese «Superrichter» durch uns bestimmt oder durch das Bundesgericht selbst ernannt werden? Nach den Ausführungen von Herrn Thür ist ersichtlich, dass nicht wir die Wahlbehörde sind, sondern dass das Bundesgericht diese Wahl vornimmt. Es gibt auch die Möglichkeit von fließenden Übergängen. Diese Selbstbestimmung hat aber auch für uns als Wahlbehörde des Bundesgerichtes eine Bedeutung, indem die Auswahl der Bundesrichter unter Umständen anders getroffen wird; darauf möchte ich hinweisen.

2. Wenn wir ein Koordinationsorgan haben, werden die Bundesrichter, die in diesem Koordinationsorgan sind, mit ihren Grundlagenentscheiden auch vermehrt nach aussen sichtbar werden. Dabei besteht natürlich auch die Gefahr, dass vermehrt ein bestimmter Druck auf solche Personen ausgeübt wird. Darauf gilt es dann zu achten. Anderswo – im Ausland – ist es ja möglich, dass solche Richter auf Lebenszeit gewählt werden, damit sie nicht bestimmten Unsicherheiten, die nun einmal menschlich sind, ausgeliefert sind. Es darf nicht sein, dass Richter zum Spielball – zum Spielball von uns als Wahlbehörde, zum Spielball der Politik – werden.

Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt also den Antrag Thür und hofft, dass unser Rat – schon im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit dem Ständerat – dem Antrag Thür zustimmt.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Die Kommission hat den Antrag Thür betreffend die Schaffung eines Koordinationsorgans nicht beraten. Wir haben sehr lange über die Anträge der von Herrn Thür angeführten Minderheiten gemäss Fahne diskutiert, und wir haben uns auch zu Fachgerichten, zu re-

gionalen Gerichten Varianten als Alternative zu Zulassungsbeschränkungen vorlegen lassen.

Es ist so: Wenn wir beim Zugang zum Bundesgericht den Fluss der Fälle nicht eindämmen können, wird es, obwohl wir die Vorinstanzen verbessern – vor allem beim Bund mit Bundesverwaltungsgerichten –, wahrscheinlich nötig werden, die Zahl der Richter zu erhöhen. Wir gehen aber immer noch davon aus, dass es möglich sein wird, einmal die Effizienz der kantonalen Verwaltungsgerichte – die ja noch nicht so alt sind, mindestens in gewissen Kantonen – zu verbessern und damit Fälle zu vermeiden, und dass auch die Veränderung beim Bund dazu führen wird, dass die Belastung etwas geringer wird. Auch die Direktprozesse fallen weg; damit wird sich zweifellos eine gewisse Entlastung des Bundesgerichtes ergeben. Es wird bei diesem gewählten Konzept auch notwendig werden, eine Zugangsbeschränkung zu bestimmen und diese auf Gesetzesebene umzusetzen.

Die Mehrheit der Kommission geht davon aus, dass wir mindestens in den nächsten Jahren mit Sicherheit bei der heutigen Richterzahl bleiben müssen. Kommt hinzu, dass man sich die Frage stellen muss, ob ein derartiges Koordinationsorgan nicht aufgrund von Artikel 176 Absatz 2, wonach ja das Gesetz die Organisation des Gerichtes und das Verfahren bestimmt, bei Bedarf auf Gesetzesstufe ohnehin noch geschaffen werden könnte. Ich persönlich neige zu dieser Meinung und gehe davon aus, dass man selbst dann, wenn der Antrag Thür jetzt abgelehnt werden sollte, bei einer Erhöhung der Zahl der Richter noch einmal die Frage stellen muss, ob man im Gesetz nicht eine derartige Koordination vorsehen müsste.

Gesamthaft betrachtet glaube ich doch, dass die Idee dieses Koordinationsorgans gemäss Antrag Thür eigentlich aus der Variantendiskussion stammt. Wenn die Kommission, von der Mehrheitsposition ausgehend, zu entscheiden gehabt hätte, wäre der Antrag Thür wohl abgelehnt worden, zumal das Gesetz die Möglichkeit gibt, bei Bedarf ein derartiges Koordinationsorgan einzusetzen. Die Tendenz war ja, nicht mehr zu bestimmen als unbedingt nötig.

Ich glaube deshalb sagen zu dürfen, dass die Mehrheit diesen Antrag abgelehnt hätte, obwohl wir uns sehr um die Frage der Koordination und der Rechtseinheit bemüht und sie sehr lange diskutiert haben.

Pellli Fulvio (R, TI), rapporteur: Conseil fédéral, Conseil des Etats et majorité de la commission étaient d'accord. La minorité Thür proposait, elle, une solution plutôt révolutionnaire: la création de tribunaux fédéraux spécialisés, et au-dessus, d'un Tribunal fédéral composé de sept juges, qui ne devait connaître que les affaires d'importance fondamentale et effectuer le contrôle des normes, et pouvait choisir lui-même s'il examinerait, ou non, un recours. Cette proposition de minorité a été retirée. Je crois que M. Thür a compris qu'il était impossible de procéder à cette révolution sans un travail d'expertise préalable.

A la place de sa proposition originelle de minorité, M. Thür fait maintenant la proposition de prévoir un organe de coordination chargé de garantir une application uniforme du droit. Je trouve dommage que cette proposition n'ait pas été faite en commission, même si elle aurait été probablement rejetée, car il est évident que le projet du Conseil fédéral, qui ne change pas la situation actuelle, laisse ouverte la question de savoir si l'on peut améliorer la situation de surcharge du Tribunal fédéral, sans rien prévoir au niveau institutionnel.

Je dis que la proposition aurait probablement été rejetée en commission. La conviction de la commission est en effet qu'il appartient à la loi d'organisation judiciaire, et non à la constitution, de régler l'organisation du Tribunal fédéral. En outre, la commission est convaincue que la solution du problème de la surcharge du Tribunal fédéral doit être trouvée dans un renforcement des instances inférieures au Tribunal fédéral, et en évitant des recours inutiles et dépourvus de chance de succès, et non en créant des instances supplémentaires. Il est donc mieux de prévoir des tribunaux de niveau fédéral dans les domaines de compétence de la Confédération (art. 179), d'imposer aux cantons la création de tribunaux de deuxième

instance là où ils n'existent pas (art. 179a), de permettre aux cantons de prévoir des tribunaux communs, s'ils le veulent (art. 179a al. 2), et mieux enfin, de prévoir les limitations d'accès au Tribunal fédéral dont on discutera à l'article 178 a. Je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte Sie aus zwei Gründen bitten, den Antrag Thür abzulehnen: Zum einen scheint uns dieser Antrag überflüssig – ich komme noch darauf zu sprechen, warum das so ist –; zum anderen gibt er unseres Erachtens politisch ein falsches Signal.

Wie Herr Thür und andere, die seinen Antrag unterstützen, ausgeführt haben, geht dieser Antrag davon aus, dass der Weg über eine weitere Erhöhung der Zahl der Bundesrichter führt, praktisch ohne Zugangsbeschränkungen; das ist nicht der Weg des Bundesrates. Im übrigen, Herr Thür, ist damals die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht nur wegen Herrn Rouiller gescheitert; man hat vielmehr eingesehen, dass es so nicht weitergehen kann, dass man nicht ständig die Zahl der Bundesrichter erhöhen kann, sondern dass strukturelle Reformen nötig sind. Das war der Hintergrund des damaligen negativen Entscheides.

Es ist klar, wenn auf dem politischen Weg keine strukturellen Reformen gelingen sollten, wird eines Tages nur noch der Weg über die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bleiben. Nach Auffassung des Bundesrates gilt es jetzt aber, diese unbedingt nötigen Strukturformen zu realisieren.

Warum aber halten wir diesen Antrag auch für überflüssig? Die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung des Rechtes ist eine klassische Aufgabe eines jeden obersten Gerichtes. Es ist daher auch klar, dass ein oberstes Gericht, das aus verschiedenen Abteilungen besteht, über die nötigen Mechanismen verfügen muss, damit diese einheitliche Rechtsanwendung garantiert werden kann. Das ist heute schon im geltenden Bundesrechtspflegegesetz geregelt. Dort wird einerseits in Artikel 16 ganz klar festgehalten, wie das Bundesgericht vorzugehen hat, wenn unterschiedliche Entscheidungen zwischen den einzelnen Abteilungen oder Kammern anstehen. In Artikel 127 OG ist andererseits ganz klar festgehalten, dass entsprechende Mechanismen Platz greifen müssen, wenn es unterschiedliche Meinungen zwischen dem Eidgenössischen Versicherungsgericht und dem Bundesgericht gibt. Das ist eine Uraufgabe eines jeden höchsten Gerichtes, und diese Mechanismen werden richtigerweise auf Gesetzesstufe im einzelnen vorgeschrieben.

Im übrigen ist mir auch im internationalen Vergleich kein oberstes Gericht bekannt, das mit einem derartigen Koordinationsorgan – oder wie gesagt worden ist, mit derartigen «Superrichtern» – versuchen würde, eine einheitliche Rechtsprechung zu realisieren. In den Ländern, wo eine Verfassungsgerichtsbarkeit und ein Verfassungsgerichtshof bestehen, kommt es dem Verfassungsgericht zu, alle unteren und anderen Instanzen im Hinblick auf die Verfassungsmässigkeit ihrer Entscheide zu überprüfen. Aber es wäre eine grosse Illusion, wenn man meinen würde, man könne beim obersten Gericht einfach je länger, desto mehr Richter anstellen und dann mit einem solchen Koordinationsorgan eine einheitliche Rechtsprechung sicherstellen.

Alle meine ausländischen Kollegen – ich habe auch mit mehreren ausländischen Richtern gesprochen – sind unisono der Meinung, dass die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährdet ist, wenn die obersten Gerichte personell ständig aufgestockt werden.

Das kann nicht der Weg für die von uns angestrebte Strukturreform sein; deshalb möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat zuzustimmen.

Präsidentin: Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden. Dadurch entfällt auch der Eventualantrag Grendelmeier. Auch der Artikel 176a entfällt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

58 Stimmen

Für den Antrag Thür

48 Stimmen

Art. 177

Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF

Antrag Fischer-Seengen

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Fischer-Seengen

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Vallender Dorle (R, AR): Bereits heute können generell-abstrakte Erlasse des Bundesrates vorfrageweise durch das Bundesgericht geprüft werden. Ziel des Antrages der Minderheit II ist es, dass auch individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates, d. h. seine Verfügungen, durch das Bundesgericht überprüft werden können. Warum?

Der Bundesrat erlässt eine Vielzahl von Verfügungen, d. h. individuell-konkrete Entscheide. Ich möchte nur ein paar Beispiele aufzählen: die Bewilligung oder Nichtbewilligung von AKW; die Erteilung oder der Entzug nationaler Radio- und Fernsehkonzessionen; die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der kantonalen Spitallisten; die Entscheide zu Krankenversicherungsbeschwerden; die Entlassung eines Spitzenbeamten nach einem Disziplinarverfahren.

Die Europäische Menschenrechtskonvention verlangt in Artikel 6 Ziffer 1, dass für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen der umfassende Zugang zu einem unabhängigen Gericht gegeben sein muss. Artikel 13 der EMRK verlangt ebenfalls, dass gegen die Verletzung von Garantien der EMRK eine wirksame Beschwerde offenstehen muss. Die Konferenz der Kantonsregierungen, acht Kantone und die Grüne Partei wollen denn auch die Unanfechtbarkeit von Verfügungen des Bundesrates streichen.

Der Bundesrat schlägt in der Botschaft einen anderen Weg vor. Er will Entscheide, welche Menschenrechtsgarantien beschränken, nicht in die Hand des Bundesrates legen. Dies ist allerdings Rechtsschutzkosmetik!

Es fällt schwer zu glauben, dass der Bundesrat an derartigen Entscheiden in Zukunft nicht mehr beteiligt wäre und der Vorsteher des zuständigen Departementes z. B. die disziplinarische Massregelung eines Spitzenbeamten nach Artikel 33 Littera a des Beamtengesetzes oder die Erteilung und den Entzug nationaler Radio- und Fernsehkonzessionen oder die Nichterteilung einer Bewilligung für ein AKW – wie auch die Erteilung – oder die Vereinigungs- oder Redeverbote unmittelbar gestützt auf Artikel 85 Ziffern 6 bis 8 der Bundesverfassung in eigener und alleiniger Kompetenz aussprechen würde. Mit anderen Worten: Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der Bundesrat seinen Entscheid fällen, das Departement den Entscheid aber eröffnen würde. Diese Arbeitsteilung ist aber aus rechtsstaatlicher Sicht stossend. Es ist eben nur Rechtsschutzkosmetik.

Die Ausnahme von der Rechtsweggarantie, d. h. der Vorschlag des Bundesrates, dass seine Akte nicht durch ein Gericht überprüft werden müssen, weil er die Entscheide – zumindest offiziell – nicht mehr selber fällen wird, vermag nicht zu überzeugen. Noch weniger überzeugt seine Begründung. Der Bundesrat begründet die Ausnahme von der Rechtsweggarantie mit der Gewaltentrennung. Nach seiner Meinung führt eine Überprüfung von Verfügungen des Bundesrates zu einer Störung des Gewaltenteilungsprinzips. Nun entspricht es aber gerade dem Gleichgewicht der Gewalten, dem System von «checks and balances», dass individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates überprüfbar sein müssen. Nur auf diese Weise ist eine Vorrangstellung des Bundesrates zu vermeiden. Mit dem Argument der Gewaltenteilung wurde früher die gesamte Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Kantonen z. B. bekämpft. Diese Betrachtungsweise ist aber heute total überholt.

Ich bitte Sie daher, den Antrag der Minderheit II, wonach auch individuell-konkrete Entscheide des Bundesrates der bundesgerichtlichen Kontrolle zugänglich sein sollen, im In-

teresse des Rechtsschutzes der Bürger und Bürgerinnen zu unterstützen.

Fischer-Seengen Ulrich (R, AG): Ich bitte Sie, bei Artikel 177 Absatz 4 dem Ständerat zuzustimmen.

Über das Prinzip sind wir uns einig. Wir wollen keinen Richterstaat, wie wir ihn etwa in Deutschland kennen. Das Bundesgericht soll nicht über den Gesetzgeber gehoben werden. Wir wollen das Primat des Gesetzgebers wahren. Insofern kann man dem Bundesrat und der Kommission durchaus folgen.

Es gibt aber Fälle, bei denen es trotzdem sinnvoll ist, wenn noch eine richterliche Überprüfung erfolgen kann. Diese Fälle soll nun aber der Gesetzgeber selber bestimmen können. Wir wollen keinen Automatismus, sondern es soll auf Gesetzesstufe konkret festgelegt werden, wo eine Überprüfung erfolgen kann. Das Primat des Gesetzgebers wird auf diese Weise trotzdem gewahrt, aber wir können ein paar praktische Probleme leichter lösen.

Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, nehmen Sie einen weiteren Vorteil wahr, nämlich denjenigen, dass Sie eine Differenz zum Ständerat bereinigen und dass wir die Vorlage etwas rascher über die Bühne bringen können.

Ich bitte Sie, dies zu tun.

Präsidentin: Die grüne Fraktion lässt ausrichten, dass sie den Antrag der Minderheit II (Vallender) unterstützt.

Detting Toni (R, SZ): Zweifellos handelt es sich hier um einen sehr heiklen Regelungsbereich. Zur Diskussion steht nämlich die rechtspolitisch brisante Frage, inwieweit ein oberstes Organ des Bundes in den Wirkungskreis des anderen Organs eingreifen kann. Es geht also um das Problem der Gewaltenteilung, die jedoch, wie die Praxis lehrt, nie messerscharf durchgeführt wird. Wie Sie der Fahne entnehmen können, schlägt der Bundesrat eine Trennung der Gewalten vor, indem die Unanfechtbarkeit von Akten der Bundesversammlung wie auch seiner eigenen – d. h. der Akte des Bundesrates – stipuliert wird. Unter Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates sind gemäss Botschaft sowohl generell-abstrakte Normen, also bundesrätliche Verordnungen, wie auch individuell-konkrete Verfügungen und Entscheide zu verstehen. Alle diese Akte sollen beim Bundesgericht nicht angefochten werden können; das als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips.

In der Botschaft des Bundesrates wird nun allerdings ohne Bezugnahme auf eine konkrete Verfassungsnorm festgehalten, dass bundesrätliche Verordnungen gemäss bisheriger Praxis weiterhin – allerdings nur vorfrageweise, also im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall – durch das Bundesgericht überprüfbar seien. Dies ist grundsätzlich auch richtig, handelt es sich doch hierbei samt und sonders um delegierte Gesetzgebungskompetenzen der Exekutive, also um Zuständigkeiten, die eindeutig der Bundesversammlung vorbehalten sind. Nachdem nun aber in der Praxis diese Delegationen in den letzten Jahren enorm zugenommen haben – als Beispiel sei die bundesrätliche Verordnung über die Mehrwertsteuer genannt –, gewinnt diese zumindest vorfrageweise Überprüfung bundesrätlicher Verordnungen in der Rechtswirklichkeit immer mehr an Bedeutung.

Ich frage daher Herrn Bundesrat Koller an, wo diese in der Botschaft festgehaltene vorfrageweise Überprüfung der Verordnung des Bundesrates auf Verfassungsstufe geregelt bzw. begründet ist. Mit anderen Worten: Verhindert nicht gerade Artikel 177 Absatz 4 der Verfassung die vorfrageweise Überprüfung der bundesrätlichen Verordnungen, nachdem hier die Anfechtung der Akte des Bundesrates ausdrücklich ausgeschlossen ist?

Mit dem Antrag der Minderheit II (Vallender) wird jedenfalls diese Frage geklärt, indem nur die Akte der Bundesversammlung, nicht aber diejenigen des Bundesrates als nicht beim Bundesgericht anfechtbar erklärt werden. Das geht auch aus der Sicht des Gewaltenteilungsprinzips in Ordnung. So wären gemäss dem Antrag der Minderheit II (Vallender) sowohl generell-abstrakte Akte des Bundesrates, also etwa

Verordnungen, wie auch individuell-konkrete Akte, z. B. Verfügungen des Bundesrates über Rede- und Versammlungsverbote, Spitalisten usw., beim Bundesgericht anfechtbar. Die FDP-Fraktion ist grundsätzlich der Meinung, dass eine solche Regelung richtig ist, auch wenn diese, rein formal gesehen, das Gewaltenteilungsprinzip im engen Sinn ritzt. Eine solche Ritzung ist aber nach unserer Meinung in Kauf zu nehmen, weil es zu den ebenso ehernen Regeln unseres Rechtsstaates gehört, dass auf jeden Fall individuell-konkrete Einzelakte von Exekutivbehörden, d. h. Verfügungen und Entscheide im Streitfall, zumindest durch eine gerichtliche Instanz überprüft werden sollen.

Wenn wir also diesem, notabene sich aus der EMRK ergebenden Prinzip der gerichtlichen Anfechtung von bundesrätlichen Individualakten nachleben wollen, ist die Minderheit II (Vallender) zu unterstützen. Sowohl die Fassung des Bundesrates wie auch die in der praktischen Auswirkung gleichzusetzende Fassung des Ständerates verhindern nun aber die Überprüfung von Individualakten des Bundesrates. Das ist im Hinblick auf den Rechtsschutz des Bürgers doch sehr fraglich.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie namens der FDP-Fraktion, den Antrag der Minderheit II zu unterstützen – und sei es nur zwecks Schaffung einer Differenz zum Ständerat –, und zwar zum Zwecke der Verstärkung des Rechtsschutzes des Bürgers.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Ich möchte mit einem Hinweis auf die Ausführungen von Herrn Detting beginnen: Wenn wir eine Differenz haben wollen, können wir auch dem Antrag der Mehrheit der Kommission zustimmen. Wir werden auch dann eine Differenz haben; das allein überzeugt bei seiner Argumentation noch nicht. Wenn man davon ausgeht, dass das, was bis heute gewesen ist, auch so bleiben wird, dann ist, glaube ich, die Argumentation von Frau Vallender absolut richtig.

Berücksichtigen wir aber folgendes:

1. Gemäss Artikel 6 EMRK müssen Entscheide, die nicht politisch bestimmt sind und die einen einzelnen betreffen, gerichtlich beurteilt werden.

2. Der Bundesrat ist bereit, Entscheide auf Departements-ebene allenfalls in die Kompetenz eines Bundesverwaltungsgerichtes zu verschieben.

3. Wir akzeptieren, dass wir in der Verfassung eine Rechtsweggarantie einführen wollen.

Wenn wir das alles berücksichtigen, dann ergibt sich daraus, dass es in Zukunft in allen Bereichen, die von Artikel 6 EMRK abgedeckt sind, nicht mehr zu dieser Ritzung kommen muss. Das Problem – und das ist der Schwachpunkt des Antrages der Minderheit II (Vallender) –, dass es dem Bundesrat möglich sein muss, ausgesprochen politische Entscheide zu fällen, die nicht überprüft werden sollen, bleibt dann aber. Solche politischen Entscheide sollen dann durch das Gericht nicht überprüft werden können.

Wenn wir die Entwicklung betrachten, scheint mir der Antrag der Kommissionmehrheit richtig zu sein. Wenn wir von der Vergangenheit ausgehen, kann man sicher einiges Verständnis für die Minderheit II aufbringen, wobei dann immer noch das Problem der politischen Entscheide, die nicht überprüft werden sollen, bleibt.

Wenn wir jetzt, in dieser Übergangszeit, eine Lösung anstreben möchten, würde sicherlich der Antrag Fischer-Seengen – dem Beschluss des Ständerates entsprechend, der die Entscheidung dem Gesetzgeber zuweist – eine Lösung bringen. Ob das mittelfristig eine richtige und gute Lösung ist, bleibe dahingestellt. Ich bin überzeugt, dass wir davon ausgehen müssen, dass die Rechtsweggarantie zustande kommt; sie ist heute nicht bestritten gewesen. Wir können davon ausgehen, dass Artikel 6 EMRK nicht geändert wird. Wir können den Versicherungen des Bundesrates trauen, dass er die Entscheide, deren Beurteilung gemäss EMRK von einem Gericht zu übernehmen sind, in die Kompetenzen der Departemente verschiebt oder einem Bundesverwaltungsgericht zuordnet. Wenn man davon ausgeht, muss es möglich sein, dass man beispielsweise Standortverfügungen für

Atomkraftwerke oder ähnlich delikate Entscheide nicht der Kompetenz des Bundesgerichtes unterstellt.

Der Bundesrat hat auch in der Kommission darauf hingewiesen, dass gerade KVG-Entscheide und die Entscheide bezüglich Spitalisten besser vom Bundesgericht zu fällen wären und dass vermutlich mittelfristig ein Entscheidweg vom Departement zum Bundesgericht eingerichtet wird.

Wenn wir von diesen Argumenten ausgehen, dann hat der Antrag der Minderheit II den Nachteil, dass die politischen Entscheide vom Bundesgericht noch einmal überprüft werden können. Dieser Nachteil muss berücksichtigt werden. Das führt die Mehrheit der Kommission dazu, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: J'ai deux observations seulement:

1. La première se rapporte à l'article 177 alinéa 1er lettre e où on a prévu une adaptation du texte qui dépend du fait qu'on a modifié l'article 41 alinéa 1er aussi bien dans le projet A que dans le projet C, en précisant que l'autonomie communale est garantie aussi par le droit constitutionnel fédéral, mais que la compétence d'en définir les limites reste aux cantons.

2. La deuxième observation est relative à la proposition de minorité II (Vallender) qui propose à l'alinéa 4 de permettre un recours auprès du Tribunal fédéral contre les actes du Conseil fédéral, soit en particulier contre les décisions qui ne respecteraient pas la Constitution fédérale et les lois fédérales. Cette proposition a été rejetée en commission par 25 voix contre 7.

J'essaie de vous expliquer pourquoi. Tout d'abord, selon le message, le terme «acte» comprend non seulement les décisions individuelles et concrètes, mais également les normes générales et abstraites, soit les ordonnances du Conseil fédéral et les actes législatifs du Parlement. Ces actes ne peuvent cependant être portés devant le Tribunal fédéral – dit le message – qu'en rapport avec un acte d'application. Autrement dit, leur contrôle abstrait est exclu.

La proposition de minorité II tient compte du fait que, selon les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, un droit de recours auprès d'un tribunal indépendant devrait être reconnu contre certaines décisions du Conseil fédéral. Mme Vallender cite de nombreux exemples: décisions disciplinaires émises contre des hauts fonctionnaires de la Confédération, décisions d'octroi de concessions ou de retrait de concession dans le domaine des radios et des télécommunications, liste des hôpitaux reconnus selon la LAMal. Elle cite donc des décisions de caractère individuel et concret. Mais Mme Vallender ne cite évidemment pas toutes les ordonnances que le Conseil fédéral émet en application des lois. Alors, si la proposition de minorité II est en soi légitime en parlant des actes de caractère concret et individuel, elle pose beaucoup de problèmes quand il s'agit des ordonnances. Le Conseil fédéral prévoit dès lors de résoudre le problème de la compatibilité de l'article 177 alinéa 4 de la Constitution fédérale avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en transférant la compétence de décider dans les domaines susceptibles de restreindre les droits de l'homme du Conseil fédéral aux départements. L'exception à la règle générale de l'article 25a qui garantit l'accès aux juges ne devrait plus poser de problèmes de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil des Etats et M. Fischer-Seengen proposent une autre solution. Comme cet alinéa veut être une expression du principe de la séparation des pouvoirs et comme celle-ci est réalisée dans les lois, il vaut mieux, dit le Conseil des Etats, que la loi puisse prévoir des exceptions au principe de l'impossibilité de recours contre les actes du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale.

La législation pourrait alors résoudre le problème posé par la proposition de minorité II, c'est-à-dire la compatibilité de cet alinéa avec l'article 25a qu'on vient de voter et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. La proposition Fischer-Seengen n'a pas été formulée en commission. Je me limite donc à vous dire qu'elle a mon approbation personnelle.

Koller Arnold, Bundesrat: Bei Absatz 4 von Artikel 177 möchte der Bundesrat eine Ausnahme vom Prinzip der allgemeinen Rechtsweggarantie statuiert haben. Die Begründung ist eindeutig diejenige der Gewaltentrennung.

Herrn Dettling kann ich von vornherein sagen, dass das, was wir in der Botschaft ausgeführt haben, selbstverständlich gilt. Auch wenn Sie diesem Absatz 4 gemäss Entwurf des Bundesrates zustimmen, wird die Kompetenz des Bundesgerichtes bleiben, vorfrageweise die Verfassungsmässigkeit verfassungsunmittelbarer Rechtsverordnungen des Bundesrates zu überprüfen. Das ergibt sich aus dem allgemeinen Prinzip, dass jedes Gericht die Rechtsgrundlagen seiner Entscheidung überprüfen muss. Es gilt nur dort nicht, wo Sie eine klare Ausnahme statuiert haben, wie bei der Frage der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze. Dort ist dem Bundesgericht aufgrund des geltenden Artikels 113 der Bundesverfassung eine Überprüfung ausdrücklich verboten. Die Bundesgesetze werden für das Bundesgericht als massgeblich erklärt. An diesen allgemeinen Rechtsregeln wird sich durch Artikel 177 Absatz 4 gemäss Entwurf des Bundesrates nichts ändern.

Frau Vallender hat zweierlei Bedenken, wobei Sie in Ihren Spekulationen mit Bezug darauf, was der Bundesrat alles veranstalten werde, um nicht irgendeiner richterlichen Kontrolle zu unterstehen, schon etwas weit gegangen sind, Frau Vallender. Das ist in keiner Weise unsere Absicht. Im Gegenteil – das weiss ich als Justizminister –: Der Bundesrat hat schon mehrmals erklärt, dass er sich grundsätzlich aller Justizaufgaben entledigen möchte.

Ich möchte Ihnen das an einem konkreten Beispiel aufzeigen: Wir haben Frau Dreifuss ganz klar beauftragt, bei der nächsten Revision des Krankenversicherungsgesetzes die Frage der Überprüfung von Spitalisten an das Eidgenössische Versicherungsgericht zu übertragen. Dort kann sich natürlich die Frage der Vereinbarkeit mit der EMRK stellen. Deshalb wollen wir mit solchen Sachen gar nichts mehr zu tun haben.

Wir sind eine Regierung, kein Gericht. Deshalb werden wir uns systematisch sämtlicher Justizaufgaben entledigen. Insofern müssen Sie keine Bedenken haben. Anders sieht es aus, wenn es um nicht justiziable, rein politische Entscheidungen geht. Dort macht eine Anfechtung beim Bundesgericht zweifellos keinen Sinn. Dort, wo es jedoch darum geht, einfach Artikel 6 EMRK nachzukommen, werden wir alles Nötige auf allen einschlägigen Gebieten vorkehren.

Aus diesem Grund möchte ich Sie bitten, den Antrag der Minderheit II (Vallender) abzulehnen und entweder die Mehrheit der Kommission und den Bundesrat zu unterstützen oder allenfalls dem Antrag Fischer-Seengen zuzustimmen. Damit könnten wir auch leben, denn der Antrag hat den Vorteil, dass wir dann eine Differenz weniger zum Ständerat hätten. Der Ständerat hat vor allem an Fälle wie z. B. Atomkraftwerkbewilligungen gedacht, wo es um sehr wichtige politische Akte geht, wo aber trotzdem das Problem einer Zivilrechtsstreitigkeit im Sinne der EMRK besteht. Deshalb könnten wir auch mit dem Beschluss des Ständerates, zu dem Herr Fischer Zustimmung beantragt, leben.

Präsidentin: Der Antrag der Minderheit I (Thür) entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176.

Abs. 1–3 – Al. 1–3

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité*

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit 60 Stimmen
Für den Antrag Fischer-Seengen 42 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 53 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 49 Stimmen

Art. 178

*Anträge der Kommissionen: BBI
Propositions des commissions: FF*

Eventualantrag Grendelmeier

(falls der Antrag der Minderheit bei Artikel 176 obsiegt)

Abs. 1

Das Bundesverfassungsgericht ...

Antrag Grendelmeier

Abs. 3bis

....

b. Streichen

c. Streichen

Proposition subsidiaire Grendelmeier

(au cas où la proposition de minorité à l'article 176 l'emporte)

Al. 1

Le Tribunal constitutionnel fédéral ...

Proposition Grendelmeier

Al. 3bis

....

b. Biffer

c. Biffer

Jutetz Erwin (S, FR): Wollen wir eine konkrete Normenkontrolle durch das Bundesgericht? Das ist hier die Frage. Nach der geltenden Bundesverfassung sind die Bundesgesetze und die allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse für das Bundesgericht verbindlich. Der Bundesrat und die Mehrheit der Kommission schlagen vor, dass das Bundesgericht in einem konkreten Fall Bestimmungen eines Bundesgesetzes als gegen die Verfassung oder gegen Völkerrecht verstossend und damit als nicht anwendbar erklären kann. Es handelt sich hier um eine grundlegende Frage, welche letztlich damit zusammenhängt, ob das Parlament und in unserer halbdirekten Demokratie über das Referendum auch das Volk über die Geltung und Verfassungsmässigkeit eines Gesetzes letztinstanzlich und endgültig entscheiden.

Die meisten anderen Staaten kennen die abstrakte und auch die konkrete Normenkontrolle, sie kennen sogar die Verfassungsgerichtsbarkeit. Die schweizerischen Staatsrechtler sind praktisch einhellig für die konkrete Normenkontrolle, und man wird sogar ein bisschen als altmodisch belächelt, wenn man diese Haltung bestreitet.

Ich glaube, dass es trotzdem gute Gründe gibt, um an der heutigen Regelung festzuhalten und die konkrete Normenkontrolle zu bekämpfen.

Zunächst einmal: Die geltende Lösung hat sich bewährt. Bundesrat, Verwaltung und Parlament achten bei der Gesetzgebung auf die Einhaltung der Verfassung. Es ist kein einziger Fall bekannt, bei dem das Parlament bewusst gegen die Verfassung verstossen hätte. Bei den sogenannten unbewussten «Verstössen» handelt es sich um Streitfälle darüber, ob die Verfassung wirklich eingehalten worden sei oder nicht. Und da ist es mir lieber, die politische Behörde entscheide statt das Bundesgericht.

Es ist blauäugig zu meinen, das Bundesgericht sei apolitisch, die Bundesrichter seien gleichsam politische Eunuchen ohne Parteibuch, ohne Standpunkt, ohne Überzeugungen und ohne Meinungen. Wir haben bei der Eintretensdebatte auch Herrn Leuba gehört, der zugegeben hat, dass auch die Bundesrichterinnen und Bundesrichter «leur propre conception» hätten, aus der sie nicht herausschlüpfen könnten.

Ebenfalls die Fälle und die Fragen, die es im Zusammenhang mit der Verfassungsmässigkeit zu entscheiden gilt, sind oftmals politischer Natur. Ich erinnere beispielsweise an den Paragraphen 218 in Deutschland.

Zugebenermassen kann ein früher verfassungsmässiges Gesetz durch den Zeitablauf, durch den Wandel der Anschauungen und Werthierarchien verfassungswidrig werden. Ich erinnere beispielsweise an die Wartezeiten fürs Heiraten nach der Scheidung. Diese wenigen Bestimmungen können aber durch eine geltungszeitliche, vernünftige Auslegung

durchaus verfassungskonform anders ausgelegt werden, als sie vom damaligen Gesetzgeber bestimmt waren. Schliesslich bildet das Primat des Völkerrechtes immer noch einen letzten Rettungsanker.

Ein zweitletzter Grund für den Antrag der Minderheit I: Die Einführung der Normenkontrolle würde zwangsläufig zu einer grösseren Geschäftslast des Bundesgerichtes führen – nicht unbedingt, weil es mehr Fälle, sondern weil es eben mehr Rügen gäbe. Praktisch in jeder Rechtsschrift würden dann die Anwälte auch kritisieren, die angewandte Gesetzesbestimmung sei verfassungswidrig. Das wäre praktisch auch etwas, was der Sorgfaltspflicht entsprechen würde; Sie kennen doch die Formulierungen in den Bundesgerichtsurteilen, wo es jeweils standardmässig heisst: «Der Beschwerdeführer bringt nicht vor» Da muss man sich dann gegenüber dem Klienten verteidigen, warum man das nicht gemacht hat. Vorsichtshalber wird man also die Verfassungswidrigkeit rügen. Ein letztes Argument: Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Gesetz, das die Zustimmung beider Kammern dieses Parlamentes erhalten hat und das eventuell nach einer Referendumsabstimmung auch die Hürde der Volksabstimmung genommen hat, von ein paar wenigen Richtern – fünf, sieben oder neun – gleichsam ausgehebelt würde. Also: dass ein paar Bundesrichter dem Parlament und dem Volk sagen könnten: Ihr habt euch geirrt, diese Bestimmung ist verfassungswidrig. Eine Normenkontrolle käme für mich deshalb nur für gewisse Kernfragen der Verfassung – z. B. persönliche Freiheit, demokratische Grundrechte – in Frage. Zudem müsste das Plenum des Bundesgerichtes mit einem qualifizierten Mehr, z. B. 80 Prozent, entscheiden. Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Vallender Dorle (R, AR): Die Minderheit II möchte den Begriff «Grundrechte» durch den Begriff «verfassungsmässige Rechte» ersetzen. Warum?

Die Grundrechte knüpfen an den Begriff der Menschenrechte an. Darunter sind neben den in der EMRK enthaltenen Rechten auch die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit zu verstehen. Dagegen ist der Begriff der verfassungsmässigen Rechte umfassender. Das heisst, die Zahl der verfassungsmässigen Rechte der Individuen ist grösser als die Zahl der Grundrechte.

Nun ist allerdings nicht die Quantität entscheidend – entscheidend ist vielmehr, dass der Schutz, den die verfassungsmässigen Rechte den Bürgern und Bürgerinnen gewähren, eben umfassender ist. Damit ist nun die Qualität des Rechtsschutzes angesprochen. Zu den Rechten, die über die in den Artikeln 6 bis 32 gewährten Grundrechte hinausgehen, zählen die politischen Rechte bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen, der Grundsatz der Gewaltentrennung, das Verbot der Doppelbesteuerung oder das Recht auf den verfassungsmässigen Richter und andere.

Wenn wir schon die konkrete Normenkontrolle einführen wollen, dann erscheint es nur folgerichtig, wenn das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt auch prüfen muss, ob ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss gegen verfassungsmässige Rechte verstösst. Eine Beschränkung der Prüfungsbefugnisse auf die Verletzung von Grundrechten erscheint eine unlogische Einschränkung zu Lasten der Bürger und Bürgerinnen.

Der Antrag der Minderheit II entspricht übrigens auch dem Vorentwurf des Bundesrates und dem Beschluss des Ständerates. Ich bitte Sie, diesen Antrag zu unterstützen.

Thür Hanspeter (G, AG): Es geht beim Antrag der Minderheit III um einen Nebenaspekt. Ich kann mich deshalb kurz fassen.

In Artikel 178 Absatz 3 ist der Grundsatz festgeschrieben, dass das Bundesgericht darüber entscheidet, inwieweit ein völkerrechts- oder verfassungswidriges Bundesgesetz anzuwenden ist. Es ist nicht so, dass ein solches Gesetz automatisch nicht mehr anzuwenden ist, wenn das Bundesgericht die Völkerrechts- oder Verfassungswidrigkeit feststellt. Das Bundesgericht kann, heisst es in Absatz 3, anders entscheiden.

In Absatz 3bis will die Mehrheit im einzelnen auflisten, unter welchen Bedingungen das Bundesgericht bei einer Verfassungs- und Völkerrechtswidrigkeit zwingend ein Bundesgesetz weiterhin anwenden muss. Einerseits ist unter den Buchstaben b und c die heute gängige bundesgerichtliche Praxis, es ist die sogenannte Schubert-Praxis, explizit formuliert. Das ist das, was das Bundesgericht bereits heute anwendet. Eine ausdrückliche Erwähnung ist in der Verfassung deshalb nicht nötig.

Insgesamt bin ich der Auffassung, dass man dem Bundesgericht ein möglichst breites Feld überlassen sollte, in solchen Fällen entscheiden zu können, was mit einem solchen Gesetz zu geschehen hat. Es ist nicht richtig, wenn wir das im Detail auf Verfassungsstufe festlegen; das kann ohne weiteres im Gesetz geregelt werden.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit III auf Streichung von Absatz 3bis zuzustimmen.

Zwygart Otto (U, BE): Der Antrag Grendelmeier geht dahin, in Artikel 178 Absatz 3bis nur die Buchstaben b und c zu streichen, dagegen Buchstabe a beizubehalten.

Wir gehen mit der Minderheit I einig, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gleich wieder einzuschränken ist, vor allem weil zwei der drei vorgesehene Einschränkungen nicht unmittelbar begründbar sind. Wir haben vorhin gehört, was hier gemeint ist. Wir schliessen uns also bei den Buchstaben b und c der Minderheit I an.

Bei Buchstabe a ist folgendes gemeint: Die «Verfassungsrichter» sollen ein Bundesgesetz oder Abschnitte davon deshalb für ungültig erklären können, weil es irgendeinem Vertrag widerspricht, den der andere Vertragspartner gar nicht einhält. Das ist meines Erachtens notwendig, und wir halten deshalb an Buchstabe a fest.

Man könnte einwenden, dass es an der Schweiz liege, einen Vertrag zu kündigen, wenn ihn ein anderer Staat verletzt. Das kann in einigen Fällen sinnvoll sein; es gibt aber auch andere Fälle. So kann ein teilweiser Vertragsbruch in einer Sanktion bestehen, mit welcher wir vom anderen Staat die Einhaltung des Vertrages erreichen wollen. Wenn wir den Vertrag kündigen, erreichen wir dies aber nicht. Wenn wir ihn voll einhalten, hat der andere Vertragsstaat keinen Grund, sein vertragswidriges Verhalten zu ändern.

Wenn wir nun das Bundesgericht beauftragen, in einem solchen Fall unsere Sanktion aufzuheben, bringen wir uns in eine schlechte Ausgangssituation. Wir sagen gewissermassen dem anderen Staat, er könne machen, was er wolle, wir Schweizer bleiben vertragstreu. Das ist ja geradezu eine Einladung, Vertragsverletzungen zu begehen.

Ein weiteres Beispiel: Ein Vertrag enthält z. B. zehn wesentliche Elemente, von denen jedes an sich sinnvoll ist; man gewährt z. B. den Bürgern des Vertragsstaates im eigenen Land gewisse Freiheiten. Nun weigert sich aber der andere Staat, das Recht auf den Zugang zum Anwaltsberuf anzuerkennen; die Artikel über den Aufenthalt von Personen und die Gründung von Firmen hält man brav ein. Es wäre deshalb absolut falsch, einen Vertrag zu kündigen, der vielen unserer Mitbürger Vorteile bringt, bloss weil sich die Vorteile für die Anwälte nicht realisieren lassen. Zugleich besteht aber auch kein Grund, Bürger des Vertragsstaates in der Schweiz als Anwälte zuzulassen, solange der Vertragspartner dies auch nicht tut.

Die Schweiz vertritt die Auffassung, dass die Verträge, die der Bund abschliesst, auch die Kantone und Gemeinden und deren Behörden binden. Wir haben auch die nötigen Mittel, um Kantone und Gemeinden gegebenenfalls zur Vertragstreu zu verpflichten. Andere föderalistische Staaten, z. B. die USA, sehen das anders. Sie gehen davon aus, dass solche Verträge nur den Zentralstaat, nicht aber die Gliedstaaten binden. Oder sie verfügen nicht über die nötigen Mittel, um von den Gliedstaaten ein konformes Verhalten zu erzwingen. Das ist für die Gliedstaaten eine gute Möglichkeit, Verträge nicht einzuhalten und politisch motivierte Sanktionen zu ergreifen, wenn die entsprechenden Interessengruppen stark sind.

Was sollen wir nun tun? Wenn 49 von 50 Bundesstaaten der USA den Vertrag korrekt anwenden, aber einer dies nicht tut, bringt der Vertrag doch noch erhebliche Vorteile. Aber als Sanktion kann es durchaus sinnvoll sein, dass wir nun den Vertrag für Bürger und Firmen aus dem betreffenden Teilstaat auch nicht einhalten.

Die Form der Verfassungsgerichtsbarkeit ist also durchaus sinnvoll; wir unterstützen sie. Wenn es aber einen Bereich gibt, in dem sogenannte Verfassungsrichter wie alle Richter zurückhaltend sein sollen, dann ist es die Aussenpolitik. Das gilt auch für die zwischenstaatlichen Verträge.

Wir bitten Sie, dem Antrag Grendelmeier zuzustimmen.

Noch eine Verfahrensfrage: Ich kann mir durchaus vorstellen, dass wir buchstabenweise abstimmen. Das würde unseren Entscheid erleichtern.

Präsidentin: Die liberale Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Minderheit I (Jutzet) unterstützt.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Die grosse Mehrheit der SVP-Fraktion wird dem Antrag der Minderheit I zustimmen. Wenn auch eine abstrakte Normenkontrolle nicht in die Verfassung aufgenommen wird, bedeutet die Ausweitung der konkreten Normenkontrolle einen ersten Schritt zu einem Verfassungsgericht. Wenn man das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit aus rein juristischer Sicht angeht, müsste man eigentlich der Verfassungsgerichtsbarkeit zustimmen. Wir als Parlament haben aber vorab politische Überlegungen zu machen. Wir haben uns die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis eine erweiterte Normenkontrolle zu unserem politischen System, insbesondere zu unserem direktdemokratischen Staatsverständnis, steht. Hier stellt die Verfassungsgerichtsbarkeit einen Fremdkörper dar. Dies trifft, wenn auch in abgeschwächter Weise, auch für die vorgesehene erweiterte konkrete Normenkontrolle zu. Gesetzgeber ist das Parlament – und in vielen Fällen das Volk selbst. Es müsste als störend und undemokratisch empfunden werden, wenn eine nach einem intensiven Abstimmungskampf gutgeheissene Gesetzesnorm vom Bundesgericht aufgehoben würde.

Rechtsprechung ist nie eine abstrakte Handlung, sondern es spielen immer auch politische Komponenten hinein. Selbst wenn sich ein Richter politisch noch so neutral verhalten will, kann er dies letztlich nicht. Da unsere Gerichte nach politischem Proporz zusammengesetzt sind, besteht nun einmal die Gefahr – das ist kein Vorwurf an unsere Richter –, dass bei einer Prüfung einer Gesetzesnorm im konkreten Fall politische Erwägungen zu grossem Gewicht erhalten. Ausländische Beispiele zeigen, dass an Verfassungsgerichtshöfen sehr wohl politische Entscheide gefällt werden.

Wenn wir zurückschauen, stellen wir fest, dass es sehr wenig Fälle gegeben hat, in denen der Gesetzgeber verfassungswidrige bzw. verfassungsproblematische Normen ins Gesetz aufgenommen hat. Natürlich mag es etwas störend wirken, dass wir für kantonale Gesetze die konkrete Normenkontrolle kennen und dass auch in bezug auf die EMRK Strassburger Behörden Bundesgesetze überprüfen können. Aber letztlich sind dies Tatsachen von eher untergeordneter Bedeutung. Im Zentrum unserer Überlegung muss die Frage stehen: Wie verhält sich die Verfassungsgerichtsbarkeit zu unserem politischen System? Darum können wir auch nicht ausländische Beispiele heranziehen.

Das Bundesgericht ist zudem überlastet und wird dies auch in Zukunft bleiben, wenn wir bei den Zugangsbeschränkungen nicht einen ganzen Schritt tun.

Die konkrete Normenkontrolle wird eine Mehrarbeit für das Bundesgericht bedeuten. Ich kann mir vorstellen, dass eine weitere Flut von Fällen an das Bundesgericht gelangen wird, weil man sehr gerne das Argument der Verfassungswidrigkeit aufgreift, wenn man sonst in Beweisnotstand ist.

Ich bitte Sie, unser Bundesgericht vor einer Verpolitisierung zu schützen und hier dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich spreche im Namen der SP-Fraktion nur zu Artikel 178 Absatz 3bis. Die SP-Fraktion wird den

Antrag der Minderheit III (Thür) unterstützen, welcher die Streichung des Absatzes 3bis verlangt.

Gemäss Artikel 178 soll das Bundesgericht künftig auch Bundesgesetze überprüfen dürfen, allerdings nur im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsfall. Stellt das Bundesgericht nun fest, dass eine Norm gegen die Verfassung oder gegen Völkerrecht verstösst, dann entscheidet es, inwieweit das Gesetz anzuwenden ist. Im Entwurf des Bundesrates wird dabei bewusst offengehalten, welchen Weg das Bundesgericht wählen soll. Damit hat dieses die Möglichkeit, die Lösung zu wählen, welche im Einzelfall angemessen ist. Der Absatz 3bis beruht auf einem Antrag Vallender, der erst in der Plenarkommission gestellt und relativ knapp, mit 16 zu 14 Stimmen, angenommen wurde.

Die SP-Fraktion lehnt diesen Zusatz ab. Dieser Absatz ist unnötig; er schränkt den Spielraum des Bundesgerichtes unnötigerweise ein. Als nicht glücklich erachten wir auch die detaillierte Regelung, welche unserer Meinung nach nicht in eine Verfassung gehört, sondern allenfalls in ein Gesetz. Die Buchstaben b und c sind – wie das auch Herr Thür ausgeführt hat – bereits bundesgerichtliche Praxis.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Absatz 3bis unnötig ist, dass er zu detaillierte Bestimmungen enthält und die Freiheit des Bundesgerichtes zu sehr einengt.

Wir bitten Sie daher, den Antrag der Minderheit III zu unterstützen und Absatz 3bis zu streichen.

Thür Hanspeter (G, AG): Ich bitte Sie im Namen der grünen Fraktion, die Minderheit I (Jutzet) zu unterstützen.

Es stellt sich die Frage, ob das Bundesgericht neu überprüfen soll, ob Bundesgesetze gegen die Verfassung oder Völkerrecht verstossen. Es handelt sich um die Grundsatzfrage, ob das Parlament und über das Referendum in letzter Instanz auch das Volk darüber entscheiden sollen, ob ein Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt, oder ob das Sache eines Richterorgans werden soll.

Aus unserer Sicht kann das Problem sehr pragmatisch angegangen werden: Man kann einfach feststellen, dass es bis heute zu keinen offensichtlichen und gravierenden Verletzungen der Verfassung durch den Bundesgesetzgeber und das Volk gekommen ist. Sollte es in Zukunft – im Bereiche der sehr sensiblen Grundrechte – zu einem Übergang durch das Parlament kommen, was ich nicht hoffe und was ich auch nicht glaube, haben wir immer noch den «Notnagel» der EMRK – mit der vielleicht nicht ganz eleganten Situation, dass man dann nach Strassburg gehen müsste, weil man den Fall nicht beim Bundesgericht vorbringen könnte. Aber ich gehe davon aus, dass dieser Fall nicht eintritt. Deshalb braucht es keine Normenkontrolle.

Handlungsbedarf besteht aus unserer Sicht nicht. Handlungsbedarf besteht auch aus grundsätzlicher Sicht nicht. Wenn man dem Primat der Politik, das für uns sehr wichtig ist, folgt, dann ist klar, dass eine Volksabstimmung und ein Parlamentsentscheid in der Schweiz – in unserem direktdemokratischen System – eine hohe Legitimation haben. Es wäre ausserordentlich stossend, wenn im Nachgang zu einer harten politischen Auseinandersetzung, in der das Volk alle Aspekte eines neuen Gesetzes diskutiert hat, ein Richterorgnum von fünf, sieben oder neun Personen am Schluss dem Volk erklären würde: Du hast dich getäuscht, das Ganze verstösst gegen die Verfassung. Ich glaube, das würde unsere Institutionen massiv belasten. Es wäre etwas, was man schwerlich akzeptieren würde.

Unser direktdemokratisches System ist nicht mit dem System jener Länder vergleichbar, in denen das Volk auf die Gesetzgebung keinen Einfluss hat, in denen eine unpolitische und neutrale Überprüfung eines politischen Entscheides eben Sinn macht. Wir können uns mit solchen Ländern nicht vergleichen. Bei uns findet der Gesetzgebungsprozess anders statt, nämlich über den Volksentscheid.

Ich bitte Sie aus diesen Gründen, dem Antrag der Minderheit I zuzustimmen.

Noch eine letzte Bemerkung: Die ganze Justizreform ist ja auch der Versuch, das Bundesgericht zu entlasten. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt uns der Bundesrat vor, den Zu-

gang zum Bundesgericht massiv einzuschränken. Gleichzeitig offeriert er uns aber ein Institut, das in dieser Form gar nicht nötig ist und das das Bundesgericht zusätzlich belasten wird. Wenn Sie kohärent bleiben, können Sie sehr viel für die Entlastung des Bundesgerichtes tun, indem Sie dem Antrag der Minderheit I zustimmen. So können Sie dann bei der Zugangsbeschränkung etwas grosszügiger sein und damit für diese Justizreform einiges an Goodwill schaffen.

Baumberger Peter (C, ZH): Namens der CVP-Fraktion empfehle ich Ihnen Zustimmung zur Mehrheit.

Es trifft zu, dass die Normenkontrolle ein staatspolitisch sehr brisantes Thema darstellt, da es letztlich ein bisschen um die Frage geht: Was ist in der Tendenz prioritär, das demokratische oder das rechtsstaatliche Prinzip? Eine exakte Gleichstellung ist rein faktisch nicht möglich. Ich muss Ihnen sagen: Auch die CVP-Fraktion steht selbstverständlich hinter dem demokratischen Prinzip. Aber: Es geht doch nun einfach nicht an, nichts zu tun – was eigentlich die Minderheit I, die grüne Fraktion und auch die liberale Fraktion in diesem Falle wollen –, und zwar geht es deswegen nicht an, weil ja die Grundrechte gemäss unserer Verfassung eben auch durch die EMRK und weitere Protokolle, die Teil der EMRK sind, garantiert sind. Wir haben vielleicht noch nicht alle diese Protokolle ratifiziert; wir werden das vielleicht noch tun, aus meiner Sicht beispielsweise jenes über die Eigentumsgarantie. Diese Garantie der Grundrechte führt in der Praxis zwar nicht zu einer offenen, aber durchaus zu einer indirekten, zu einer mittelbaren Überprüfung der Bundesgesetze durch das Bundesgericht. Das ist letztlich auch gut so. Wäre es nicht so, so verkäme auch das Bundesgericht zu einem blossen «Durchlaufrührer» in Richtung Strassburg. Wollen wir das? Ich glaube, es kann doch nicht die Lösung sein, die Augen vor rechtlichen Gegebenheiten, die wir geschaffen haben und die wir alle anerkennen, zu verschliessen.

Auch für die CVP-Fraktion ist klar: selbstverständlich keine abstrakte Normenkontrolle! Was die konkrete Normenkontrolle anbelangt, welche uns der Bundesrat vorschlägt und welche die Mehrheit noch etwas modifiziert hat: Wir sind der Meinung, dass wir hier relativ eng fahren sollten. Wir möchten die gerichtliche Kontrolle auf jene Gegebenheiten beschränken, bei denen die EMRK-Begründung spielt. Es sind letztlich die individuellen Grundrechte, die wir damit sicherstellen; es sind die Grundrechte gemäss den Artikeln 6 bis 32 der revidierten Verfassung. Es geht also um die Kernfragen der Verfassung. Wir wollen hier nicht weiter gehen.

Ich glaube aber, dass wir auch erkennen müssen, dass beim Bürger ein Schutz der Grundrechte durchaus «ankommt». Wir dürfen nicht vergessen, dass sich auch die Wertungen, die in unserer Verfassung stehen, mit der Zeit anpassen. Wir dürfen auch nicht vergessen – wir haben dies schon früher bei der Diskussion über die Reform der Bundesverfassung erlebt –, dass im Rahmen einer konsequenten Nachführung auch gewissen «Gesetzgebungsübungen» dieses Parlamentes, die möglicherweise in der Grauzone der Verfassungskonformität liegen, nicht Rechnung getragen worden ist. Wir wollen diese Gesetze nicht gefährden, wir wollen uns daher wirklich auf die Grundrechte beschränken. Hier scheint mir nun, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission, auch wenn er relativ kompliziert ist, doch recht subtil eine einigermassen tragbare Balance findet: zwischen dem – wie ich es gesagt habe – in der Praxis überholten Beharren der Minderheit I auf einem nicht mehr möglichen Zustand und beispielsweise dem weiter gehenden Antrag der Minderheit II.

Was nun Absatz 3bis angeht, den die Minderheit III und andere Antragsteller teils oder ganz streichen wollen, so muss ich Ihnen sagen, dass gerade er für diese Balance wichtig ist. Er ist ja nur exemplifikativ. Aber die Literae a, b und c lassen sich anhand konkreter Geschehnisse, die wir übrigens mehrheitlich auch in diesem Rat diskutiert haben, klar exemplifizieren. Sie entsprechen auch weitgehend der bundesgerichtlichen Praxis, jedenfalls was die Literae b und c anbelangt. Gerade Litera b zeigt sodann diese Priorisierung des demokratischen Elementes, welches auch die SVP-Fraktion vertreten hat. So gesehen handelt es sich also vielleicht um eine

komplizierte Fassung dieses Artikels, aber eben in einer schwierigen Situation um eine – wie mir scheint – doch einigermassen gelungene Balance. Deswegen empfehle ich Ihnen namens der CVP-Fraktion noch einmal: Stimmen Sie der Mehrheit zu!

Gross Jost (S, TG): Ich unterstütze hier im Namen einer Fraktionsminderheit – nicht im Namen der Fraktion – den Antrag der Mehrheit, die den bundesrätlichen Entwurf zur Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene auf den Grundrechtsschutz beschränken will.

Der Bundesrat hat demgegenüber den weiter gehenden Begriff der Verletzung der verfassungsmässigen Rechte vorgeschlagen. Er knüpft damit an die Beschwerdegründe der staatsrechtlichen Beschwerde in Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung an. Damit wird das Feld der Freiheitsrechte klar verlassen. Geschützt sind nach bundesrechtlicher Rechtsprechung als verfassungsmässige Rechte alle justiziablen Rechtsansprüche, die nicht nur ausschliesslich öffentliche Interessen, sondern auch Interessen und Schutzbedürfnisse des einzelnen betreffen und deren Gewicht des verfassungsrechtlichen Schutzes bedarf.

Beschwerdegründe wären also z. B. auch die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung; der derogatorischen Kraft bzw. des Vorranges des Bundesrechtes und andere rechtsstaatliche und bundesstaatliche Garantien. Damit wird nach meiner Auffassung der Fächer weit in das tückereiche Feld politischer Ermessensfragen geöffnet. Damit sind wir von einer schwankenden Rechtsprechung des Bundesgerichtes abhängig. Denn gegenüber dem Begriff der Grundrechte aufgrund der Systematik der nachgeführten Bundesverfassung, der klar und eindeutig geregelt ist – nämlich, wie Herr Baumberger gesagt hat, im 1. Kapitel der nachgeführten Bundesverfassung, in den Artikeln 6 bis 32 –, ist der Begriff der verfassungsmässigen Rechte von einer doch etwas schwankenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung abhängig.

Demgegenüber – das muss ich sagen, wenn man hier schon gegenüber diesen Bedenken von links und rechts vorsichtig sein will und muss – scheint mir der Begriff der verfassungsmässigen Rechte tendenziell uferlos. Ich denke, die Verfassungsgerichtsbarkeit – das hat sich jetzt in der Diskussion gezeigt – ist ein Politikum und von links bis rechts keineswegs unbestritten. Gehen wir deshalb den vorsichtigen Weg der realpolitischen Vernunft, der Zurückhaltung gegenüber dem politischen Primat und der Respektierung der Gewaltenteilung.

Ich möchte ganz kurz sagen, weshalb ich hier im Namen einer Fraktionsminderheit für die Verfassungsgerichtsbarkeit in dieser eingeschränkten Bedeutung eintrete. Ich möchte nur zwei Gründe anführen:

1. Wir haben schon seit vielen Jahren und Jahrzehnten die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber kantonalen Erlassen und Verfügungen. Niemand hier in diesem Saal kann sagen, aufgrund dieser Verfassungsgerichtsbarkeit habe auf kantonalen Ebene eine Verpolitisierung der Justiz gegenüber kantonalen Erlassen und Verfügungen stattgefunden. Im Gegenteil: Die Entwicklung der ungeschriebenen Grundrechte ist ein Ergebnis dieser Rechtsprechung. In diesem Zusammenhang sind so wichtige Grundrechte wie die persönliche Freiheit oder das Recht auf Existenzsicherung entwickelt worden.

2. Wir haben – darauf ist hingewiesen worden – eine Überprüfung von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen auf Übereinstimmung mit der EMRK. Es ist paradox, wenn die EMRK hier einen höheren richterlichen Schutz geniesst als unsere Verfassung. Es kommt da etwas wie ein Vorrang der EMRK gegenüber der Bundesverfassung zum Ausdruck. Man muss diese beiden Ebenen gleich behandeln. Deshalb bin ich persönlich für diese eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit, beschränkt auf Grundrechte und natürlich auf den konkreten Anwendungsfall.

Detting Toni (R, SZ): Persönlich, aber auch im Namen einer Minderheit der FDP-Fraktion ersuche ich Sie für einmal, dem Antrag der Minderheit I (Jutzet) zuzustimmen.

Nach dem Zuschnitt der schweizerischen Demokratie geht bekanntlich alle Macht vom Volk aus. Es wählt nicht nur die Mitglieder der Bundesversammlung als gesetzgebende Behörde, vielmehr hat es sich auch mit dem obligatorischen und fakultativen Referendum wie mit dem Recht der Volksinitiative ein direktes Mitspracherecht bei der Gesetzgebung vorbehalten. Diese Volksrechte sind denn auch zumindest in ihrer Substanz weitgehend unbestritten, notabene ebenso unbestritten wie das Prinzip der Gewaltenteilung.

Die direktdemokratische Struktur unseres Bundesstaates gebietet es denn auch, im Rahmen der Gewaltenteilung dem gesetzgebenden Organ oder, wenn Sie so wollen, dem Volk bzw. der dieses vertretenden Bundesversammlung vor allem im politischen Bereich eine entsprechende Vorzugsstellung einzuräumen. Der Souverän segnet nicht nur die Verfassung mit dem obligatorischen Referendum ab, er kann bekanntlich via fakultativen Referendum ebensodirekt auf die Bundesgesetzgebung einwirken. Gerade diese Rechte der direkten Mitwirkung des Volkes unterscheiden unser Land denn auch ganz wesentlich von den Nachbarstaaten. Insoweit ist der hier zu diskutierende Vorschlag für die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auch nicht mit anderen Staaten vergleichbar, wo jedenfalls die Mitwirkungsrechte des Souveräns bedeutend weniger weit gehen.

Wer diese besonderen Mitwirkungsrechte des Souveräns anerkennt – und das sind wohl die allermeisten in diesem Saal –, muss meines Erachtens auch die begrenzte Prüfungsbefugnis des höchsten Gerichtes im Falle der Rechtsanwendung gemäss geltendem Recht respektieren. Eine Verschiebung der Gewichte – um es einmal etwas provokativ auszudrücken – in Richtung Justizstaat ist unter diesen Umständen nicht angezeigt. Dies gilt gerade auch in unserem Fall, wo wir im Zuge der Nachführung dazu übergegangen sind, die Verfassung relativ offen zu formulieren. Die Bundesgesetzgebung ist unter Berücksichtigung des Rechtes des fakultativen Referendums ein hochpolitischer Akt des Souveräns bzw. der Bundesversammlung – und nicht einer überhöhten Justiz.

Die vorgeschlagene Normenprüfungsbefugnis im konkreten Anwendungsfall rückt nun aber von diesem Grundsatz ab und verschiebt die Gewichte in Richtung Justiz. Auch wenn der Antrag der Mehrheit keine abstrakte Normenkontrolle beinhaltet und sich nur auf den konkreten Fall bezieht, werden dadurch die Befugnisse des Bundesgerichtes gewissermassen über jene des Souveräns gestellt. Dies ist besonders dann ganz problematisch, wenn der Souverän ein Bundesgesetz im Rahmen eines fakultativen Referendums nach einem harten Abstimmungskampf abgesegnet hat. Da hilft dann die Argumentation, dass das Bundesgericht nur den konkreten Fall zu beurteilen habe und von der abstrakten Normenkontrolle ausgeschlossen sei, wenig. In der Tat hat nämlich diese auf den konkreten Fall bezogene Normenkontrolle entsprechende Auswirkungen auf die Gesetzgebung des Souveräns und der Bundesversammlung – eine indirekte Wirkung, die aus politischer Optik jedenfalls fragwürdig ist. Oder wollen Sie in der praktischen Wirkung eine Abwertung der Gesetzgebungsbefugnis der Bundesversammlung bzw. des Souveräns stipulieren?

Dazu kommt noch ein praktisches Moment: Das Bundesgericht beklagt sich zu Recht über seine wachsende Arbeitslast. Es ist daher wenig sinnvoll, dem ohnehin schon überlasteten Bundesgericht einen weiteren – notabene sehr komplexen – Aufgabenbereich zuzuweisen, für dessen Begründung kein zwingendes Bedürfnis besteht. Selbst in der Botschaft des Bundesrates (S. 493) ist nachzulesen, dass zwar die heutige Ordnung angeblich nicht mehr zu überzeugen vermöge, dass diese aber offenbar nicht zwingend geändert werden müsse. Aus all diesen Gründen unterstütze ich den Antrag der Minderheit I (Jutzet), der die Bundesgesetze für das Bundesgericht als verbindlich erklärt und nur im Bereiche des massgebenden Völkerrechtes – analog der geltenden Praxis – eine Ausnahme vorsieht.

Stamm Luzi (R, AG): Ich erlaube mir, als «Einzelmaske» Ihre Zeit in Anspruch zu nehmen, weil ich der Meinung bin, dass

es sich hier um einen ausserordentlich wichtigen Punkt handelt. Ich möchte pointiert sagen: Nach dem EWR-Entscheid ist das einer der wichtigsten Entscheide, den ich in den letzten sechseinhalb Jahren hier miterlebt habe. Weshalb?

Unterschätzen Sie die Tragweite dieses Entscheides nicht, falls wir dem Bundesgericht, wie beantragt, die Verfassungsgerichts-kompetenzen geben würden. Ich habe mich letzte Woche ein bisschen geachtet: Am Montag besprachen wir das Scheidungsrecht. Ich erinnere beispielsweise an das Hineinpfänden ins Existenzminimum, wo von Frau Kollegin Aepli geltend gemacht wurde, die gewählte Lösung widerspreche der Bundesverfassung. Wir behandelten danach das Energiegesetz. Da hatten wir das Votum von Kollege Fischer-Seengen, der vor allem bei zwei Punkten sagte, sie seien verfassungswidrig. Unterschätzen Sie das nicht! Praktisch bei jedem Geschäft, welches wir behandeln, kann man bei entscheidenden Punkten argumentieren, sie seien verfassungswidrig. Unterschätzen Sie nicht, dass man sich praktisch jederzeit auf Artikel 4 der Bundesverfassung berufen kann.

Es ist mir schon klar: Viele Leute denken jetzt: Super! Das Gericht wird dann sagen, das AHV-Alter 65/65 soll gelten. Aber dummerweise hoffen andere: Hoffentlich kommt via Richter das AHV-Alter 62/62. Sie mögen denken, es sei an der Zeit, dass der Richter uns sagt, dass man den Macho ins Existenzminimum reinpfänden kann. Oder Sie mögen denken, es sei an der Zeit, dass man den Bergbauern beim Energiegesetz endlich von einem Juristen vorschreiben lasse, was jetzt gilt. Aber unterschätzen Sie die Gefahr nicht. Die Kompetenzen werden dem Parlament zu einem erstaunlich grossen Teil aus den Händen genommen.

Die Unterscheidung zwischen abstrakter und konkreter Überprüfung bringt letztendlich nichts. Was soll der Unterschied sein? Einen konkreten Fall finden Sie immer. Im Moment, in dem wir diese Regelung einführen, kann jedermann, der Steuern zahlt, sagen: Die Besteuerung einer Familie ist anders als die Besteuerung eines ledigen Paares; ich will eine Änderung. Jedermann kann eine Änderung betreffend Besteuerung des Eigenmietwertes usw. beantragen. Sobald wir einen Leitentscheid haben, werden selbstverständlich sämtliche Anpassungen sofort vorgenommen. Faktisch setzen Sie mit einem Entscheid die betreffende Gesetzesbestimmung sofort ausser Kraft.

Zwei letzte Bemerkungen: Herr Dettling hat es gesagt: Wir beklagten uns chronisch über die Überlastung der Gerichte, speziell des Bundesgerichtes. Haben Sie nicht die Illusion, dass wir mit einer Änderung plötzlich ein Gericht haben, das nicht mehr überlastet ist! Wenn wir diese kapitalen, wichtigen Fragen der Verfassungsgerichtsbarkeit noch zusätzlich ständig beim Bundesgericht haben, bei der erfahrungsgemäss langen Verfahrensdauer, dann «Guete Nacht am sächsi»!

Es wurde zu Recht gesagt, dass wir hier ein kapitaless, wichtiges Anliegen haben, dass wir die Justiz endlich revidieren. Es sind Missstände da, die sind gross. Das Grundkonzept, das von der Verwaltung aufgegleist worden ist, ist ausgezeichnet. Sabotieren Sie das Gesamtprojekt nicht, indem Sie eine Verfassungsgerichtsbarkeit einführen, die mehr als heikel ist!

Ich bitte Sie dringend, diese abzulehnen.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Herr Jutzet hat namens der Minderheit I erwähnt, dass sich das heutige System bewährt habe. Ich möchte dem doch etwas entgegensetzen.

Wir haben eine enorme Zunahme von Normen, gerade auf Bundesebene. Wir haben bei dieser Zunahme von Bundesrecht das Problem, dass diese Normen aufgrund der EMRK zusehends mehr ausserhalb unseres Landes überprüft werden können. Das wollen wir zweifellos nicht. Wir haben eine Inkohärenz, indem das Bundesgericht kantonales Recht überprüfen kann; die Erfahrungen damit sind nicht so schlecht, wie uns das jetzt Herr Stamm Luzi vormachen wollte. Da haben wir recht gute Erfahrungen mit dem Bundesgericht.

Dieser unterschiedliche Rechtsschutz – ob nun Bundesrecht oder kantonales Recht angewendet wird – führt in vielen Fäl-

42

len zu stossenden Ergebnissen, und das nicht nur dort, wo der Bundesgesetzgeber, wie bei der AHV, bewusst gegen die Verfassung verstösst, sondern auch in anderen Bereichen. Ich erinnere an einen konkreten Fall, wo es um eine Witwerrente ging und das Bundesgericht feststellte, dass das Gleichheitsprinzip bei den kantonalen Pensionskassen für das Staatspersonal gelte, nicht aber für das Bundespersonal. Solche Inkohärenzen sind stossend und belegen auch, dass es neben den demokratischen Prinzipien eben auch den Rechtsschutz des einzelnen, des Bürgers, gibt und neben dem Rechtsschutz des einzelnen, neben dem Rechtsschutz für den Bürger, auch Rechte der Kantone. Wir als Bundesgesetzgeber verstanden zusehends mehr gegen die Kompetenzen der Kantone.

Wer nun nur das Prinzip der Demokratie in den Mund nimmt und die föderalistischen Nachteile dieses Systems verschweigt, macht eine einseitige Beurteilung und streut hier im Saal Verschiedenes Sand in die Augen.

Die Kommissionmehrheit hat versucht, durch Einschränkungen die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Normenkontrolle sehr gezielt und massvoll auszubauen. Wir beschränken uns bei den verfassungsmässigen Rechten und lehnen deshalb den Antrag der Minderheit II (Vallender) ab. Wir wollen ganz gezielt, dass organisatorische Normen, die den bundesstaatlichen Bereich betreffen, Verfahrensnormen, hier nicht einbezogen werden und daraufhin keine Überprüfung stattfindet. Wir wollen uns – wie das erwähnt wurde – auf den Katalog der Grundrechte in der neuen, nachgeführten Verfassung beschränken – eine klare Einschränkung.

Deshalb empfehle ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Eine Einschränkung haben wir beim Völkerrecht gemacht, indem nur direkt anwendbares Völkerrecht überprüft werden soll; eine weitere haben wir bei Absatz 3bis, wo wir die Schubert-Praxis bewusst aufnehmen und an Beispielen exemplarisch aufzuführen, wann das Bundesgericht sich eben Zurückhaltung auferlegen muss.

Herr Thür sagt nun, wir könnten diesen Absatz 3bis problemlos streichen, die Schubert-Praxis bleibe auch danach möglich. Das trifft natürlich zu; aber dann haben wir keine Garantie mehr, dass sich das Bundesgericht die Schubert-Praxis auch weiterhin auferlegt, und gerade dies möchten wir ja weiterhin haben. Auch diese Einschränkung haben wir auf uns genommen.

Zwar – das will ich nicht bestreiten – kann der Ausbau der Normenkontrolle zu einer gewissen Politisierung führen. Aber neben den Schranken, die wir uns auferlegt haben – ich erinnere an die konkrete Normenkontrolle statt einer abstrakten, an die Beschränkung der Rügegründe auf Grundrechte und nicht einmal auf verfassungsmässige Rechte, an die Festschreibung und Beibehaltung der Schubert-Praxis; weiter erinnere ich daran, dass als Kläger nur Private mit Ansprüchen und die Kantone auftreten können –, haben wir noch etwas anderes, das ich vor allem Herrn Dettling in Erinnerung rufen möchte: Wir haben einen demokratischen Entscheid auf Verfassungsebene, welcher dazu führt, dass wir die Normenkontrolle ausdehnen. Hier liegt der demokratische Entscheid. Hier wird dieser nicht geritzt, das muss doch in aller Klarheit gesagt werden.

Wenn man deshalb eine Abwägung zwischen dem «Dagegen» – der «Ritzung» der demokratischen Prinzipien, dem «Ausdehnen des Politischen» beim Bundesgericht – und dem «Dafür» – einer Festigung des Föderalismus, dem Recht der Kantone, an ihren Zuständigkeiten festhalten zu können, sowie einem vermehrten Rechtsschutz des einzelnen – vornimmt, ist die Schlussfolgerung klar: Wir haben einen massvollen Weg beschritten!

Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen und die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

Pellì Fulvio (R, TI), rapporteur: L'article 113 de l'actuelle Constitution fédérale prévoit que le Tribunal fédéral doit dans tous les cas appliquer «les lois votées par l'Assemblée fédérale et les arrêtés de cette assemblée qui ont une portée générale». Cela signifie que le Tribunal fédéral n'a pas le droit

de déclarer une norme prévue par une loi fédérale contraire à la constitution. Mais comme le Tribunal fédéral «se conformera également aux traités que l'Assemblée fédérale aura ratifiés», il a le droit de déclarer la même norme, si tel est le cas, contraire aux traités internationaux. Un paradoxe qui, selon le Conseil fédéral, le Conseil des Etats, la majorité et la minorité II de la commission, doit disparaître. La commission a décidé cela par 18 voix contre 7.

Mais ce n'est pas seulement à cause de l'existence de ce paradoxe que la majorité de la commission, la minorité II, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats veulent introduire un contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, c'est aussi pour mieux garantir les droits fondamentaux ou les droits constitutionnels – on verra la différence après – des citoyennes et des citoyens de ce pays, qui pourraient être mis en question par des règles législatives voulues par notre assemblée, par le Conseil fédéral ou par leur application. Et encore pour des raisons de nature fédéraliste, il ne semble pas correct de permettre au Tribunal fédéral de déclarer contraires à la Constitution fédérale des normes prévues par des lois cantonales, mais non par des lois fédérales. Il est en effet bien vrai que quand notre Parlement examine une loi fédérale, il tend, tout comme le législateur cantonal, un tout petit peu à oublier de contrôler si elle est conforme à la constitution ou mieux, peut-être, il essaie de la contrôler mais il n'y arrive pas toujours. Les implications politiques peuvent parfois le déterminer à sous-évaluer la question.

Tout le monde est d'accord sur le fait que le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales ne doit pouvoir être effectué que lors de l'application de la loi même. La possibilité de recourir directement contre une loi, l'«abstrakte Normenkontrolle», n'est donc pas prévue.

La minorité I, multicolore, de la commission, conduite paradoxalement par M. Jutzet qui nous a dit que cette réforme manque de courage, et qui manque, lui, de courage en ce moment, n'accepte pas l'introduction du contrôle des normes législatives fédérales. Elle prétend qu'il serait mieux d'en rester à la situation actuelle qui a fait ses preuves et qui empêche le Tribunal fédéral d'introduire des critères politiques dans son travail jurisprudentiel.

A côté de cette peur de politisation des décisions du Tribunal fédéral, les opposants expriment aussi une perplexité liée au fait que le Tribunal fédéral serait en mesure, grâce au droit de contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales, d'annuler également des normes voulues et votées par le peuple. Mais cet argument ne semble pas convaincre, car la constitution est, elle aussi, toujours votée par le peuple, ce qui confère au travail du Tribunal fédéral un caractère légitime de contrôle de cohérence.

Personnellement, je ressens cette opposition au contrôle des normes comme une défense corporatiste du Parlement. On parle de politisation du Tribunal fédéral, mais en réalité c'est nous qui ne voulons pas qu'on contrôle si nous respectons la constitution.

En commission, nous nous sommes battus autour de la différence qu'il y a entre l'expression «droits fondamentaux» et l'expression «droits constitutionnels». La différence est subtile, comme les différences que fait Mme Sandoz. Les droits constitutionnels sont les droits que l'on trouve dans tous les articles de la constitution. Les droits fondamentaux sont uniquement ceux prévus aux articles 6 à 32. La majorité de la commission préfère limiter aux articles 6 à 32 le droit du Tribunal fédéral d'examiner la compatibilité des lois avec lesdits articles. Ça peut poser quelques problèmes, car on peut se demander si, en admettant la limitation aux droits fondamentaux, on pourrait empêcher les cantons de faire valoir en justice la violation de leurs droits. En tout cas, c'est la décision prise, par 14 voix contre 13, par la commission.

Reste l'alinéa 3bis voulu par la commission, par 16 voix contre 14. Il prévoit une importante limitation du droit du Tribunal fédéral prévu à l'alinéa 3 qui permet d'annuler, s'il le juge opportun, l'acte de l'autorité contre lequel le recours a été introduit et qui évidemment a été admis. Dans le cas d'une violation du droit constitutionnel, l'acte ne pourrait pas être annulé si l'admission du recours impliquait une transformation im-

portante de la législation. On peut citer à titre d'exemple le cas de l'âge indiqué dans la loi sur l'AVS qu'on a changé il y a deux ans. Il est clair qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral de décider si la disparité de traitement dû au fait que les femmes peuvent recevoir l'AVS à 62 ans et les hommes seulement à 65 doit être éliminée par une égalité de l'âge de la retraite 62/62, 63/63, 64/64 ou encore 65/65. Cet exemple montre que le problème du contrôle des normes fédérales ne doit pas être sous-estimé.

Dans le cas où la loi fédérale devrait violer des traités internationaux, la limitation devrait intervenir si l'Etat étranger ne garantit pas la réciprocité ou si le législateur a sciemment admis qu'il y a violation du droit international.

Cette dernière norme représente une tentative de codifier une jurisprudence du Tribunal fédéral qui existait déjà, que l'on appelle «Schubert-Praxis», non en l'honneur du compositeur, mais du nom d'un malheureux citoyen autrichien qui a dû expérimenter à ses dépens l'application rigide, par les autorités administratives du canton du Tessin, de la loi alors dite «Furgler» je crois, que vous, nos patrons suisses allemands, nous imposez d'appliquer contre nos intérêts.

Comme je vous l'ai dit, la commission, par 16 voix contre 14, a approuvé cet alinéa 3bis. Mais le Conseil des Etats ne l'a pas introduit. S'il a probablement admis que la disposition prévue par la lettre b de cet alinéa 3bis est raisonnable – en ce sens, je ne comprends pas la proposition Grendelmeier –, tel a pu ne pas être le cas pour les deux lettres a et c. La lettre a, qui se réfère au problème de la réciprocité, ne tient pas compte du fait que les traités internationaux sont toujours plutôt des accords à caractère multilatéral, ce qui rend très problématique de définir quand la réciprocité n'est pas donnée. La lettre c, qui voudrait voir codifier la «Schubert-Praxis», transformerait une réserve appliquée par les tribunaux en une règle constitutionnelle.

Le Conseil des Etats s'est sûrement posé la question de la crédibilité dont pourrait encore jouir la Suisse après avoir déclaré dans sa constitution que l'application de chaque accord qu'elle doit signer est en tout cas subordonnée à la volonté de son propre Parlement. Personnellement, je ne voterai pas cette proposition de la majorité de la commission.

Koller Arnold, Bundesrat: Es stehen hier zwei Fragen an: erstens die Grundsatzfrage, ob wir jetzt auf der Stufe des Bundes die Verfassungsgerichtsbarkeit ermöglichen wollen, und zweitens, welches Modell das geeignete ist.

Ich beginne mit der Frage des Modells:

1. Ich glaube, wir sind uns einig, dass in unserem politischen System nur das Modell der konkreten Normenkontrolle in Frage kommt. Das heisst, das Bundesgericht soll Bundesgesetze nur im konkreten Anwendungsfall auf ihre Übereinstimmung mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht überprüfen können. Eine abstrakte oder eine präventive Normenkontrolle – wie sie das Ausland kennt, vor allem Frankreich oder Deutschland – kommt für uns nicht in Frage, denn bei der abstrakten Normenkontrolle gilt natürlich auch der Einwand, dass das nur eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln sei. Wenn beispielsweise in Deutschland ein Abtreibungsgesetz ergeht und das Gesetz dann, bevor es irgendwie angewendet wird, ans Bundesverfassungsgericht weitergetragen wird, haben natürlich auch die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl, hier werde die gleiche Frage von zwei unterschiedlichen Instanzen behandelt. Ganz anders dagegen ist das bei einer konkreten Normenkontrolle. Da wechselt der Blickwinkel natürlich total, denn es geht ja nicht um die Fortsetzung des politischen Prozesses. Der Blickwinkel wechselt, weg vom politischen Gesetzgebungsprozess hin zum Schutz des einzelnen Bürgers, der in einem konkreten Fall geltend machen kann, dass der Bundesgesetzgeber mit einem Gesetz in seine geschützten Rechtspositionen eingegriffen hat.

2. Zuständig für die Normenkontrolle soll allein das Bundesgericht sein. Wir wollen kein übergeordnetes Bundesverfassungsgericht, wie das beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Schliesslich ist für die Ausgestaltung des Modells ganz entscheidend, dass der Verfassungstext in Absatz 3 genü-

gend Flexibilität zulässt; nur so kann dem Bundesgericht ermöglicht werden, die adäquate Rechtsfolge zu statuieren. Das Bundesgericht wird daher künftig in manchen Fällen nur sogenannte Appellurteile erlassen. Es wird beispielsweise feststellen, dass ein Steuergesetz nicht mit der Verfassung übereinstimmt, dass es aber Sache des Gesetzgebers ist, innert vernünftiger Frist ein neues, verfassungskonformes Steuergesetz zu präsentieren. All dies sind die Vorteile des vom Bundesrat vorgeschlagenen Modells.

Was die Formulierungen anbelangt, bin ich daher nach wie vor der Meinung, dass denjenigen des Bundesrates und des Ständerates grundsätzlich der Vorzug zukommt; aber das werden wir ja dann im Rahmen des Differenzbereinigerungsverfahrens im einzelnen erwägen. Ich möchte hier nur schon feststellen, dass beispielsweise der Antrag der Minderheit II (Vallender) eigentlich eine juristische Selbstverständlichkeit darstellt. Denn wenn nur eine konkrete Normenkontrolle möglich ist, ist auch klar, dass man sich nur dann aufs Völkerrecht berufen kann, wenn durch das Völkerrecht individuelle Rechtspositionen geschützt werden. Frau Vallender macht hier einfach etwas explizit, was sich schon aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergibt.

Zur wichtigen Grundsatzfrage der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit: Der Bundesrat schlägt Ihnen diese aus vier Gründen vor:

1. Wir müssen und dürfen doch heute feststellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen seit 1874 ein ganz grosser, entscheidender Gewinn für dieses Land war. Hätten wir gegenüber den kantonalen Erlässen die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht gekannt, dann wäre die Schweiz nicht dieses freiheitliche Land, das sie heute ist.

Ich erinnere Sie an die Handels- und Gewerbefreiheit; die Schweiz hätte die Grundidee, im ganzen Land einen einheitlichen Binnenmarkt zu realisieren, in welchem das Prinzip der Wirtschaftsfreiheit gilt, nie erreicht, wenn nicht einzelne betroffene Bürgerinnen und Bürger die Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die Kantone vor dem Bundesgericht hätten anfechten können.

Es gibt da eine Vielzahl bundesgerichtlicher Entscheide. Es gab Kantone, welche die Ausübung des Coiffeurberufs verboten wollten, ausser jemand habe einen Fähigkeitsausweis. Auch Herr Dutweiler hätte ja nie eine Chance gehabt, in diesem Land mit seinen bekannten Lastwagen mehr Wettbewerb in die Detailbranche hineinzubringen, wenn nicht die Möglichkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen bestanden hätte.

Wo stünden wir denn heute in bezug auf die Versammlungsfreiheit, auf die persönliche Freiheit, auf die Religionsfreiheit, wenn wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen nicht gehabt hätten?

2. Daher ist es doch nichts anderes als eine Nutzenanwendung, dass wir sagen: Beim Bund, wo wir diesbezüglich eine schwerwiegende Lücke im Rechtsschutz haben, ist es das Gebot der Stunde, dass wir zum Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger die Verfassungsgerichtsbarkeit nun ebenfalls einführen, denn – die Berichterstatter haben es gesagt – das Gefahrenpotential für die Freiheitsrechte der Bürger ist heute durch den Bundesgesetzgeber schon rein quantitativ bedeutend grösser als durch die Kantone. Im letzten Jahrhundert war das anders. Im letzten Jahrhundert hatten die Kantone das Sagen. In der Zwischenzeit haben wir die Verfassung 140mal geändert, und fast jedes Mal haben wir neue Bundeskompetenzen geschaffen. Wenn es uns mit dem Schutz der Freiheitsrechte unserer Bürgerinnen und Bürger aber ernst ist, müssen wir jetzt den Mut haben, hier diese gewichtige Rechtsschutzlücke zu schliessen.

3. Ein weiterer Grund ist die Entwicklung aufgrund der EMRK. Es kann doch nicht befriedigen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger ein Bundesgesetz wegen Verletzung der EMRK in Strassburg anfechten können, dass wir aber dann, wenn dieses gleiche Bundesgesetz ein verfassungsmässiges Recht unserer eigenen Bundesverfassung verletzt – diese Rechte stimmen ja weitestgehend überein –, nichts tun können. Das ist doch auch eine klare Herabminderung unserer eigenen Verfassung. Wir reihen also die EMRK im Be-

reich, wo die Freiheitsrechte in der EMRK und in unserer Verfassung deckungsgleich sind, viel, viel höher ein. Da muss man sich dann nicht wundern, dass die eigene Verfassung im Bewusstsein unseres Volkes keinen hohen Stellenwert mehr hat und die EMRK im Bewusstsein unseres eigenen Volkes viel mehr gilt als die eigene Verfassung. Derartige Widersprüche können wir doch nicht ins nächste Jahrhundert hinübernehmen!

4. Es ist auch ein föderalistisches Anliegen, dass wir die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen. Es geht doch nicht an, dass wir uns vom Bund her das Recht herausnehmen, Kompetenzüberschreitungen der Kantone anzufechten – das können wir –, die Kantone umgekehrt aber keinerlei Möglichkeiten haben, gegen den Bund vorzugehen, wenn der Bund in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Das ist kein gutes Verständnis eines föderalen Staates.

Das sind die vier Gründe, weshalb der Bundesrat überzeugt ist, dass es ein Gebot der Stunde ist, diese konkrete Normenkontrolle jetzt einzuführen.

Die Einwände, die dagegen vorgebracht werden, schlagen nicht durch. Man bringt den Einwand der Verpolitisierung der Justiz. Ich sagte schon, ich hätte dafür volles Verständnis, wenn wir eine abstrakte Normenkontrolle einführen wollten. Aber wir führen nur eine konkrete Normenkontrolle ein. Wenn Bürgerinnen und Bürger in einer konkreten persönlichen Situation zur Überzeugung kommen, dass der Bundesgesetzgeber zu Unrecht in ihre Rechtspositionen eingreift, muss man doch nicht von einer Verpolitisierung der Justiz sprechen.

Ich muss Ihnen offen sagen: Wenn ich das Demokratieargument höre, habe ich den Eindruck, Sie verteidigen eigene Positionen, aber nicht die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger. Aus historischer Sicht ist folgendes interessant: Als man sich damals gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Bund entschied, spielte nicht etwa das Demokratieargument eine Rolle, sondern man wollte schon damals die Bundesversammlung und den Bundesrat aus der Rechtskontrolle heraushalten. Das lässt sich heute angesichts der umfassenden Bundeskompetenzen einfach nicht mehr verteidigen.

Wenn Sie nicht nur Ihre eigene Position als Parlamentarier vertreten, sondern wirklich als Vertreter der Bürgerinnen und Bürger da sind, müssen Sie hier zustimmen. Sie sind das unseren Bürgerinnen und Bürgern schuldig. Diese haben sich nämlich im Rahmen der Vernehmlassung zu über 80 Prozent für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen.

Abstimmung – Vote

Präsidentin: Der Eventualantrag Grendelmeier entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	47 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag Grendelmeier	10 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	73 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	50 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit I	87 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	39 Stimmen

Art. 178a

Anträge der Kommissionen: *BBI*

Propositions des commissions: *FF*

Antrag Gross Jost

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Es kann den Zugang für bestimmte Sachgebiete sowie für geldwerte Zivil- und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten von geringer Tragweite einschränken, sofern sich keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Abs. 3

Vorbehalten bleibt die Vorlage durch das letztinstanzliche zuständige Gericht bei Zweifeln über die Auslegung von Bundesrecht und Völkerrecht sowie bei Zweifeln über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht.

Abs. 4

Das Gesetz kann für offenkundig unbegründete oder aussichtslose Rechtsmittel ein einfaches und schnelles Verfahren der Abweisung vorsehen.

Antrag Schmid Samuel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition Gross Jost

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Elle peut en restreindre l'accès dans des domaines déterminés, ainsi que pour des litiges financiers relevant du droit civil ou administratif et dont la portée est restreinte, pour autant qu'aucune question d'importance fondamentale ne se pose.

Al. 3

L'avis préjudiciel demandé par le tribunal compétent de dernière instance en cas de doute sur l'interprétation du droit fédéral ou du droit international ainsi que sur la conformité de lois fédérales à la constitution ou au droit international est cependant réservé.

Al. 4

Pour les recours manifestement infondés, ou dont les chances d'aboutir sont inexistantes, la loi peut prévoir une procédure simple et rapide de rejet du recours.

Proposition Schmid Samuel

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Gross Jost (S, TG): Dieser Artikel ist aus Sicht der SP-Fraktion der Schicksalsartikel der ganzen Justizreform. Unsere Fraktion stimmt keiner Lösung zu, welche die Rechtsschutzfunktion des Bundesgerichtes in Frage stellt. Sie befindet sich dabei in guter Gesellschaft von Staatsrechtlern wie Andreas Auer, Jean-François Aubert und Alfred Kölz.

Die Diskussion über den Verfassungsartikel wird durch den Expertenbericht zur Revision des OG belastet. Dort wird die massive Erhöhung der Streitwertgrenze auf bis zu 100 000 Franken diskutiert, dies ohne Ausnahmen für sozial heikle Sachbereiche wie das Miet- und Arbeitsrecht oder das Sozialversicherungsrecht vorzusehen.

Unter der Ausschlussklausel – «Fragen von grundsätzlicher Bedeutung» – werden im Expertenbericht z. B. Beschwerden ausgeschlossen, die mit der amtlich veröffentlichten Rechtsprechung des Bundesgerichtes nicht übereinstimmen. Das Bundesgericht entscheidet dann, ob es einen Anlass sieht, die eigene Praxis zu überprüfen. Die publizierte Rechtsprechung des Bundesgerichtes soll also im Normalfall als Sperre für den Zugang zum Bundesgericht dienen. Kölz hält dazu zusammenfassend fest: «Die Zugangsregel gemäss dieser Revision macht die Hauptzwecke der Bundesgerichtsbarkeit, nämlich den Rechtsschutz und die Rechtseinheit, teilweise obsolet.»

Nun wird man einwenden, dass der Ständerat in der Zwischenzeit seine harte Fassung gemildert hat. Das Gesetz soll nun im wesentlichen die Zugangsschranken definieren. Diese Kompromisslösung in Ehren, das Entgegenkommen gegenüber den Bedenken des Nationalrates soll hier nicht geringgeschätzt werden. Aber noch immer droht eine restriktive Gesetzgebung, sobald dieser verhältnismässig moderate und harmlose Verfassungsartikel die Hürde von Volks- und Ständemehr passiert hat. Trotzdem, ich habe mir die Mühe genommen, meinen ursprünglichen Minderheitsantrag

dem ständerätlichen Kompromiss anzunähern. Ich verweise auf Absatz 2, dem zufolge eine Einschränkung des Zuganges bei Geldwerten, Zivil- und Verwaltungsrechtsstreitigkeiten möglich sein soll, sofern sich keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Der von meiner Fraktion unterstützte Einzelantrag, der an die Stelle des Minderheitsantrages tritt, ist somit ein Schritt in die Richtung, mit dem Ständerat eine Lösung zu finden.

Pièce de résistance ist aber Absatz 4: Die Mehrheit will inskünftig den Zugang für Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite und offenkundig unbegründete oder aussichtslose Beschwerden ausschliessen – wörtlich: ausschliessen! Ausschliessen heisst im Klartext: Die Annahme oder Behandlung solcher Beschwerden liegt im Ermessen des Bundesgerichtes, eine Art Annahme- oder Vorprüfungsverfahren – oder man könnte pointiert sagen: eine Art Selbstbedienungsladen, in dem sich das Bundesgericht die Fälle von grundsätzlicher Bedeutung selber auswählt. Eine Begründung für das Nicht-an-die-Hand-Nehmen kann der Rechtsuchende nicht erwarten. Für die Behandlung offensichtlich unbegründeter Rechtsmittel ist im geltenden Recht – in Artikel 36a OG – ein vereinfachtes, ein summarisches Verfahren vorgesehen. Immer aber hat der Rechtsuchende Anspruch auf ein Urteil mit minimaler Begründung. Das entspricht auch der verfassungsrechtlichen Begründungspflicht nach Artikel 4 der Bundesverfassung. Jean-François Aubert, das ehemalige «juristische Gewissen» des Ständerates, hat ausdrücklich verlangt, dass auch in diesen Fällen ein «examen sommaire» stattzufinden habe. Das setzt aber eine minimale Begründung voraus; nur das ist rechtsstaatlich haltbar.

Die Kompromissformel des Ständerates, übereinstimmend mit dem Einzelantrag Schmid Samuel, vermeidet die extreme Konsequenz des Antrages der Mehrheit; sie genügt aber nicht.

Ich bitte Sie deshalb, meinen Antrag zu unterstützen.

Schmid Samuel (V, BE): Nachdem absehbar war, dass sich hier zwischen den Kammern in einer nicht unwesentlichen Frage offensichtlich Differenzen ergeben werden, hat sich ein Vermittlungsausschuss zusammengesetzt, in dem – mindestens nach meiner Information – auch Exponenten der Sozialdemokraten waren. Dieser soll sich dann – mindestens mehrheitlich – zum neuen Antrag der ständerätlichen Kommission durchgerungen haben. Weil dieser Antrag dann in der Verfassungskommission unseres Rates nicht speziell diskutiert wurde, habe ich mir erlaubt, diese Version als Einzelantrag zu stellen. Ich bitte Sie nun, diese Vermittlungsbemühung zu studieren und ihr auch zuzustimmen.

Die Frage ist, wieweit die Zulassung zum Bundesgericht garantiert sein soll bzw. nicht. Es ist eine der Zielsetzungen der Revision überhaupt – das haben unbestrittenemassen in der Eintretensdebatte alle Referentinnen und Referenten gesagt –, dass das Bundesgericht entlastet werden soll. Schliesslich ist festzustellen, dass beim Bundesgericht Fälle vorgetragen werden, die von unterschiedlicher rechtlicher Bedeutung sind.

Die ständerätliche Fassung garantiert nun in Absatz 1 bis den Zugang zum Bundesgericht; das ist einmal garantiert und grundsätzlich gewährleistet.

In Absatz 2 bis wird dann gesagt, dass das Gesetz für Streitigkeiten, die keine «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung» aufwerfen, besondere Zulassungsvoraussetzungen vorsehen könne. Der Antrag der ständerätlichen Kommission geht also vom Konzept der «Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung» aus und formuliert diesen Grundsatz aber negativ, d. h., dass nur dort, wo keine Fälle von grundsätzlicher Bedeutung vorliegen, der Gesetzgeber Einschränkungen vorsehen kann. Im Zweifelsfall spricht sich also die Vorlage für die Zulassung aus. Auch in diesem Punkt kommt man dem Grundsatz der Zulassungsgarantie entgegen. Damit sind nach meinem Dafürhalten alle Optionen auf der Ebene des Bundesgesetzes offen, und man könnte dort einen mehrheitsfähigen Kompromiss ausdiskutieren und verabschieden. Der Gesetzgeber wird drei Möglichkeiten haben, um solche Fälle zu bearbeiten. Er kann ein besonderes Verfahren vor-

sehen, wie das bereits heute in Artikel 36a des Bundesrechtspflegegesetzes vorgesehen ist, oder er kann diese Fälle auf Gesetzesebene wie Nichteintretensfälle regeln, entweder mit einer Kann-Formulierung oder eben strikter. Die dritte Variante ist die Abweisung solcher Fälle mit entsprechender Begründung.

Die hier zur Streichung beantragten Absätze sind in anderen Artikeln bereits untergebracht. Aus diesen Gründen könnte man darauf verzichten.

Ich bitte Sie, sich in dieser heiklen Frage auf den Kompromiss einzulassen und meinem Antrag zuzustimmen. Es wird im Zusammenhang mit den anderen Artikeln ohnehin nochmals zu Differenzbereinigungen kommen; aber in der Frage der Zulassung scheint mir eigentlich eine für alle Teile valable Lösung vorzuliegen. Ich bitte um Zustimmung.

Präsident: Ich teile Ihnen mit, dass die FDP-Fraktion bei Artikel 178a die Mehrheit unterstützt. Die SVP-Fraktion unterstützt den Einzelantrag Schmid Samuel.

Jutzet Erwin (S, FR): Wenn es bei Artikel 178 um das Kernstück dieser Reform ging, so geht es bei Artikel 178a um den Stein des Anstosses. Es geht um die Frage, ob wir den Zugang zum Bundesgericht verengen oder ob wir die Türe weiterhin offen lassen wollen – nicht sperrangelweit offen, aber immerhin offen.

Es würde heute viel von der Belastung des Bundesgerichtes gesprochen. Ich bin einverstanden, das Bundesgericht ist überlastet, vor allem wenn ich an Luzern denke. Aber lesen Sie einmal die Geschäftsberichte der letzten zwanzig Jahre des Bundesgerichtes; da kommt immer das gleiche Lied – ich möchte fast sagen refrainartig – von der Überlastung. Unterdessen haben wir beim Bundesgericht das Personal aufgestockt; wir haben jedem Richter persönliche Mitarbeiter gegeben; wir haben ein phantastisches Informationssystem eingeführt, das Bradec-System; wir haben das OG revidiert und dort summarische Abweisungs begründungen vorgesehen. Das Bundesgericht leistet gute, seriöse Arbeit. Ich war selber dort vier Jahre als Schreiber und später als Ersatzrichter tätig. Manchmal hat man das Gefühl, es werde schon ein bisschen viel Aufwand getrieben. Es werden sehr lange Urteilsbegründungen gemacht, wo man vielleicht einen Dass-Entscheid erlassen könnte. Es gibt auch ein paar wenige vielleicht zu wenig effiziente und arbeitsame Richter. Da müsste eventuell eine Effizienzkontrolle einsetzen.

Das Vorgehen des Bundesrates ist verständlich; es ist verständlich aus der Sicht des Bundesgerichtes. Dieses möchte sich insbesondere von den weniger interessanten Alltagsfällen, von den langweiligen Fällen, lösen – z. B. Scheidungen, Führerausweisentzug usw. – und sich vermehrt anderen Aufgaben, der Rechtsvereinheitlichung, der Rechtsfortbildung, widmen können. Das ist verständlich.

Aber wie sieht das aus der Sicht des Rechtsuchenden aus? Dieser hat nicht die gleiche Optik. Er sieht seinen Einzelfall und will in seinem Fall Gerechtigkeit haben. Er hält ein kantonales Urteil beispielsweise für einschneidend, für ein Unrecht, und möchte ausserhalb des Kantons einen eidgenössischen Richter anrufen können. Dort sagt man ihm: Ihr Fall ist zu wenig interessant, er ist nicht von grundlegender Bedeutung, er ist von untergeordneter Tragweite und sowieso völlig unbegründet und aussichtslos; wir treten deshalb gar nicht auf Ihren Fall ein, wir befassen uns gar nicht mit Ihrem Fall. Das geht nicht, das geht wirklich nicht! Wenn ein Fall schon offensichtlich aussichtslos und unbegründet ist, dann kann man ja in ein paar Sätzen sagen, warum denn dieser Fall so unbegründet ist, man kann auf die Rechtsprechung verweisen, auf die zutreffende Begründung im angefochtenen Entscheid, oder sagen, dass im Rechtsmittel nichts Neues gesagt wird. Es ist grundlegend verschieden, wenn gesagt wird: Wir haben geprüft, und aus diesen Gründen weisen wir ab, als wenn gesagt wird: Ihr Fall ist nicht einmal prüfenswert, wir treten nicht darauf ein.

Zu den Begriffen: Man spricht von «untergeordneter Tragweite». Was heisst das? Der Bundesrat sah in seiner Fassung noch vor, von «grundlegender Bedeutung» und von

«schwerwiegenden Folgen» zu sprechen. Der Ständerat formuliert es nun negativ, und meines Erachtens kommt das auf das gleiche heraus. Man kann es drehen und wenden, wie man will, es geht hier um unbestimmte Begriffe, die unbefriedigend sind, die dem Bundesgericht einen sehr grossen Ermessensspielraum geben werden zu sagen, ob es einen Fall überhaupt annehmen will oder nicht. Die bundesrätliche Fassung sah wenigstens noch den Ausdruck «schwerwiegende Folgen» vor. Da denke ich beispielsweise an das Versicherungsgericht in Luzern; im Falle einer Invalidenrente, einer Eingliederungsmassnahme müsste man dann sagen, dass dies sicher schwerwiegende Folgen für den Versicherten habe, und eintreten. Die Mehrheitsfassung hat nun diesen Ausdruck gestrichen.

Ich hätte gerne noch zum Antrag Gross Jost gesprochen, um Ihnen beliebt zu machen, ihn anzunehmen. Aber leider hat die rote Lampe aufgeleuchtet, so dass ich Sie bitten muss – im Namen der SP-Fraktion, die in diesem Artikel den Schicksalsartikel sieht –, dem Antrag Gross Jost zuzustimmen.

Keller Rudolf (D, BL): Für die demokratische Fraktion zählt der Zugang zum Bundesgericht zu den wichtigsten demokratischen Grundrechten, welche Rechtsuchende haben. Darum ist der Zugang auch so weitgehend wie möglich zu gewährleisten. Wir stimmen deshalb dem Antrag Gross Jost zu, welcher bei Streitigkeiten von eher untergeordneter Bedeutung oder offenkundig unbegründeten Beschwerden den Zugang zum Bundesgericht nicht so drastisch einschränken will wie die Kommissionsmehrheit. Damit würdigen wir auch das klare Resultat einer eidgenössischen Volksabstimmung, anlässlich derer sich eine Mehrheit des Volkes gegen zu rigorose Zulassungsbeschränkungen zum Bundesgericht gewehrt hat. Bereits die beachtlich grosse Minderheit II wollte dem Bundesgericht auf gesetzlicher Ebene nur die Einschränkung von Zulassungen ermöglichen und – wie sich das gehört – ein zwar kurzes, aber ordentliches Verfahren dazu vorsehen.

Die Kommissionsmehrheit will demgegenüber kurz und bündig die Abweisung von sogenannten unbegründeten und untergeordneten Streitigkeiten vorsehen. Sie will also im Schnellzugstempo, womöglich nur durch eine Person, entscheiden lassen, ob eine solche Beschwerde zugelassen wird oder nicht. Dies verletzt unseres Erachtens die minimalsten Anstandsregeln und fördert zudem auch nicht eben das Vertrauen in unsere Gerichtsbarkeit. Selbstverständlich sind darum bei verfassungsrechtlich vorgesehenen Zulassungsbeschränkungen auf gesetzlicher Ebene Annahmeverfahren mit bestimmten Kriterien zu formulieren. Wenn diese Erheblichkeitserklärung von Streitfällen durch zu enge Grenzen beschränkt wird, wird man aber ein solches Gesetz vor dem Volk mit Recht nie durchbringen. Dann werden Sie ein zweites Mal Schiffbruch erleiden.

Deshalb sollten wir hier jetzt tolerant sein und keine zu enge Verfassungsformulierung wählen. Die Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi wollen explizit nicht, dass der Eindruck entsteht oder es Tatsache wird, dass der Zugang zum obersten Gericht unseres Landes nicht mehr möglich ist. Wir bestreiten aber nicht, dass die Streitwertgrenze von momentan 8000 Franken etwas angehoben werden sollte, allerdings sehr moderat und nicht etwa auf 50 000 Franken, wie es auch schon gefordert worden ist. Darüber wird dann eben auch auf Gesetzesebene zu befinden sein. Wenn wir hier bei unserem Entscheld eine enge Route fahren, dann wird das auch auf die Streitwertgrenze einen entsprechenden Einfluss haben.

Ich bitte Sie, hier etwas grosszügiger gemäss Volksentscheid zu entscheiden und den Antrag der Gross Jost zu unterstützen. Den Antrag Schmid Samuel lehnen wir ab. Wir nehmen an, dass das Resultat schlussendlich ohnehin irgendwo zwischen dem Antrag Gross Jost und dem Antrag Schmid Samuel liegen wird; wenn man die Verhandlungen des Ständerates aufmerksam verfolgt hat, hat man diesen Eindruck.

Thür Hanspeter (G, AG): Ich habe ja bereits in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass auch für uns diese Zu-

gangsbeschränkung eine Pièce de résistance sein wird. Wir gehen davon aus, dass es zu einer bedeutenden Änderung unseres schweizerischen Justizsystems führen würde, wenn die Fassung der Mehrheit, aber auch jene des Ständerates beschlossen würde. In den Eintretensvoten wurde ja bereits darauf hingewiesen. Es geht darum, vom Bundesgericht als ordentlicher Rechtsmittelinstanz Abschied zu nehmen. Das ist ein sehr zentraler Eingriff ins Justizsystem.

Ich möchte mich nicht mehr zum Grundsätzlichen äussern, sondern mich dem Antrag Schmid Samuel zuwenden. Herr Schmid Samuel hat ja darauf hingewiesen, dass er Ihnen mit seinem Antrag Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beliebt machen wolle. Er hat ausgeführt, dass es sich dabei um einen Vermittlungsantrag handle, der zwischen National- und Ständeräten ausgehandelt worden sei. Ich muss einfach darauf hinweisen – Herr Schmid hat dies zu Recht gesagt –, dass dieser Antrag in unserer Kommission nicht diskutiert worden ist.

Ich möchte Sie auf ein formelles Problem hinweisen: Wir behandeln diese Vorlage in einem Schnellzugsverfahren, indem sich beide Räte parallel mit der Vorlage befassen. Wenn Sie dem Antrag Schmid Samuel zustimmen, heisst das, dass wir in diesem Punkt keine Differenz mehr haben. Das heisst weiter, dass sich Ihre Kommission nie mit dieser Frage im Detail hat auseinandersetzen können. Das ist vom Verfahren her völlig unmöglich. Ich bitte Sie dringend, dies zu berücksichtigen.

Ich habe nicht nur diese formellen Einwände; ich erhebe sie deshalb, weil ich auch materielle Bedenken habe: Es geht bei diesem Antrag überhaupt nicht um einen Kompromiss. Nach meiner heutigen Einschätzung ist es so, dass der Beschluss des Ständerates schlechter ist als das, was Ihnen die Mehrheit der Kommission beantragt. Wenn der Beschluss des Ständerates durchkommt – mindestens so, wie ich ihn heute verstehe; möglicherweise gibt es nach einer ausführlichen Diskussion in den Kommissionen eine andere Sichtweise –, wenn Sie in der Verfassung dem Gesetzgeber die Kompetenz geben, für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, Zugangsbeschränkungen zu erlassen, dann bedeutet dies, dass Sie unter Umständen den Gesetzgeber ermächtigen, immer dann, wenn es nicht um eine grundsätzliche Frage geht, den Zugang zum Bundesgericht auszuschliessen. Diese Möglichkeit schaffen Sie qua Verfassung. Sie müssen sich einfach bewusst sein, dass eine solche gesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Kompetenz völlig unhaltbar wäre. Es hiesse, dass der Zugang immer dann völlig ausgeschlossen werden könnte, wenn es nicht um eine grundsätzliche Rechtsfrage ginge.

Wenn Sie dem Ständerat zustimmen, schaffen Sie die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber die Verfassungskompetenz in diesem weitgehenden Sinn auslegen kann. Ob das der Ständerat so gewollt hat, weiss ich nicht, aber es ist von der Formulierung in der Verfassung her nicht ausgeschlossen.

Jetzt scheint sich folgendes abzuzeichnen: Die CVP-Fraktion und die ganze SVP-Fraktion scheinen auf den Antrag Schmid Samuel einzuschwenken; wir werden dann keine Differenz mehr haben. Das heisst, wir werden ein zentrales Problem der Justizreform nicht gründlich ausdiskutiert haben.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, auf jeden Fall nicht dem Antrag Schmid Samuel zuzustimmen. Der Antrag Gross Jost ist wirklich eine gute Lösung. Er bringt eine Zugangsbeschränkung, die aus unserer Sicht akzeptabel ist, weil in jenen Fällen, die für den einzelnen von einer gewissen Bedeutung sind, der Zugang nicht beschränkt werden kann.

Ich bitte Sie also, auf jeden Fall dem Antrag Gross Jost und keinesfalls dem Antrag Schmid Samuel zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE): Herr Thür, können Sie sich vorstellen, dass jemand mit einer Streitigkeit «von untergeordneter Tragweite» nach Lausanne geht, was das Gesetz gemäss Mehrheit ausschliessen kann?

Thür Hanspeter (G, AG): Ich stelle Ihnen eine Gegenfrage: Haben Sie nicht den Eindruck, dass das Bundesgericht im-

mer dann, wenn es genug Arbeit hat oder der Auffassung ist, es sei ausgelastet, gestützt auf die Verfassungskompetenz, die Sie mit Ihrem Antrag erteilen, eine Frage von nicht grundsätzlicher Bedeutung sehen wird? Das finde ich bedenklich.

Alder Fredi (S, SG): Erlauben Sie mir als einfachem Bezirksrichter einige Gedanken zu dieser zentralen Bestimmung der Justizreform, wobei mir vor allem die Sicht des Rechtsuchenden am Herzen liegt.

Ich habe zwar grosses Verständnis für das Problem der Überlastung unseres höchsten Gerichtes, die auch im Interesse des betroffenen Bürgers auf Dauer nicht hingenommen werden darf. Die Lösung kann aber nicht einfach darin bestehen, dass der Zugang zum Bundesgericht massiv eingeschränkt wird. Die Entlastung des Bundesgerichtes darf nicht mit einem Abbau des Rechtsschutzes erkauft werden. Das hat das Volk vor rund zehn Jahren unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, als es die damalige OG-Revision, welche in die gleiche Richtung zielte, in einer Referendumsabstimmung wuchtig verwarf. Es ist nicht anzunehmen, dass sich die Stimmung im Volk in der Zwischenzeit grundlegend geändert hat. Man darf daher ruhig sagen, dass der Entwurf des Bundesrates, aber auch der Antrag der Kommissionsmehrheit dem Volkswillen widerspricht.

Der einfache Bürger hat nach wie vor grosses Vertrauen in unser höchstes Gericht. Er vertraut darauf, notfalls in Lausanne Gehör zu finden. Wir dürfen dieses Vertrauen, welches von hoher staatspolitischer Bedeutung ist, keinesfalls aufs Spiel setzen. Dies bedeutet, dass das Bundesgericht den individuellen Rechtsschutz gewährleisten muss – dies um so mehr, als eine umfassende Justizreform nun abgelehnt wurde – und sich nicht auf die vornehmste Aufgabe der Rechtsfortbildung zurückziehen darf. Genau dies ist aber der Fall, wenn man den Zugang zum Bundesgericht auf «eine Rechtsfrage von grundlegender Bedeutung» beschränkt oder für «Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite» ausschliesst.

Was heisst schon «Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite»? Ist der juristische Gehalt oder die persönliche Konsequenz für den Rechtsuchenden gemeint? Kommt es auf die finanziellen Interessen, also den Streitwert an, oder zählen auch ideelle Interessen, etwa die Auseinandersetzung um ein Besuchsrecht? Ist ein Streit um 10 000 Franken oder eine Busse von 1000 Franken für einen wohlhabenden Bürger das gleiche wie für einen bedürftigen? All diese Fragen bleiben offen.

Wie sich der Bundesrat die Umsetzung der von ihm vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung vorstellt, hat er mit dem Entwurf für ein neues Bundesgerichtsgesetz deutlich gemacht. Nach diesem Entwurf könnte das Bundesgericht in einem generellen Vorprüfungsverfahren praktisch nach freiem Ermessen und ohne Begründungspflicht entscheiden, ob es auf eine Beschwerde eintreten will oder nicht. Es ist vorzusehen, dass das Bundesgericht – aus durchaus begrifflichen Gründen, nämlich um sich wirksam zu entlasten – diese Bestimmungen restriktiv anwenden wird. Dies widerspricht diametral dem seit der Gründung des Bundesstaates bestehenden und im Volk fest verankerten Anspruch des Bürgers, dass sich das oberste Gericht wenigstens mit seinen Argumenten auseinandersetzt.

Wenn wir also eine weitere Niederlage vor dem Volk vermeiden wollen, müssen wir den Zugang zum Bundesgericht grundsätzlich gewährleisten, wie es die Mehrheit bzw. die Minderheit I in Absatz 2 vorsehen. Persönlich habe ich auch nichts dagegen, dass offensichtlich unbegründete oder aussichtslose Beschwerden in einem vereinfachten Verfahren abgewiesen werden.

Zur kurzfristigen Entlastung des Bundesgerichtes, bis zum Inkrafttreten einer wirklich grundlegenden Justizreform im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozesses, muss allenfalls eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Richter ins Auge gefasst werden, und zwar ungeachtet allfälliger Prestigeüberlegungen der Amtsinhaber. Ob dies wirklich nötig ist, müsste allerdings genau geprüft werden, nachdem sich offenbar nicht alle Bundesrichter

überlastet fühlen, die Geschäftslast im letzten Jahr gesunken ist und die Verfahrensdauer beim Bundesgericht nach meiner Erfahrung im allgemeinen keineswegs sehr lang ist. Ich bitte Sie, dem Antrag Gross Jost zuzustimmen.

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Erste Bemerkung: Der Antrag Gross Jost, aber auch der Antrag Schmid Samuel, welcher dem Beschluss des Ständerates entspricht, haben der Kommission nicht vorgelegen. Wenn wir diese Anträge genauer prüfen wollen, müssen wir eine Differenz schaffen. Am besten stimmen Sie daher dem Antrag der Mehrheit der Kommission zu.

Zweite Bemerkung: Wir bewegen uns auf der Ebene der Verfassungs- und nicht auf der Ebene der Gesetzgebung. Dass die Rechtsbegriffe, die wir hier verwenden, noch nicht definiert sind, ist normal. Es ist ja nicht so, dass sich die Kompetenzen des Bundesgerichtes nur aus der Verfassung ableiten. Wir werden hier die Arbeit im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege noch tun müssen. Welche Variante wir auch immer gutheissen – alle verschieben den Hauptteil der Arbeit auf die Gesetzesstufe.

Erlauben Sie mir eine dritte Bemerkung: Die Mehrheit der Kommission garantiert in Absatz 2 grundsätzlich – als Prinzip – den Zugang zum Bundesgericht. Das macht auch der Ständerat. Der Entwurf des Bundesrates und der Antrag Gross Jost nehmen dieses Prinzip nicht auf, sondern gehen eigentlich von der Einschränkung aus. Das ist ein wesentlicher Unterschied. Dieses Prinzip auf Verfassungsstufe gibt aber eine gewisse Garantie gegenüber dem Gesetzgeber. Das ist doch sehr wichtig. Da sollten auch diejenigen, die eine Differenz schaffen wollen, wie das Herr Thür will, zustimmen können. Richtig ist, dass das Problem bei Artikel 178a Absatz 2bis liegt, wo vor allem das Verfahren – Herr Gross Jost hat es erwähnt – gewisse Diskussionen darüber ausgelöst hat, ob hier genügend an Substanziierungspflicht, genügend an Begründung geleistet würde. Auch das hängt wiederum von der gesetzgeberischen Ausgestaltung ab. Ich bin der Meinung, dass der Antrag der Mehrheit der Kommission unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Güterabwägung durch den Gesetzgeber zu machen ist, eine gute Grundlage darstellt und wahrscheinlich auch im Differenzbereinigungsverfahren noch etwas verbessert werden kann.

In diesem Sinne bitte ich Sie, hier dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Diese Zustimmung erlaubt eine Differenzbereinigung und eine Verbesserung im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Les raisons qui rendent urgente, mais aussi très difficile, la réforme de la justice, que le Conseil fédéral nous a soumise, sont au nombre de trois. Toutes les trois sont en relation avec le problème de l'accès au Tribunal fédéral.

1. L'accès au Tribunal fédéral est aujourd'hui assez facile, ce qui, à Lausanne tout comme à Lucerne, en fait un tribunal surchargé. Les Suisses ne voient pas dans le Tribunal fédéral un tribunal qui doit principalement s'occuper de garantir une application correcte et unitaire du droit dans tout le pays, mais tout simplement la dernière des instances judiciaires auxquelles ils ont le droit de recourir. Pour cette raison, l'utilisation du droit de recours au Tribunal fédéral est devenue règle plutôt qu'exception.

2. L'administration de la justice dans certains cantons semble être trop près du justiciable. Le recours au Tribunal fédéral permet donc aujourd'hui d'obtenir cet éloignement entre juge et justiciable, qui permet de garantir l'absence d'influence politique dans le jugement. On a constaté lors des travaux de la commission que beaucoup de nos collègues défendent avec acharnement le plus large droit d'accès au Tribunal fédéral surtout parce qu'ils se méfient d'un certain nombre de tribunaux cantonaux de dernière instance – malheureusement!

3. Dans trop de cas, le Tribunal fédéral reste la seule instance de recours, vu que dans beaucoup de cantons il manque encore des tribunaux de deuxième instance, en particulier dans le domaine du droit public.

Vu la situation que je viens de décrire, il apparaît comme tout à fait normal que nos Tribunaux fédéraux soient surchargés. Mais d'autres raisons contribuent à les surcharger. Dans le domaine du droit public par exemple, particulièrement dans celui des assurances sociales, notre activité législative est massive et parfois aussi objet de corrections continues, comme en matière d'assurance-chômage et d'AVS. Il devient dès lors, à chaque révision, inévitable que l'on soumette fréquemment aux Tribunaux fédéraux, mais surtout au Tribunal fédéral des assurances de Lucerne, des questions de principe.

Une réforme est donc indispensable pour pouvoir décharger au moins un petit peu les Tribunaux fédéraux et leur permettre ainsi d'avoir suffisamment de temps pour se consacrer à leur tâche principale, qui est de garantir une application conforme du droit dans tout le pays.

Deux des mesures prévues ont fait l'unanimité dans la commission:

1. celle qui oblige les cantons à prévoir des instances de recours pour éviter que le Tribunal fédéral soit la seule; même si vous trouvez dans le dépliant beaucoup de versions de l'article 178a, ce principe est toujours présent, c'est peut-être l'aspect le plus important de la réforme;

2. celle, analogue à l'article 179, qui prévoit des tribunaux de première instance dans des domaines ressortissant à la compétence fédérale.

L'unanimité malheureusement s'arrête là. Les alinéas 2 et 2bis de l'article 178a, qui doivent régler la limitation d'accès aux Tribunaux fédéraux, vous sont présentés dans différentes versions: celle du Conseil fédéral; celle du Conseil des Etats et proposition Schmid Samuel; proposition de la majorité; proposition des minorités I et II.

A ces propositions s'est ajoutée la proposition Gross Jost, qui reprend partiellement la version du Conseil fédéral et le sens de la version du Conseil des Etats et de la majorité, mais avec les particularités suivantes:

– Les litiges «d'importance secondaire» à l'alinéa 2bis de la proposition de majorité deviennent, dans la proposition Gross Jost, des litiges «dont la portée est restreinte»; mais ce sont «des litiges financiers relevant du droit civil ou administratif», ce qui fait que le législateur sera beaucoup moins libre dans son droit de limiter l'accès au Tribunal fédéral.

– Les «questions juridiques de principe» de la version du Conseil fédéral (expression au singulier dans la version du Conseil des Etats) deviennent des questions «d'importance fondamentale», un concept qui devra encore être interprété.

– Pour le rejet des recours «manifestement infondés» (al. 4) reste la nécessité de la procédure simple et rapide prévue par la minorité II, mais le recours dépourvu de chances de succès pourra être soumis à cette procédure seulement si les chances de succès sont «inexistantes». Qui a raison? Si l'objectif principal doit être de lutter contre la surcharge du Tribunal fédéral, alors la version du Conseil fédéral est sans aucun doute la plus efficace, bien qu'elle tende à déplacer le problème et les discussions au niveau de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Si l'objectif est d'éviter les frustrations aux citoyennes et aux citoyens qui introduisent des recours au Tribunal fédéral, alors c'est surtout la proposition Gross Jost qui peut être efficace.

Il me semble que le Parlement – Conseil des Etats et commission du Conseil national – ne soit pas prêt à suivre le projet du Conseil fédéral et juge nécessaire de fixer dans la constitution, sans renvoi au législateur, les principes qui doivent régler l'accès au Tribunal fédéral. Quant à savoir si cette attitude sera suffisante pour décharger le Tribunal fédéral, cela reste douteux, mais d'autres préoccupations inspirent évidemment le Parlement plutôt que celles du Conseil fédéral.

Deux règles sont retenues dans toutes les versions:

1. le principe doit être le droit d'accès;

2. on doit pouvoir introduire un recours lorsqu'une question juridique de principe ou fondamentale est en cause.

Moi, je crois que c'est important et devrait satisfaire même les juristes de la gauche et des Verts. Mais le débat s'est déplacé sur les recours d'importance secondaire, dépourvus de chan-

ces de succès et manifestement infondés. C'est sur ces recours-ci, qui n'ont pas de possibilité d'être acceptés qu'on est en train de débattre. Là, les sensibilités varient, mais il s'agit selon moi surtout d'une question de forme et de procédure, et non de fond. La formulation choisie par la majorité de la commission évite d'imposer des procédures ultérieures qui n'auraient qu'une valeur psychologique. Elle me paraît suffisamment claire, pour nous éviter de longues discussions, lors de l'examen de la loi fédérale d'organisation judiciaire – pourvu naturellement que le peuple accepte cette révision. Quant aux différentes formulations, je suis presque sûr que le Tribunal fédéral les interprétera toutes de la même manière.

Koller Arnold, Bundesrat: Zugangsbeschränkungen sind in jeder hierarchischen Gerichtsorganisation und bei jedem ausgebauten Rechtsmittelsystem etwas durch und durch Normales und nichts Ausserordentliches, das man aus Prinzip bekämpfen müsste. Wir wissen alle: Wo man einen Instanzenzug vorsieht, wird eine gewisse Selektion getroffen; die Voraussetzungen für eine Klage vor dem kantonalen Obergericht sind bereits eine Selektion gegenüber der Klage vor den Bezirksgerichten. Wer daher behauptet, zur Gewährleistung eines wirksamen Rechtsschutzes müsse der Zugang zum Bundesgericht im Prinzip schrankenlos sein, missbraucht offenbar den unteren Gerichten total.

Ich glaube auch nicht, dass man aus der Abstimmungsunterlagen aus dem Jahre 1990 für diese Frage etwas schliessen kann, denn die damalige OG-Revision – das hat die Vox-Analyse ganz klar gezeigt – ist gescheitert, weil man eben bei Mietstreitigkeiten und Arbeitsstreitigkeiten eine zu hohe Streitwertgrenze vorgesehen hatte und damit natürlich Verträge, die für alle Bürgerinnen und Bürger unseres Landes von grösster Wichtigkeit sind, gleichsam vorweg aus dem Kompetenzbereich des Bundesgerichtes herausgenommen hatte. Das war natürlich ein kapitaler Fehler; aber um solche Dinge geht es ja hier nicht. Wir möchten ausdrücklich nicht irgendwelche Ausnahmen für den Gang an das Bundesgericht vorsehen, sondern wir möchten im Gegenteil sicherstellen, dass man mit allen Grundsatzfragen – sei es im Arbeitsrecht, sei es im Mietrecht – den Zugang zum Bundesgericht hat.

Ich fasse zusammen: Zugangsbeschränkungen sind nötig, aber auch vertretbar. Sie sind nötig, weil sich anders die ständige Überlastung des Bundesgerichtes nicht vermeiden lässt, und sie sind vertretbar, weil wir ja gleichzeitig den Rechtsschutz insgesamt ausbauen, vor allem eine durchgehende Garantie des Rechtsweges vorsehen und Ihnen den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen vorschlagen. Soviel zur Notwendigkeit von Zugangsbeschränkungen.

Nun zur konkreten Formulierung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass die Kompromisslösung, wie sie vom Ständerat beschlossen worden ist, die beste Lösung ist. Sie verankert die wichtigen Grundpfeiler; so bringt sie klar zum Ausdruck, dass der Zugang zum Bundesgericht im Prinzip gewährleistet ist. Auch enthält sie für Streitigkeiten über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung eine eigentliche verfassungsrechtliche Zugangsgarantie, und im Rechtsbereich kann das Gesetz besondere Zugangsvoraussetzungen aufstellen. Damit berücksichtigt diese Fassung auf der einen Seite berechtigte Rechtsschutzbedürfnisse und ermöglicht auf der anderen Seite eine sinnvolle Zugangsregelung, so dass es tatsächlich zur notwendigen Entlastung des Bundesgerichtes kommen kann.

Wir verzichten auch selber gerne auf den Begriff «schwerwiegende Folgen», denn er ist sehr subjektiv, und hier müssen wir die Anforderungen möglichst objektiv formulieren. Demgegenüber ist der Bundesrat überzeugt, dass weder die Fassung der Mehrheit Ihrer Kommission noch jene des Antrages Gross Jost tatsächlich die notwendige Entlastung des Bundesgerichtes bringen wird.

Erlauben Sie mir noch eine Schlussbemerkung: Ich möchte aus meinem Herzen keine Mördergrube machen, aber ich sehe das Verhältnismässigkeitsprinzip total verletzt; nicht durch Sie, Herr Gross, Sie haben sich ja für die Verfassungs-

gerichtsbarkeit eingesetzt. Dass man aber so tun kann, als ob es für den einzelnen Bürger und für die einzelne Bürgerin entscheidend wäre, mit jeder Bagatellsache ans Bundesgericht gehen zu können, und im gleichen Aufwisch die Verfassungsgerichtsbarkeit, wo es um einen viel wichtigeren Grundrechtsschutz der Bürger geht, einfach ins Abseits weisen kann – dafür fehlt mir, ich muss es ehrlich sagen, total das Verständnis. Da sind alle Proportionen verrückt!

Präsident: Die Minderheit I (Thür) entfällt aufgrund der Behandlung von Artikel 176. Der Antrag der Minderheit II (Gross Jost) wurde zugunsten des Einzelantrages Gross Jost zurückgezogen.

Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Zuerst eine Eventualabstimmung Antrag Gross Jost gegen Antrag Schmid Samuel; anschliessend definitive Abstimmung Resultat gegen Antrag der Mehrheit.

Stamm Luzi (R, AG): Darf ich Ihnen, Herr Präsident, ein anderes Abstimmungsverfahren vorschlagen? Ich persönlich bringe dem Antrag Gross Jost einiges Wohlwollen entgegen. Wenn hingegen der Antrag Gross Jost scheitert, dann scheint mir der Antrag Schmid Samuel – respektive die Variante Ständerat – der bessere zu sein. Mit dem von Ihnen vorgeschlagenen Abstimmungsverfahren ist für mich mit meiner Haltung ein sinnvolles Abstimmen nicht möglich. Ich glaube nicht, dass die Anträge Schmid Samuel und Gross Jost gegenpolig sind, sondern die entscheidende Frage ist, ob man mit Herrn Gross eine Erweiterung der Bundesgerichtsbarkeiten will oder nicht.

Präsident: Ich bin überzeugt, dass man bei dieser Konzeptvorlage nur so abstimmen kann, wie ich es vorgeschlagen habe. Herr Stamm, stellen Sie Antrag? – Sie stellen einen entsprechenden Ordnungsantrag.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Stamm Luzi 36 Stimmen
Dagegen 67 Stimmen

Namentliche Eventualabstimmung

Vote préliminaire, nominatif
(Ref.: 2253)

Für den Antrag Schmid Samuel stimmen:

Votent pour la proposition Schmid Samuel:

Antille, Baader, Bangerter, Baumberger, Blaser, Blocher, Bonny, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Columberg, Deiss, Dettling, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Leu, Loeb, Maitre, Maurer, Müller Erich, Oehri, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Judith, Stucky, Theiler, Tschuppert, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wyss (62)

Für den Antrag Gross Jost stimmen:

Votent pour la proposition Gross Jost:

Aeppli, Alder, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Borel, Bühlmann, Burgener, Comby, David, de Dardel, Dormann, Dünki, Fankhauser, Fehr Jacqueline, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Leemann, Lötscher, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Ostermann, Pelli, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Semadeni, Steffen, Strahm, Stump, Thanei, Thür, Vallender, Vollmer, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zbinden, Zwygart (54)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Stamm Luzi

(1)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Aregger, Banga, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Epiney, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Heim, Hochreutener, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Lachat, Lauper, Leuba, Loretan Otto, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlmann, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruffy, Rythen, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Simon, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Steiner, Suter, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vogel, von Allmen, Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (82)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Leuenberger

(1)

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 75 Stimmen
Für den Antrag Schmid Samuel 41 Stimmen

Art. 179; 179a; 180; Ziff. II–V

Art. 179; 179a; 180; ch. II–V

Anträge der Kommissionen: BBI

Propositions des commissions: FF

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, nominatif

(Ref.: 2255)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Antille, Baader, Bangerter, Baumberger, Blocher, Bosshard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, David, Deiss, Dettling, Dormann, Eggly, Engelberger, Engler, Eymann, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Föhn, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Hasler Ernst, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Hess Peter, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Leu, Maitre, Maurer, Müller Erich, Oehri, Pelli, Philipona, Raggenbass, Ruckstuhl, Schenk, Scheurer, Schläuer, Schmid Samuel, Speck, Stamm Judith, Stucky, Theiler, Vetterli, Weyeneth, Widrig, Wyss (59)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Aeppli, Alder, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, de Dardel, Dünki, Fankhauser, Fehr Jacqueline, Friderici, Genner, Goll, Gonseth, Gross Jost, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jutzet, Keller Christine, Keller Rudolf, Leemann, Marti Werner, Maury Pasquier, Meier Hans, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Sandoz Suzette, Semadeni, Steffen, Stump, Thanei, Thür, Vollmer, von Felten, Widmer, Zbinden, Zwygart (48)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Loeb, Ostermann, Stamm Luzi, Strahm, Tschuppert, Vallender, Weber Agnes, Weigelt

(8)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aguet, Aregger, Banga, Béguelin, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bühler, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Epiney, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Seengen, Frey Claude, Grendelmeier, Grobet, Gross Andreas, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Heim, Hochreutener, Imhof, Jaquet, Jeanprêtre, Lachat, Lauper, Leuba, Loretan Otto, Lötscher, Maspoli, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlmann, Müller-Hemmi, Nabholz, Pidoux, Pini, Randeg-

ger, Ratti, Rechsteiner Paul, Ruffy, Rychen, Sandoz Marcel,
Scherrer Jürg, Schmid Odilo, Schmied Walter, Seiler Hans-
peter, Simon, Spielmann, Steinegger, Steinemann, Steiner,
Suter, Tschäppät, Tschopp, Vermot, Vogel, von Allmen,
Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Zapfl, Ziegler (84)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:
Leuenberger

(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30

Achte Sitzung – Huitième séance

Donnerstag, 1. Oktober 1998
Jeudi 1er octobre 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Zimmerli Ulrich (V, BE)

96.091

Bundesverfassung.
Reform

Constitution fédérale.
Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 857 hiervor – Voir page 857 ci-devant
 Beschluss des Nationalrates vom 23. September 1998
 Décision du Conseil national du 23 septembre 1998

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Präsident: Wir kommen zu den Differenzen betreffend Entwurf C. Der Nationalrat hat am 25. Juni 1998 entschieden, unser Rat bereits am vergangenen 5. März.

Art. 114 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)

Festhalten

Art. 114 al. 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Marty Dick, Danioth, Frick, Saudan)

Maintenir

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit den Differenzen zu den Beschlüssen des Nationalrates eingehend auseinandergesetzt. Sie ersehen aus der Fahne, dass die Mehrheit Ihnen beantragt, in einem Punkt – Artikel 114 – dem Nationalrat zuzustimmen und in zwei wesentlichen Bestimmungen an der vom Ständerat beschlossenen Fassung festzuhalten, nämlich bei der Überprüfung von Bundesgesetzen und bei den Zugangsbestimmungen zum Bundesgericht. Die übrigen Differenzen sind nicht eigentlich materieller Art. Ich schlage Ihnen vor, dass wir sofort zur Beratung der einzelnen Bestimmungen übergehen.

Zu Artikel 114 Absatz 3: In der ersten Beratung hat der Ständerat diese Bestimmung auf Antrag der Verfassungskommission gestrichen. Wir hatten es als sachwidrig betrachtet, in die neue Justizvorlage eine besondere Subventionsbestimmung aufzunehmen. Wir betonten aber, dass mit dem Weglassen von Absatz 3 zurzeit keine Streichung von Subventionen erfolge.

Ihre Kommission hat nun mit 8 zu 4 Stimmen entschieden, dem Nationalrat zuzustimmen, also von einer Streichung abzusehen.

Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind politische Gründe. Im Hintergrund steht nämlich folgendes: Im Rahmen des Finanzausgleichsprojektes war ursprünglich vorgesehen, die Bereiche Anstalten, Straf- und Massnahmenvollzug sowie Erziehung vollständig zu kantonalisieren. Die Diskussionen ergaben aber, dass eine solche Kantonalisierung nicht mehr in Frage kommen kann. Im Rahmen des «runden Tisches» ist jedoch vorgesehen, Subventionsbeiträge zu senken. Dieser Beitrag zur Erreichung des Sparziels wurde mit den Kantonen ausgehandelt.

Sie sehen, dass wir einen Minderheitsantrag Marty Dick haben. Ich bitte Sie meinerseits, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Marty Dick (R, TI): Ce sujet a déjà été soulevé à différentes reprises. Il s'agit, selon l'avis de la minorité de la commission, d'établir une règle claire dans une constitution moderne qui ne doit plus prévoir, en tant que charte fondamentale, l'attribution de subventions. La proposition de la majorité est une fois de plus dictée par des considérations purement politiques, alors que nous estimons que l'attribution de subventions doit être prévue dans le cadre de lois fédérales, et pas dans le cadre de la constitution, comme c'est le cas pour la totalité des autres subventions.

Je ne crois pas que les cantons vont se révolter, parce que cela n'est pas prévu dans la constitution. C'est pour une raison de cohérence que l'on établit un texte nouveau de la constitution, qui ne peut plus être le cadre pour prévoir l'attribution de subventions.

Le fait d'adopter la proposition de la minorité ne constitue pas nécessairement un changement dans l'attitude de la Confédération quant aux subventions des établissements pénitenciers. Il s'agit d'aborder le problème de la répartition entre la Confédération et les cantons dans le cadre qui est le sien, qui est celui de la nouvelle péréquation financière entre les cantons, et surtout, au niveau de lois fédérales. Si déjà on se donne la peine de faire une nouvelle constitution, que nous la fassions au moins moderne, cohérente et que nous ne prévoyions pas ici et là encore des mesures de subvention.

C'est dans cet esprit que la minorité de la commission propose de maintenir, c'est-à-dire de biffer l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral.

Koller Arnold, Bundesrat: Es geht hier mehr um ein verfassungsästhetisches als um ein materielles Problem. Als Sie diesen Absatz 3 in der ersten Runde gestrichen haben, wollten Sie ja nicht die Bundeskompetenz aufheben, sondern Sie wollten sie einfach auf der Stufe des Gesetzes und nicht mehr auf Verfassungsstufe festgehalten haben.

Der Nationalrat hat in der ersten Runde anders entschieden, da flossen eben doch materielle Überlegungen mit hinein. Wenn man diesen Absatz 3 hier streicht, könnte das so ausgelegt werden – hat man im Nationalrat befürchtet –, dass sich der Bund aus diesem Aufgabenbereich zurückzieht. Im Rahmen des Finanzausgleichs gab es tatsächlich auch einmal ein entsprechendes Projekt. Dagegen haben sich die Kantone gewehrt. Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms haben wir auf diesem Gebiet am «runden Tisch» auch einen Beitrag geleistet, indem wir die Subventionssätze entsprechend reduzieren.

Da wir uns aber im Differenzbereinungsverfahren befinden und um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, wir würden uns aus diesem Aufgabengebiet total zurückziehen, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

8 Stimmen

Art. 177 Abs. 4

Antrag der Kommission

Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

Art. 177 al. 4*Proposition de la commission*

Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 regelt die Zuständigkeiten des Bundesgerichtes. Bei Absatz 4 besteht eine Differenz zum Nationalrat. Es geht um die Anfechtbarkeit der Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates. Wir haben diese Bestimmung in der Kommission noch einmal eingehend diskutiert und uns insbesondere mit dem Begriff «Akte» auseinandergesetzt. Am Begriff «Akte» hängt vieles. Gemäss der bundesrätlichen Botschaft umfasst der Begriff «Akte» nicht nur individuell-konkrete Anordnungen, sondern namentlich auch generell-abstrakte Regelungen, also Bundesratsverordnungen und rechtsetzende Parlamentsbeschlüsse.

Das Problem bei diesen Akten der Bundesversammlung und des Bundesrates liegt aber darin, dass gewisse Entscheide in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) fallen können und deshalb der gerichtlichen Beurteilung unterliegen müssen. Die EMRK verlangt nämlich in Artikel 6 Ziffer 1, dass für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen sowie für Strafsachen der umfassende Zugang zu einem unabhängigen Gericht gegeben sein muss.

Die logische Folge davon ist an sich die, dass Entscheide, die Menschenrechtsgarantien beschränken, nicht in die Kompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung zu legen sind. Wird dieser Grundsatz beachtet – so besagt es auch die Botschaft –, so bietet die Unanfechtbarkeit von bundesrätlichen Akten und von solchen der Bundesversammlung keine Probleme. Gemäss der heutigen Gesetzgebung gibt es aber durchaus Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates, die überprüfbar sind und vom Bundesgericht untersucht werden müssen, beispielsweise die atomrechtlichen Bewilligungen und die bundesrätlichen Verordnungen.

Der Antrag, den Ihnen die Kommission heute unterbreitet, bedeutet in der Sache selbst keine eigentliche Differenz zum Nationalrat. Wir betonen mit dieser Formulierung die sogenannte Regelvermutung für die Nichtanfechtbarkeit. Das Parlament hat aber jederzeit die Möglichkeit – so sagen wir es –, im Gesetz Ausnahmen zu bestimmen.

Ich bitte Sie namens der Kommission um Zustimmung.

Koller Arnold, Bundesrat: Der Bundesrat kann sich diesem neuen Antrag Ihrer Kommission anschliessen. Aus Gewaltenteilungsgründen ist es richtig, dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates grundsätzlich nicht der Beschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Das ist die Regel und wird in Artikel 177 Absatz 4 erster Satz gemäss Antrag Ihrer Kommission festgehalten.

Diese Regel gilt übrigens schon heute. Eine Ausnahme bilden erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates auf dem Gebiet des Dienstverhältnisses von Bundespersonal.

Die genannte Ausnahme zeigt, dass es Bereiche geben kann, in denen der Bundesrat oder die Bundesversammlung Entscheide treffen, die wegen Artikel 6 Absatz 1 der EMRK gerichtlich überprüfbar sein müssen. Andere Beispiele finden sich etwa im Atomrecht, wo de lege lata der Bundesrat bzw. die Bundesversammlung bedeutende Verfügungskompetenzen besitzen, wobei Rechte gemäss EMRK tangiert sein können. Das ist heute auch noch auf dem Gebiet der Krankenversicherung der Fall, wo der Bundesrat Entscheide über die Spitalisten zu treffen hat.

Aus all diesen Gründen möchte ich Sie bitten, dem Antrag Ihrer Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 178*Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1, 2, 4**Festhalten***Abs. 3***Festhalten*

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Minderheit

(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1, 2, 4**Maintenir**Al. 3*

Il décide dans quelle mesure la loi fédérale doit être appliquée.

Minorité

(Frick, Paupe, Reimann, Schallberger)

Adhérer à la décision du Conseil national

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 178, «Normenkontrolle» bzw. «Überprüfung von Bundesgesetzen»: Diese Bestimmung ist einer der beiden Schlüsselartikel der Justizreform. Im konkreten Anwendungsfall soll das Bundesgericht die Möglichkeit haben zu prüfen, ob Bundesgesetze mit den verfassungsmässigen Rechten und mit dem Völkerrecht übereinstimmen.

Unser Rat hat am 5. März 1998 mit dem Stimmenverhältnis von 3 zu 2 dieser beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit zugestimmt. Der Nationalrat hat diese Bestimmung mit 87 zu 39 Stimmen abgelehnt. Aufgrund dieser Ausgangslage wurde in Ihrer Verfassungskommission nochmals die Grundsatzzfrage gestellt, ob wir diese Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne der Vorlage wollen oder nicht. Formulierungsfragen stellten wir auf die Seite. Schliesslich entschied Ihre Kommission mit 10 zu 2 Stimmen klar, am Ergebnis der ersten Beratung festzuhalten und sich nicht dem nationalrätlichen Nein anzuschliessen.

Ich möchte hier nicht erneut alle Gründe anführen, welche für die bundesrätliche Vorlage sprechen. Zwei Gründe sind jedoch nochmals hervorzuheben, die klar für die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen und die auch in Ihrer Kommission betont wurden:

1. Die Mehrheit Ihrer Kommission betrachtet es insbesondere als föderalistisches Anliegen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird. Heute können sich die Kantone nicht wehren, wenn der Bundesgesetzgeber ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten missachtet. Dadurch entsteht ein Ungleichgewicht gegenüber dem Bund, denn der Bund kann sich das Recht herausnehmen, Kompetenzüberschreitungen der Kantone anzufechten. Die Kantone haben umgekehrt aber keine Möglichkeit, gegen den Bund vorzugehen, wenn er in die Kompetenzen der Kantone eingreift. Es wurde betont, gerade dieses föderalistische Argument müsste den Ständerat eigentlich dazu veranlassen, dem Bundesrat zu folgen und an seinem früheren Beschluss festzuhalten.

2. Der Reformdruck ergibt sich aber auch aus der EMRK. Die Strassburger Instanzen – und seit einiger Zeit auch das Bundesgericht selber – können prüfen, ob Bundesgesetze mit der EMRK vereinbar sind. Die EMRK ist damit vor Missachtung durch den Bundesgesetzgeber geschützt, nicht aber die uns näherliegende Bundesverfassung. Es kann nicht befriedigen, dass wir als Bürgerinnen und Bürger ein Bundesgesetz wegen Verletzung der EMRK in Strassburg anfechten können, dass wir aber dann, wenn dieses gleiche Bundesgesetz unsere eigene Bundesverfassung verletzt, nichts tun können. Dies ist ein Widerspruch in der heutigen Rechtslage, der praktisch dazu geführt hat, dass das Bundesgericht auf stillem Wege eine gewisse Verfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der EMRK eingeführt hat, um zu versuchen, diesen Widerspruch zu lösen.

Dies nur zwei Argumente für das Ja zur beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit und somit zum Festhalten an unserem ersten Beschluss.

Ich bitte Sie, dem Antrag der klaren Mehrheit Ihrer Kommission ebenfalls zuzustimmen.

Frick Bruno (C, SZ): Zuerst eine Vorbemerkung zur Fahne: Wir leben in diesen Tagen der Unklarheiten, wie nun Mehr- und Minderheiten in Kommissionen zustande gekommen sind und wer tatsächlich dazugehört. Der Minderheit gehören gemäss Fahne vier Personen an; Herr Wickl hat aber von 10 zu 2 Stimmen gesprochen. Die Verhältnisse waren so, dass an der formellen Abstimmung, die am späteren Abend stattfand, bereits zwei Mitglieder, die an der Beratung teilgenommen hatten, nicht mehr teilnehmen konnten. Hinzu kommt, dass die Verfassungskommission entschieden hat, dass mindestens zwei weitere Ständeräte, die ebenfalls gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit sind, nicht auf der Fahne aufgeführt werden dürfen, weil sie an der Beratung zu diesem Traktandum nicht selber teilnehmen konnten. Tatsächlich ergäbe sich also, wenn man die ganze Kommission ansieht, eine Minderheit von mindestens sechs Mitgliedern der Kommission. Es besteht also keine «erdrückende Mehrheit» für die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Zur inhaltlichen Debatte: Wir haben sie in unserem Rat am 5. März 1998 gründlich geführt; der Nationalrat hat dies am 25. Juni 1998 getan. Die Argumente sind bekannt, an ihnen ändert sich nichts. Inhaltlich liegen keine neuen Argumente und Erkenntnisse vor.

Zusammengefasst sind es drei Argumente, die die Minderheit dazu führen, die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundesgerichtes nicht in die Verfassung aufnehmen zu wollen:

1. Das demokratische Argument, weil nach unserem Demokratieverständnis der Volkswille über den Gerichten steht. Das Volk soll entscheiden, nicht die Gerichte.

2. Wir wollen keine Verpolitisierung des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht würde mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer entscheidenden politischen Instanz.

3. Die Verfassungsgerichtsbarkeit bringt keine Entlastung, sondern eine wesentliche Mehrbelastung des Bundesgerichtes, weil künftig jeder aufmerksame Anwalt auch die Frage der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes aufwerfen muss. In der Tat – das ist zuzugeben – besteht ein Konfliktpunkt, den Herr Wickl dargelegt hat, nämlich im Bereich der EMRK, wo das Bundesgericht bereits heute eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit in Anspruch nimmt. Um nicht nachher vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg gerügt zu werden, wird die Rüge bereits in Lausanne vorgezogen entgegengenommen. Das ist aber ein beschränkter Systemfehler, der heute vorliegt. Es lohnt sich nicht, den kleinen Fehler gegen einen grossen einzutauschen! Wo stehen wir am heutigen Tag? Wir sind im ersten Durchgang der Differenzbereinigung. Unser Rat hat am 5. März 1998 der Verfassungsgerichtsbarkeit recht knapp zugestimmt, nämlich nur mit 19 zu 14 Stimmen, was etwa 57 Prozent der Stimmdenden entspricht.

Der Nationalrat hat die Verfassungsgerichtsbarkeit mit erdrückender Mehrheit abgelehnt, nämlich mit 87 zu 39 Stimmen, also mit über 70 Prozent. Der Nationalrat wird seine Meinung in dieser gewichtigen Frage nicht ändern. Eine Kehrtwendung ist in keiner Weise absehbar, sie wäre auch für niemanden nachvollziehbar.

Nun ist Beharrlichkeit oft eine Tugend; hier aber starr festzuhalten gefährdet die ganze Justizvorlage. Es wäre falsch, wenn unser Rat auf kurze Zeit recht haben wollte; recht bekommen wird er am Ende ohnehin nicht.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist auch nicht nötig. Die Vorlage der Justizreform enthält genügend Substanz. Sie braucht den «Bleifuss» der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht, sie wird mit dieser Verfassungsgerichtsbarkeit nicht über die Runden kommen und vor Volk und Ständen mit Bestimmtheit keine Mehrheit finden.

Aus diesen Gründen ist es besser, wenn wir uns bereits heute der Einsicht nicht mehr verschliessen und die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Wir verschaffen ihr so die nötige Akzeptanz. Wenn unser Rat beharrt, bauen wir grosse Widerstände gegen die ganze neue Justizvorlage auf.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Minderheit, die einen erheblichen Teil der Kommission umfasst, nicht mehr zuzuwarten, sondern sich bereits heute dem Nationalrat anzuschliessen, um nicht die ganze Vorlage unnötig zu gefährden.

Inderkum Hansheiri (C, UR): Herr Frick hat zu Recht gesagt, die Auslegeordnung sei da; es seien praktisch keine neuen Argumente mehr vorhanden. Ich möchte dem grundsätzlich zustimmen, aber doch darauf hinweisen, dass nach meiner Auffassung ein Argument in der letzten Debatte – ich habe das Amtliche Bulletin nochmals aufmerksam durchgesehen – zu kurz gekommen ist: Es ist das Prinzip der Gewaltenteilung.

Herr Schmid hat zwar vom Element der «checks and balances» gesprochen. Er würde aber – wenn ich ihn richtig verstanden habe – die Verfassungsgerichtsbarkeit nur in einem rein parlamentarischen System gelten lassen, und zwar als Schutz des Volkes gegen die praktisch keinen Schranken unterliegende Freiheit der Volksvertreter.

Aber auch bei unserem System der repräsentativen Demokratie mit direktdemokratischen Elementen macht die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Form der konkreten Normenkontrolle Sinn; ja, sie ist sogar gerechtfertigt, und zwar insbesondere aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips. Es dürfte wohl unbestritten sein, dass sich alle Staatsgewalten an die Verfassung zu halten haben und dass diese insbesondere für uns, das Parlament als Legislative, gilt.

Es stellt sich nun die Frage, ob es wirklich so abwegig, so falsch, so systemfremd oder – um mit Herrn Schmid zu sprechen – sogar so fatal sei, eine ebenfalls staatliche Gewalt, die zumindest mittelbar auch durch das Volk legitimiert ist, in doch recht zurückhaltender Art und Weise darüber entscheiden zu lassen, ob ein Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte verletze oder nicht. Ich meine nein, im Gegenteil: Es ist von der Sache her sogar gerechtfertigt. Es geht nicht um eine abstrakte Normenkontrolle, und geprüft wird nicht, ob der Anwendungsakt mit der Verfassung schlechthin übereinstimmt, sondern nur, ob verfassungsmässiges Recht oder Völkerrecht verletzt wird.

Daher beantrage ich Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

Aeby Pierre (S, FR): La question se pose en ces termes, de façon très claire et très limpide: voulons-nous un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la façon dont nous avons, par exemple, transposé l'initiative des Alpes dans notre législation viole la constitution, sur la base d'un cas d'application concret? Voulons-nous peut-être un jour, comme cela s'est passé en Allemagne, d'un Tribunal fédéral qui vienne nous dire que la future législation sur l'interdiction de grossesse viole plusieurs articles de notre constitution sur le droit à la vie, la dignité humaine, etc.? Voulons-nous d'un Tribunal fédéral qui vienne peut-être un jour nous dire que la retraite des femmes à 64 ans est contraire au principe de l'égalité des sexes? C'est ça le contrôle de la constitutionnalité des lois, à mes yeux. C'est donner au Tribunal fédéral la compétence de passer par-dessus les consensus politiques du moment, d'intervenir très concrètement dans les décisions politiques. Et ceci dans un pays qui connaît à la fois l'initiative populaire et le référendum, donc dans un pays où la norme légale peut avoir été influencée directement par le peuple; peuple qui a toujours raison, mais qui n'est pas forcément toujours cohérent, de même que le Parlement n'est pas forcément toujours cohérent. Mais est-ce que des juges sont prêts à prendre en compte, à un moment donné, les implications politiques, les éventuels blocages d'une décision prise dans l'abstrait? Ce sont ces arguments qui, après bien des hésitations, m'ont amené à soutenir la proposition de minorité défendue par M. Frick.

Nous avons en plus, et ce sera mon dernier argument, une certaine tradition, certaines sensibilités dans notre pays, et je m'étonne d'avoir entendu plusieurs fois le Conseil fédéral nous dire: «Attention! Lors de cet exercice, ne mettons pas le peuple ou les cantons de mauvaise humeur. Tâchons de trouver des solutions qui favorisent un consensus le plus

large possible.» Ici, nous faisons fausse route, nous basculons dans une forme de technocratie juridique, avec le seul argument, auquel je suis sensible: que notre Tribunal fédéral décide lui, sinon c'est Strasbourg qui décidera; et nous ne voulons pas qu'un tribunal étranger décide chez nous. Dans ce raisonnement, il y a à la fois un peu trop d'orgueil et surtout une vision bien trop théorique des décisions, parfois difficiles, que le monde politique est appelé à prendre dans la «gouvernance» d'un pays.

Je me méfie de cette nouvelle compétence qu'on donnerait au Tribunal fédéral, et je vous propose de soutenir la proposition de minorité.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Gestatten Sie mir, dass ich als Kommissionspräsident doch nochmals auf den Kerngehalt dieses spezifisch helvetischen und massgeschneiderten Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit eingehe. Es wäre zwar reizvoll, auf die Argumente – namentlich von Herrn Frick – im einzelnen einzugehen; ich tue es nicht. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass die Verfassungskommission 21 Mitglieder umfasst und dass damit das Anwachsen der Minderheit von vier Mitgliedern auf sechs noch keinen Erdbeben bedeutet. Es wäre reizvoll, Herrn Frick in Erinnerung zu rufen, dass der Nationalrat aus 200 Mitgliedern besteht und dass auch eine Mehrheit, die von 87 Ratsmitgliedern gebildet wird, noch nicht so umwerfend ist. Aber ich tue es nicht.

Ich möchte auf die Elemente zurückkommen, die mir sehr am Herzen liegen, und zuerst nochmals zu diesem plakativen Vorwurf Stellung nehmen, es gehe hier um das Verhältnis von Volk und Richter. Wir wissen doch ganz genau, dass mit dem fakultativen Referendum auf Bundesebene die weitaus überwiegende Anzahl unserer Gesetze vom Parlament ohne wirkliche Beteiligung des Volkes verabschiedet werden. Wir wissen, dass das Nichtergreifen eines Referendums nicht real als Zustimmung des Volkes zum ganzen Gesetz gelten kann. Das lesen wir höchstens in veralteten Lehrbüchern.

Wir wissen auch, dass in den relativ wenigen Fällen, in denen das Volk tatsächlich an der Urne entscheidet, in der praktischen politischen Auseinandersetzung nicht um den Aspekt der Verfassungsmässigkeit einer einzelnen Bestimmung gerungen wird, sondern um die politischen Anliegen dieses Gesetzes. Damit sind gerade diejenigen Bestimmungen, die später im Anwendungsfall grundrechtlich heikel und im nachhinein überprüfungsbedürftig werden könnten, kaum je vom Volk bewusst angenommen und entschieden worden. Es dürfte also, wenn wir praktisch und nicht rein theoretisch überlegen, nach menschlichem Ermessen und aller praktischen Vernunft gemäss kaum je vorkommen, dass das Bundesgericht einer Gesetzesbestimmung die Anwendung versagen wird, die wirklich vom Volk bewusst und tatsächlich so angenommen worden ist und in ihrer konkreten Ausgestaltung so gewollt war.

Bei dieser Sachlage kann man doch nicht im Ernst davon sprechen, dass der Verfassungsgerichtsbarkeit werde der Richter über das Volk gesetzt. Wenn jemand kontrolliert wird – ich hätte das eigentlich gerne von den Gegnern dieses Instrumentes gehört –, dann sind es wir Parlamentarier und Parlamentarierinnen. Aber dann bitte ich, das auch so zu sagen und nicht das Volk als fiktive Grösse vorzuschieben und als Argument gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit zu verwenden.

Nun aber zu den eigentlichen Anliegen: Worum geht es denn? Es geht doch in erster Linie darum, die Freiheit der Menschen in diesem Lande besser zu schützen, die Freiheit der einzelnen, aber auch die Freiheit der Minderheiten in ihrer verfassungsrechtlich geschützten Position.

Wir wissen – Herr Wicki hat darauf hingewiesen –, dass das Bundesgericht in seiner jüngeren Praxis die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber dem Gesetzgeber bei all denjenigen Grundrechten eingeführt hat, die in der EMRK verankert und damit auch für die Schweiz verbindlich sind. Diese Praxis gilt unangefochten und zu Recht, denn sie verhindert die unmögliche und unwürdige Situation, dass ein Schweizer sein Recht in Strassburg suchen muss, weil es dem Bundesge-

richt in Lausanne verwehrt ist, die Prüfung des Gesetzes selber vorzunehmen.

Für zwei in unserer Wert- und Rechtsordnung grundlegende Rechte, die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsgarantie, gilt diese Praxis aber nicht, weil diese Rechte in der EMRK nicht verankert sind. Mit dem Verzicht auf die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist gerade bei diesen Freiheitsrechten eine Überprüfung weiterhin nicht möglich. Ich frage deshalb insbesondere diejenigen skeptischen Kolleginnen und Kollegen in unserem Rat an, welchen die Wirtschaft und das Eigentum besonders am Herzen liegen: Wollen Sie das wirklich? Denn darum geht es real. Erstreckt sich Ihr Freiheitsbedürfnis nicht auf Wirtschaft und Eigentum? Erachten Sie hier die Allmacht des Gesetzgebers als absolut unbedenklich? Wollen Sie diesen Rechtsschutz bewusst ausklammern? Ist Ihnen diese Konsequenz bewusst?

Ich wende mich aber auch mit einer Frage an Kollegen und Kolleginnen, die sich in der neuen Verfassung stark für den Ausbau des Schutzes vor Diskriminierung eingesetzt haben – etwa wegen des Alters, der Lebensform oder einer Behinderung. Sie haben sich auch für die Rechte von Jugendlichen, für das Redaktionsgeheimnis, für das Streikrecht eingesetzt. Wollen Sie denn diese Garantien nur vor dem kantonalen Zugriff abschirmen? Wollen Sie diese wirklich der freien Disposition durch den Bundesgesetzgeber aussetzen? Denn auch hier genügt der Schutz ohne die EMRK nicht. Ja, ich frage: Warum denn dieser vehemente Einsatz für die Änderung und Neugestaltung der Verfassung in diesen Bereichen, wenn Sie nicht bereit sind, auch den entsprechenden Rechtsschutz einzurichten?

Schliesslich eine letzte Frage an all diejenigen – ich glaube, es sind sehr viele in diesem Rat –, welchen die kantonale Autonomie am Herzen liegt: Mit der Verfassungsgerichtsbarkeit geben wir den Kantonen ein wirkungsvolles Instrument in die Hände, ihre Autonomie gegen Übergriffe des Bundesgesetzgebers zu schützen. Wollen Sie, die hier skeptisch sind, wirklich darauf verzichten? Wie wollen Sie das Ihren Behörden in den Kantonen erklären, die schon lange auf eine Verbesserung ihrer Rechte gegenüber dem Bund warten?

Nein, wenn wir den Schutz aller Menschenrechte ernst nehmen, gerade auch in unserem Land, wenn wir klassische und neuere Freiheitsanliegen gleichermassen ernst nehmen wollen, gerade auch gegenüber dem Bund, wenn wir die kantonale Autonomie gegen Übergriffe, gerade auch des Bundes, schützen wollen, gibt es für uns keinen anderen Weg als die Zustimmung zu Artikel 178.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte zu einem Punkt des Votums von Kollege Rhinow Stellung nehmen. Im übrigen bin ich mit Herrn Frick und Herrn Inderkum einverstanden. Es ist alles gesagt.

Ich wehre mich gegen die Aussage von Herrn Rhinow, dass es in der Schweiz dreierlei Sorten von Gesetzen gebe: Gesetze, die nur die Bundesversammlung angenommen hat; Gesetze, die zwar das Volk durch Referendum angenommen hat, aber ohne darüber nachzudenken, ob sie verfassungsmässig sind; Gesetze, die das Volk angenommen hat und bei denen es sich zudem überlegt hat, ob sie verfassungsmässig sind. Nur mit Bezug auf diese letzte Kategorie ist Herr Rhinow der Auffassung, dass dort eine Antinomie zwischen Volksrecht und Richterrecht entstehen könnte.

Herr Rhinow, das mag in akademischen Zirkeln ein gängiger Topos sein, aber es ist nicht die heutige Verfassungslage. Es ist auch nicht die zukünftige Verfassungslage. Das Volk durch solche Diskussionen irgendwo als eine virtuelle Veranstaltung verflüchtigen zu wollen ist nicht in Ordnung, auch nicht in einem akademischen Diskurs.

Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass unsere ganze politische Verfassung in der Schweiz wesentlich darauf beruht, dass wir das Volk als solches ernst nehmen; dass wir es natürlich nicht personifizieren, so naiv ist wirklich niemand. Aber es ist die Resultante von Hunderttausenden von individuellen Interessenausprägungen. Das zur Beliebigkeit einer Meinung von drei, fünf oder sieben Einzelpersonen in ein Ver-

hältnis setzen zu wollen – ich sage das in voller Schärfe – ist meines Erachtens ein Unding. Wenn wir noch die einzigen auf dieser Welt sein sollten, die das als Unding betrachten, dürften wir darauf sogar noch stolz sein.

Ich glaube nicht – und ich dürfte das seinerzeit Frau Ständerätin Josi Meier in diesem Rat auch sagen –, dass das Volk in gleicher Art und Weise Fehler macht, wie ein Gericht sie machen kann. Frau Meier wies mich damals darauf hin, dass im Dritten Reich auch kein Verfassungsgericht bestanden habe. Ich wies Frau Meier darauf hin, dass die Ermächtigungsgesetze nun wirklich nicht vom deutschen Volk erlassen worden waren, dass aber sehr wohl prominente und grossartige deutsche Juristen Wegbereiter des fürchterlichsten Unrechtes gewesen waren, das wir in diesem Jahrtausend erlebt haben.

Ich will natürlich nicht gegen die Juristen ankämpfen – ich bin auch einer. Aber man sollte nicht glauben, die Gerechtigkeit komme von der Juristerei.

Frick Bruno (C, SZ): Herr Rhinow hat die Fragen am Schluss akademisch in den Raum geworfen. Ich möchte darauf eine praktische Antwort geben:

Das Argument des Volkswillens, der über den Gerichten stehen soll, darf nicht einfach negiert werden. Nehmen Sie die Beispiele praktisch. Wir führen vehemente Abstimmungskämpfe durch, beispielsweise über das AHV-Alter 64/65. Das Volk hat mit klarer Mehrheit entschieden, dass es diese Regelung will. Wir haben gestern intensive Diskussionen über die Mehrwertsteuer geführt. Es ist möglich, dass das Volk nach einem Referendum darüber entscheiden muss. Einige Themen werden dabei Gegenstand des Abstimmungskampfes sein.

Wenn das Volk in Kenntnis der Sachlage die politischen Fragen entschieden hat, ist es nicht richtig, dass sie im nachhinein vom Bundesgericht nochmals überprüft werden. Das Bundesgericht hat nicht die blossе Freiheit oder Möglichkeit zu korrigieren; es müsste korrigieren. Wenn das Bundesgericht das AHV-Alter 64/65 als Verstoß gegen den Rechtsgleichheitsgrundsatz erachten würde, dann müsste es das korrigieren. Damit setzen wir das Bundesgericht direkt über die demokratische Instanz des Volkes als bisher letzte Instanz.

Ich glaube, wir sind mit dem Vertrauen ins Volk bisher gut gefahren. Unser Volk hat richtig entschieden. Es geht nicht um einen Selbstschutz des Parlamentes. Das ist der Grund, warum ich das Wort ergriffen habe. Es geht darum, dass schliesslich das Volk das letzte Wort hat; und dabei soll es auch künftig bleiben.

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Zu verschiedenen Argumenten möchte ich noch kurz etwas sagen:

Zum Argument, dass die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit keine Entlastung des Bundesgerichtes bringe, sondern eine Mehrbelastung: Ich habe die Frage der Mehrbelastung in der Kommission gestellt, und die Verwaltung hat sie dann auch eingehend beantwortet. Sie hat uns erklärt, man gebe zu, dass der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer gewissen Mehrarbeit führen würde.

Es gibt aber auch Argumente, die zeigen, dass das nicht überschätzt werden darf. Zum einen sind wenige Bestimmungen in Bundesgesetzen bekannt, die möglicherweise gegen verwaltungsmässige Rechte verstossen, denn die Verfassungskonformität der Gesetze wird ja jeweils überprüft. Sie können das jeweils in den Botschaften nachlesen. Es könnte allenfalls Bestimmungen geben, die später verfassungswidrig würden; aber es ist nicht anzunehmen, dass wir als Parlament bewusst gegen verfassungsmässige Rechte verstossen.

Zum Argument, dass die Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Präventivwirkung habe: Dieses Argument scheint mir wichtig. Das Parlament wird der Frage, ob eine Bestimmung eines Bundesgesetzes allenfalls als verfassungswidrig zu bezeichnen sei, sorgfältiger nachgehen.

Es ist im übrigen festzuhalten, dass nur Private die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend machen können. Sie

können sich dabei nicht auf das ganze Verfassungsrecht berufen, sondern sie müssen konkret geltend machen, dass sie in ihren verfassungsmässigen Rechten, in den Grundrechten, verletzt sind. Wenn die Rüge vorgebracht wird, dass das angewendete Bundesgesetz verfassungsmässige Rechte oder Völkerrecht verletze – und zwar bloss routinemässig, ohne dass das vor Bundesgericht substantiell begründet würde –, könnte bereits nach den allgemeinen Bestimmungen des heutigen Bundesrechtspflegegesetzes das vereinfachte Verfahren angewendet werden. Wenn eine Klage offensichtlich unbegründet ist, kann das Bundesgericht sie abweisen.

Es ist also nicht von der Hand zu weisen, dass es zu einer gewissen Mehrbelastung kommen könnte. Wenn man aber bedenkt, was die Verfassungsgerichtsbarkeit an rechtsstaatlichem Gewinn bringt, dann darf man diese allfällige Mehrbelastung nicht überbetonen.

Noch ein Letztes zum Argument «Demokratie gegen Volkswille»: Hier scheint mir, dass wir als Parlamentarier nicht nur die eigene Position verteidigen dürfen. Wir müssen auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger vertreten. Wir müssen unseren Mitbürgern doch das Recht geben, das Bundesgericht anrufen zu können, wenn wir hier im Parlament einmal einen Fehler gemacht haben. Wir müssen das Volk ernst nehmen, und wenn wir das Volk ernst nehmen, müssen wir ihm die Möglichkeit geben, die dritte Gewalt, die Justiz, anzurufen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen.

Schiesser Fritz (R, GL): Das Votum von Herrn Schmid hat mich veranlasst, hier doch noch eine kurze Bemerkung zu machen. Herr Schmid und ich gehen von zwei unterschiedlichen Verfassungsverständnissen aus. Herr Schmid, wir kommen aus zwei Kantonen, die durchaus miteinander vergleichbar sind. Wir vertreten hier zwei Kantone, welche die unmittelbarste Form der direkten Demokratie noch beibehalten haben.

Die entscheidende Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist: Wer ist denn letztlich Garant der Verfassung? Garant der Verfassung in diesem Lande sind Volk und Stände. Wenn Ihre Argumentation und auch diejenige von Herrn Kollege Frick richtig ist, dass auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung die Verfassung – materiell, nicht formell – abgeändert werden kann, dann wird dieser Grundsatz durchbrochen, und es sind nicht mehr Volk und Stände, die letztlich darüber entscheiden, was in diesem Land Verfassungsrecht ist. Die Position, die von Ihnen und von Herrn Frick vertreten wird, führt einfach dazu, dass das, was von Volk und Ständen entschieden worden ist, auf dem Weg der einfachen Gesetzgebung, also durch einen Beschluss des Volkes, abgeändert werden kann.

Als Vertreter eines kleinen Kantons kann ich diese Auffassung politisch nicht teilen, ich kann sie aber auch rechtlich nicht teilen. Es stellt sich für mich die entscheidende Frage: Wer schützt die Verfassung? Da muss ich sagen: Das kann nicht nur ein Teil des Souveräns sein. Unter diesen Umständen und wenn ich sehe – Herr Rhinow hat darauf hingewiesen –, in welch breitem Umfang wir die vorfrageweise Normenkontrolle aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits eingeführt haben, kann ich nicht einsehen, warum man sich gegen diese relativ eingeschränkte Erweiterung, die jetzt noch zu machen wäre, derart zur Wehr setzt.

Eine zweite Feststellung: Wir haben uns offenbar damit abgefunden, dass wir auf kantonaler Ebene eine Verfassungsgerichtsbarkeit durch das Bundesgericht haben. Aber das, was jetzt an die Wand gemalt wird, ist doch auf kantonaler Ebene nicht eingetreten. Es kann doch keine Rede davon sein, dass auf kantonaler Ebene durch Entscheide des Bundesgerichtes im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit derartige Unzulänglichkeiten entstanden wären, dass wir diese Entscheide nicht auch auf eidgenössischer Ebene ertragen könnten.

Zu Herrn Frick: Herr Frick hat gesagt, politische Fragen würden vom Volk entschieden, und dann sollten nicht ein paar

Richter die entsprechenden Fragen politisch noch einmal entscheiden. Ich meine, das sei ein unrichtiges Verständnis der Verfassungsgerichtsbarkeit. Der Massstab der Verfassungsgerichtsbarkeit muss ein rechtlicher sein und nicht ein politischer. Natürlich haben Urteile im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit auch immer eine politische Bedeutung. Wie aber die neue Lösung auszusehen hat, das entscheidet nach wie vor der Gesetzgeber bzw. der Verfassungsgeber in diesem Land.

Wir könnten die Diskussion wahrscheinlich noch sehr viel länger weiterführen. Es ist für mich eine Grundsatzfrage, welchen Stellenwert wir dem Schutz des obersten Gesetzes, der Verfassung, in diesem Staat einräumen. Für mich gibt es diesen Schutz durch die Verfassungsgerichtsbarkeit, und das ist keine Antinomie zur Demokratie. Es geht darum, dass wir dem obersten Willen von Volk und Ständen mit diesem Instrument auch in den Bereichen der Handels- und Gewerbefreiheit und der Eigentumsgarantie zum Durchbruch verhelfen.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Rhinow René (R, BL), Berichterstatter: Herr Schmid hat mich falsch verstanden, oder ich habe mich nicht klar ausgedrückt.

Ich habe nicht drei Volkskategorien begründet, und ich habe – so meine ich – auch nicht akademisch argumentiert, im Gegenteil. Gestatten Sie mir, diesen Vorwurf umzukehren; Sie waren sehr, sehr akademisch. Ich habe nur gesagt, dass bei Gesetzen, bei denen das Referendum nicht ergriffen wird, kein realer Volkswille bestehe, welcher sich von A bis Z auf alle Bestimmungen dieses Gesetzes erstreckt. Wenn man das bestreitet, ist man doch sehr akademisch.

Wir rechnen in unserer Demokratie zwar solche Parlamentsentscheide dem Volk zu, aber real gesehen hat doch einfach kein Teil des Volkes opponiert, und deshalb wurde das Referendum auch nicht ergriffen. Und man kann schon gar nicht sagen, das Volk habe in einem solchen Fall die Verfassungsmässigkeit beurteilt. Das war meine Aussage – und nur das, Herr Schmid.

Zu Herrn Frick: Ja, das Bundesgericht wird vielleicht einmal in die Pflicht genommen, sich zu solchen Beschlüssen, die Sie erwähnt haben, zu äussern. Aber das kann es heute schon tun. Wir sind uns darüber einig, dass das Bundesgericht auch Bestimmungen von Bundesgesetzen in den Erwägungen überprüfen darf, aber es hat sie im Ergebnis anzuwenden. Mit der neuen Lösung beschliessen wir aber auch einen Absatz 3, den Sie nicht erwähnt haben. Dort heisst es: «Es (das Bundesgericht) entscheidet, inwieweit das Bundesgesetz anzuwenden ist.» Das heisst, dass das Bundesgericht nicht verpflichtet ist, eine solche Gesetzesbestimmung nicht anzuwenden. Es kann sehr wohl zum Schluss kommen, dass in einer derartigen Frage zwar rechtliche Argumente gegen die Lösung bestünden, dass es aber dem Bundesgesetzgeber Zeit gebe, die Frage nach seinem Willen und nach seinen zeitlichen Vorstellungen zu lösen. Dabei kann es das Gesetz trotzdem weiterhin anwenden. Die Konsequenz, die Sie als zwingend beschrieben haben, trifft also nicht zu.

Koller Arnold, Bundesrat: Wir führten über das Grundsatzproblem der Ausdehnung der konkreten Normenkontrolle auf Bundesgesetze im Bereich des Schutzes der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger und des Völkerrechtes – und nur darum geht es – schon das erste Mal eine sehr gründliche Diskussion. Einige Aspekte sind jetzt noch einmal herausgearbeitet worden. Ich kann mich deshalb auch kurz fassen.

Ich möchte Sie dringend bitten, an Ihrem Beschluss festzuhalten und der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass wir das den Kantonen – Herr Wicki hat hier zu Recht darauf hingewiesen – schuldig sind, die damit in einem wichtigen Punkt die Gleichstellung mit dem Bund erfahren. Denn die Kantone sollen sich, wie das der Bund im umgekehrten Fall ja schon seit langem tun kann, gegen eine kompetenzwidrige Gesetzgebung des Bundesgesetzgebers wehren können.

Herr Schiesser hat vorhin zu Recht ausgeführt: Die Einführung dieser konkreten Verfassungsgerichtsbarkeit wird auch eine massgebliche Stärkung des Föderalismus nach sich ziehen, weil der eigentliche Verfassungsgeber eben Volk und Stände sind und wir heute keinerlei Garantie dafür haben, dass der Bundesgesetzgeber die Grundwerte der Verfassung bei der einfachen Gesetzgebung dann auch tatsächlich beachtet. Ich darf Sie daran erinnern: In der Vernehmlassung hat sich ein einziger Kanton gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen; alle Kantonsregierungen mit einer einzigen Ausnahme haben sich für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen.

Wir sind die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch unserem Volk schuldig, unseren Bürgerinnen und Bürgern, welche die Verfassungsgerichtsbarkeit offensichtlich wünschen. Ich habe es im Nationalrat gesagt und wiederhole es hier: Die Schweiz wäre nicht das freiheitliche Land, das sie heute ist, wenn wir 1874 nicht die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen eingeführt hätten. Jetzt haben wir die Verfassung etwa 140mal geändert, und diese Verfassungsänderungen hatten meistens zusätzliche Kompetenzen für den Bund zur Folge. Was noch im letzten Jahrhundert gegenüber den Kantonen billig war, muss heute gegenüber dem Bund recht sein.

Mit dieser Justizreform machen wir keine Nachführung mehr. Das ist der erste systematische Reformteil. Wir wollen hier – und das beinhaltet natürlich auch politisch mehr Risiken als die Nachführung – im Bereich der Justizverfassung eine Organisation für das nächste Jahrhundert schaffen. Es ist doch schon heute unwürdig, dass unsere Bürgerinnen und Bürger, wenn sie sich gegen die Anwendung eines Bundesgesetzes wehren wollen, das sie für grundrechtswidrig halten, sich zwar auf die EMRK-Rechte – die, mit Ausnahme der Eigentumsgarantie und der Handels- und Gewerbefreiheit, wie das Herr Rhinow ausgeführt hat, weitestgehend mit den verfassungsmässigen Rechten in unserer Bundesverfassung übereinstimmen – berufen können, nicht aber auf die uns näher liegende Bundesverfassung. Man muss kein Prophet sein: Dieser Trend zur Anrufung des Strassburger Gerichtshofes wird ganz unabhängig von der EU-Frage zunehmen.

Ich bin überzeugt, dass Sie sich viel schneller erneut mit dieser Frage werden auseinandersetzen müssen, als das den Gegnern lieb sein wird, wenn Sie heute die Verfassungsgerichtsbarkeit ablehnen. Deren Einführung ist im nächsten Jahrhundert unausweichlich, und zwar schon sehr bald, und wir möchten doch eine Verfassung für das nächste Jahrhundert schaffen.

Ein letzter Gedanke: Man sagt, man müsse das Volk vor den Richtern schützen. Geben wir doch endlich dem Volk die Chance, tatsächlich darüber abzustimmen, ob es wirklich vor den Verfassungsrichtern geschützt werden will! Meine Erfahrung ist eine total andere. In der Volksdiskussion haben sich über 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger, die Stellung genommen haben – es waren mehrere tausend –, klar für die Verfassungsgerichtsbarkeit ausgesprochen, weil sie das als eine schwerwiegende Rechtsschutzlücke im Bund empfanden. Also schützen wir doch das Volk nicht vor sich selber! Geben wir ihm endlich die Chance, sich darüber auszusprechen. Halten Sie an Ihrem Beschluss fest!

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Art. 178a

Antrag der Kommission

Abs. 1, 1bis, 2, 2bis

Festhalten

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178a

Proposition de la commission

Al. 1, 1bis, 2, 2bis

Maintenir

Al. 3**Adhérer à la décision du Conseil national**

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: In Artikel 178a geht es um den Zugang zum Bundesgericht. Hier beantragt Ihnen die Kommission einstimmig, am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Die Fassung, wie sie der Ständerat am 5. März 1998 klar gutgeheissen hat, war das Ergebnis einer langen Diskussion, auch mit Exponenten der nationalrätlichen Verfassungskommission. Die von unserem Rat beschlossene Lösung statuiert den Grundsatz, dass der Zugang zum Bundesgericht bei grundlegenden Rechtsfragen immer gewährleistet werden soll. Die Ausnahmen sind auf Gesetzesstufe zu regeln.

Unserer Kommission schien es insbesondere wichtig, die Bestimmung in Absatz 2bis in der von uns beschlossenen Formulierung beizubehalten. Wir betrachten diese als wesentlich besser, weil sie als objektives Kriterium die «grundsätzliche Bedeutung» verwendet. Hingegen nimmt die Bestimmung des Nationalrates auch auf subjektive Kriterien Rücksicht, indem auf die sogenannte «untergeordnete Tragweite» hingewiesen wird. Die Frage der offenkundig unbegründeten oder aussichtslosen Beschwerde, die der Nationalrat bereits auf Verfassungsstufe regeln will, kann durchaus auf Gesetzesstufe aufgenommen werden.

Namens Ihrer Kommission bitte ich Sie daher, an unserem früheren Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté**Art. 180****Antrag der Kommission****Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates****Proposition de la commission****Adhérer à la décision du Conseil national****Angenommen – Adopté****Ziff. III****Antrag der Kommission****Festhalten****Ch. III****Proposition de la commission****Maintenir**

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Bei Ziffer III gibt es eine kleine Differenz formeller Art. Unser Rat hatte seinerzeit auf Vorschlag der Verwaltung eine Formulierung verabschiedet, welche die Anpassung von Volksinitiativen etwas einfacher umschreibt. Die Formulierung unterscheidet nicht wie jene des Nationalrates in zwei Absätzen, ob die Verfassungsänderung vor oder nach Inkrafttreten der Vorlage C von Volk und Ständen angenommen wurde. In beiden Fällen soll aber die Bundesversammlung die Verfassungsänderung formell an die neue Bundesverfassung anpassen. Inhaltlich gibt es also keinen Unterschied. Die Version des Ständerates ist aber wesentlich einfacher abgefasst.

Wir beantragen Ihnen daher einstimmig, an unserem Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté**An den Nationalrat – Au Conseil national**

Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 9. Juni 1999

Mercredi 9 juin 1999

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

**Bundesverfassung.
Reform****Constitution fédérale.
Réforme***Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2946 – Voir année 1998, page 2946

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1998

Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1998

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice****Art. 177 Abs. 4***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Schlüer, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Föhn)

Festhalten

Art. 177 al. 4*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Schlüer, Fehr Hans, Fischer-Häggingen, Föhn)

Maintenir

Art. 178*Antrag der Kommission**Abs. 1**Mehrheit*

Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsfakt, ob ein Bundesgesetz gegen Grundrechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.

Minderheit

(Fischer-Häggingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Festhalten

*Abs. 2–4**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Fischer-Häggingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Festhalten

*Antrag Ammann Schoch**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 178*Proposition de la commission**Al. 1**Majorité*

En rapport avec un acte d'application, le Tribunal fédéral examine si une loi fédérale viole des droits fondamentaux ou le droit international directement applicable.

Minorité

(Fischer-Häggingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Maintenir

*Al. 2–4**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Fischer-Häggingen, Dettling, Fritschi, Föhn, Schlüer, Tschuppert)

Maintenir

*Proposition Ammann Schoch**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 178a*Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1, 1bis*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Es kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen.

Abs. 2bis

Für zivilrechtliche Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

Abs. 3

Letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes können in jedem Fall in einem hängigen Verfahren das Bundesgericht zum Entschcheid anrufen, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

Abs. 4

Das Gesetz kann für offensichtlich unbegründete Beschwerden ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Minderheit

(Hubmann, Aeppli, Gysin Remo, Jeanprêtre, Jutzet, Maury Pasquier, von Feltén)

*Abs. 1, 1bis**Festhalten**Abs. 2*

Es regelt den Zugang zum Bundesgericht wie folgt:

a. Es kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen.

b. Für zivilrechtliche Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

c. Letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes können in jedem Fall in einem hängigen Verfahren das Bundesgericht zum Entschcheid anrufen, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

*Abs. 2bis, 3**Streichen**Abs. 4*

Das Gesetz kann für offensichtlich unbegründete Beschwerden ein vereinfachtes Erledigungsverfahren vorsehen.

Antrag Baumberger**Abs. 2bis**

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen, kann es eine Streitwertgrenze vorsehen.

Abs. 3

Streichen

Art. 178a**Proposition de la commission****Majorité****Al. 1, 1bis**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

Al. 2bis

Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations de droit civil qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

Al. 3

Les autorités cantonales de dernière instance et les autorités judiciaires précédentes de la Confédération peuvent, dans le cadre de toute procédure pendante, demander au Tribunal fédéral de statuer en cas de doute sur la compatibilité d'une loi fédérale avec la constitution ou le droit international.

Al. 4

La loi peut prévoir une procédure simplifiée pour les recours manifestement infondés.

Minorité

(Hubmann, Aeppli, Gysin Remo, Jeanprêtre, Jutzet, Maury Pasquier, von Felten)

Al. 1, 1bis

Maintenir

Al. 2

Elle règle l'accès au Tribunal fédéral de la manière suivante:

a. Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

b. Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations de droit civil qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

c. Les autorités cantonales de dernière instance et les autorités judiciaires précédentes de la Confédération peuvent, dans le cadre de toute procédure pendante, demander au Tribunal fédéral de statuer en cas de doute sur la compatibilité d'une loi fédérale avec la constitution ou le droit international.

Al. 2bis, 3

Biffer

Al. 4

La loi peut prévoir une procédure simplifiée pour le traitement des recours manifestement infondés.

Proposition Baumberger**Al. 2bis**

Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations qui ne soulèvent aucune question juridique de fond.

Al. 3

Biffer

Präsidentin: Wir führen eine gemeinsame Debatte zu den Differenzen in den drei Artikeln des Entwurfes C. Der Ständerat hat sich am 1. Oktober 1998 das letzte Mal mit diesem Teil der Vorlage befasst (AB 1998 S 1017), unser Rat am 25. Juni 1998 (AB 1998 N 1446, 1453).

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Wo stehen wir in der Justizreform? Strittiger Punkt und damit Differenz zwischen National- und Ständerat ist grundsätzlich nur die Normenkontrolle gemäss Artikel 178. Hier hat sich der Ständerat mit Beschlüssen vom 5. März 1998 und vom 1. Oktober 1998 für eine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ausgesprochen, welche eine Überprüfung der Verfassungsmässig-

keit von Bundesgesetzen auf die Wahrung verfassungsmässiger Rechte im Anwendungsfall zum Gegenstand hat. Der Nationalrat dagegen hat diese Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene am 25. Juni 1998 abgelehnt.

Dagegen bestehen zwischen National- und Ständerat in den jeweiligen Mehrheitsfassungen zwar redaktionelle Unterschiede, nicht aber im Grundsatz der Einführung neuer Zugangsschranken ausserhalb des Ausschlusses bestimmter Sachgebiete und Streitwertgrenzen, die ein Annahmeverfahren auf Gesetzesstufe zulassen und den Ausschluss von Streitigkeiten von untergeordneter Tragweite und von offenkundig unbegründeten und aussichtslosen Beschwerden ermöglichen. Der Ständerat spricht in Artikel 178a Absatz 2bis in diesem Zusammenhang vom Ausschluss von Streitigkeiten, die keine Rechtsfragen «von grundsätzlicher Bedeutung» aufwerfen. Der Nationalrat dagegen wollte Streitigkeiten «von untergeordneter Tragweite» ausschliessen. Diese Kriterien sind nicht deckungsgleich, da die ständerätliche Fassung eher von einem qualitativen Kriterium ausgeht, der Nationalrat dagegen auch Elemente quantitativer Natur, das heisst z. B. die wirtschaftliche Bedeutung der Streitsache, zu berücksichtigen scheint.

Letztlich müsste die Konkretisierung auf Gesetzesstufe über die effektive Differenz Auskunft geben. Ein entsprechender Vorentwurf des Bundesrates zur Revision des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) wurde in die Vernehmlassung gegeben und hat genau in diesem Punkt Kritik provoziert. Aber es bleibt das Fazit: National- und Ständerat waren sich nach den ursprünglichen Beschlüssen über die Einführung von Zugangsschranken im Grundsatz einig, bezüglich der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene dagegen nicht. Die Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit gewissermassen der Schlüssel, um auch die Zugangsschranken zum Bundesgericht erneut zur Diskussion zu stellen, die – vor allem von seiten der SP und der Grünen – erbitterten Widerstand in der Volksabstimmung provoziert hätten.

Anderer Bestimmungen stehen nicht mehr zur Diskussion, weil sie nicht Gegenstand der Differenzbereinigung zwischen National- und Ständerat sind. Es sei trotzdem darauf hingewiesen, weil diese Neuerungen – das muss man sagen – bereits Reformschritte von einigem Gewicht beinhalten, insbesondere die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht auf Bundesebene und die Rechtsweggarantie.

Anlässlich der Eintretensdebatte in der Subkommission und in der Verfassungskommission ist insbesondere seitens der Vertreter der SVP-Fraktion die Frage aufgeworfen worden, ob die Erneuerung der Verfassung auf der Basis der nachgeführten neuen Bundesverfassung in einzelnen Reformschritten angesichts der Skepsis von Volk und Ständen überhaupt noch opportun sei. Die Mehrheit der Verfassungskommission hat sich klar der Auffassung des Bundesrates angeschlossen, wonach das knappe Abstimmungsergebnis nicht als Signal für den Abbruch weiterer Reformschritte gedeutet werden darf. Die Nachführung sei somit unverändert nur als Etappenziel zu einer umfassenden inhaltlichen Reform zu verstehen. Meinerseits möchte ich beifügen: Die nachgeführte Bundesverfassung hat weder in den Verfassungskommissionen noch im Plenum grosse inhaltliche Diskussionen ausgelöst. Auch in der Öffentlichkeit wurde die Auseinandersetzung über Sinn und Zweck einer Verfassungsreform erst wenige Wochen vor der Volksabstimmung geführt. Die Befürworter der neuen Bundesverfassung bzw. die grosse Mehrheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier glaubten, die Abstimmung gewissermassen «im Schlafwagen» gewinnen zu können. Es ist deshalb kein Nachteil für weitere Reformprojekte, wenn die grundsätzlichen Unterschiede über die verfassungsmässigen Grundlagen bereits in der parlamentarischen Diskussion offener und klarer dargelegt werden.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ist eine solche Grundsatzfrage, über die man in guten Treuen ein Stück weit unterschiedlicher Auffassung sein kann. Wichtig aber ist, diese unterschiedlichen Auffassungen transparent zu machen. Mit anderen Worten: Eine ohne nennenswerte

Opposition im Parlament gutgeheissene Verfassungsreform ist noch keine Garantie für einen Erfolg in der Abstimmung von Volk und Ständen.

Im übrigen ist die Verfassungskommission mehrheitlich der Auffassung, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit durchaus zum Gegenstand einer Variante in der Volksabstimmung gemacht werden könnte. Die Verfassungskommission hat aber keinen Anlass, diese Frage selber zu thematisieren, weil die jetzt vorgeschlagene Mehrheitsfassung über einen breiten Konsens in der Verfassungskommission verfügt.

Halten wir nun am offenen Reformprozess der Bundesverfassung fest, so darf nicht bereits die Justizreform scheitern, nachdem sich dies bei den Volksrechten aufgrund des Nichteintretensantrages der Verfassungskommission unseres Rates bereits abzeichnet.

Der Schlüssel für einen breiten Konsens im Plenum liegt demgemäss in der Verbindung der beiden umstrittenen Sachthemen, der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene und den Zugangsschranken zum Bundesgericht. Nur wenn dieser Dissens zwischen National- und Ständerat überwunden werden kann, ist für dieses Reformpaket eine breite Mehrheit zu gewinnen. Die Kompromissformel muss deshalb auf beiden Ebenen Entgegenkommen signalisieren.

Demnach soll die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene auf die Überprüfung von Bundesgesetzen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten beschränkt sein, die in der neuen Bundesverfassung erweitert und klar strukturiert sind. Auf der anderen Seite wollen wir beim Zugang zum Bundesgericht im wesentlichen am Status quo festhalten, d. h. den Zugang zum Bundesgericht weder erschweren noch zusätzlich erleichtern. Damit schlagen wir eine Brücke zum Ständerat im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit, ohne dass wir so weit gehen wie er.

Auf der anderen Seite wird erwartet, dass der Ständerat und die bisherige Mehrheit unseres Rates auf eine zusätzliche Erschwerung des Zugangs zum Bundesgericht verzichten. In diesem Zusammenhang ist allerdings bezüglich der Zugangsschranken die Feststellung wichtig, dass bereits die heutigen Massnahmen wesentliche Schritte zur Entlastung des Bundesgerichtes enthalten, insbesondere die Verpflichtung der Kantone, für alle Streitsachen richterliche Vorinstanzen einzuführen, ferner die beabsichtigte Einführung eines Bundesstraf- und eines Bundesverwaltungsgerichtes. Schliesslich wird das bisher in Artikel 36a OG vorgesehene vereinfachte Verfahren auf Verfassungsstufe verankert. Die Gegner von weiteren Zugangsschranken im Sinne eines Annahmeverfahrens sind deshalb nicht gegen sinnvolle Vereinfachungen im Interesse der Verfahrensökonomie bei unbegründeten und aussichtslosen Beschwerden. Sie sind aber der Auffassung, dass jeder rechtssuchende Bürger Anspruch auf einen zumindest summarisch begründeten Entscheid hat. Es ist richtig, dass die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene eine zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes mit sich bringt. Die Beschränkung auf die Überprüfung der Grundrechtskonformität bringt keine wesentliche Reduzierung der Geschäftslast. Diese Beschränkung auf Grundrechte ist deshalb in erster Linie ein Signal gegenüber den Skeptikern jeder Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene. Sie gibt der Verfassungsgerichtsbarkeit darüber hinaus auch einen klaren Rahmen, der durch den Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung vorgegeben ist. Der Begriff der verfassungsmässigen Rechte, wie er jetzt in der bundesrätlichen und in der ständerätlichen Fassung enthalten ist, hat zwar in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen feststehenden Inhalt. Es ist aber rechtsstaatlich nicht unbedenklich, die Zuständigkeit in einem derart wichtigen Bereich von der Rechtsprechung eben dieses Gerichtes abhängig zu machen. Mit dem Verweis auf die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung ergibt sich demgegenüber eine objektiv-rechtliche und damit eine klare Zuständigkeitsordnung. Schliesslich ist der Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung wohl ihr Kernstück.

Es ist schwer verständlich und den Bürgerinnen und Bürgern kaum zu kommunizieren, dass wir den Grundrechtskatalog in einigen wichtigen Bereichen ergänzt und angereichert ha-

ben, dass sie sich aber auf Bundesebene, vor Bundesgericht, nicht auf diese Rechte berufen können. Dies gilt um so mehr, als der Katalog der Menschenrechte in der Europäischen Menschenrechtskonvention weitestgehend mit dem Grundrechtskatalog der neuen Bundesverfassung deckungsgleich ist. Im Ausschluss der Grundrechte von der Verfassungskontrolle auf Bundesebene liegt somit tendenziell eine Abwertung der nationalen Verfassungsordnung.

Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ist eine Verstärkung der individuellen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, jedoch keine Ausserkraftsetzung der demokratischen Ordnung mit dem politischen Primat des Gesetzgebers. Denn die Verfassungskontrolle bleibt ja auf den Anwendungsakt beschränkt. Das Bundesgericht kann nur im konkreten Fall entscheiden, ob einzelne Bestimmungen eines Bundesgesetzes wegen Missachtung grundrechtlicher Freiheiten nicht anwendbar sind. Es kann aber nicht unmittelbar nach der Beschlussfassung durch das Parlament ein ganzes Gesetz ausser Wirkung setzen wie zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland. Die Mehrheit der Kommission sieht in dieser moderaten Form einen unserer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung angemessenen Ausgleich zwischen dem Demokratiegebot und der Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegen staatliche Willkür. Ich bitte Sie deshalb in diesem Sinne, auf die Kompromissformel einzutreten, und gestatte mir einige zusätzliche Bemerkungen in bezug auf die drei Artikel, die zur Diskussion stehen.

Zunächst zu Artikel 177: Die Absätze 1 bis 3 geben zu keinen Bemerkungen Anlass. In Absatz 4 schliesst sich die Mehrheit der Verfassungskommission unseres Rates dem Ständerat an, wonach Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates – das sind vor allem Akte nach den Artikeln 173ff. und 183ff. der neuen Bundesverfassung – beim Bundesgericht nicht angefochten werden können. Gemäss Ständerat und Kommissionsmehrheit können Ausnahmen jedoch vom Gesetz vorgesehen werden. Die Minderheit Schluer möchte hier bei der bundesrätlichen Fassung verbleiben, die jede Normenkontrolle auf Bundesebene ausschliesst.

Ich bitte Sie zu beachten, dass bezüglich dieser politischen Entscheide von Bundesversammlung und Bundesrat unbestritten ist, dass die Normenkontrolle im Grundsatz ausgeschlossen ist und dass gemäss Ständerat – mit einem Gesetzesvorbehalt für Ausnahmen – am Grundsatz festgehalten wird.

Zu Artikel 178 Absatz 1: Das Bundesgericht prüft die Grundrechtskonformität von Bundesgesetzen im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt oder mit einem Verstoß gegen direkt anwendbares Völkerrecht. An sich ist es eine Selbstverständlichkeit, dass das zu überprüfende Völkerrecht «self-executing» sein muss. Am monistischen System, wonach Völkerrecht ohne Übertragung ins nationale Recht anwendbares Recht darstellt, ändert sich nichts. Die Verdeutlichung ist eher eine Konzession gegenüber den Skeptikern einer uneingeschränkten Überprüfung einer Bestimmung auf Konformität mit dem Völkerrecht, ohne an der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes etwas zu ändern. Ich verweise auf Seite 533 der Botschaft.

Die Fassung der Kommissionsmehrheit beschränkt die Überprüfung auf die Grundrechte nach Artikel 7ff. der neuen Bundesverfassung, und damit wird in bezug auf die Zuständigkeit des Bundesgerichtes Rechtssicherheit geschaffen. Ausserhalb dieser Grundrechte liegen nach dem Verständnis der Mehrheit der Verfassungskommission beispielsweise die Grundsätze der Gewaltenteilung und des Vorrangs des Bundesrechtes, die aber für die Überprüfung kantonaler Gesetze und Anwendungsakte in der Praxis viel wichtiger sind.

Zu Artikel 178 Absatz 2: Die Minderheit Fischer-Hägglingen, welche jede Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene ablehnt, lehnt folgerichtig auch die Normenkontrolle im Vorlageverfahren ab. Dagegen folgt die Kommissionsmehrheit dem Ständerat, welcher die Prüfung der Verfassungsmässigkeit auf Begehren eines Kantons zulässt und dem Bundesgericht ferner die Kompetenz gibt, zu entscheiden, ob und wie weit ein Bundesgesetz nach Feststellung einer Verfassungs-

widrigkeit noch angewendet werden darf. Dies ist ein selbstverständlicher Ausfluss der Normenkontrolle im Anwendungsfall, welche, wie schon ausgeführt, nicht wie bei der abstrakten Normenkontrolle dem ganzen Erlass die Anwendung versagen darf. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf Artikel 178a Absatz 3, welcher das Vorlageverfahren auch für letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen ermöglicht, wenn Zweifel in bezug auf die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen.

Diese Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene – reduziert auf die Grundrechte – hat die Verfassungskommission mit einem Verhältnis von 21 zu 7 Stimmen gutgeheissen.

Zu Artikel 178a Absätze 1 und 1bis: Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, die ständerätliche Fassung in Absatz 1bis gutzuheissen, unter Streichung der bundesrätlichen Fassung von Absatz 1. Die ständerätliche Formulierung bekräftigt den Grundsatz des Zugangs zum Bundesgericht im Sinne einer Gewährleistung, allerdings unter Hinweis auf die gesetzliche Konkretisierung. Systematisch ergibt sich daraus, dass Einschränkungen als Ausnahmen von diesem Grundsatz zu verstehen sind.

Zu Artikel 178a Absätze 2 und 2bis: Wie bisher wird der Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausgeschlossen. Das entspricht dem geltenden Bundesrechtspflegegesetz. In Absatz 2bis werden die Streitwertgrenzen für zivilrechtliche Streitigkeiten vorbehalten, allerdings mit dem wichtigen Vorbehalt, dass auch Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung unabhängig davon der bundesgerichtlichen Prüfung unterzogen werden können, was vor allem für Miet- und arbeitsrechtliche Streitigkeiten aktuell sein kann. Man könnte in diesem Zusammenhang von einem «Status quo plus» sprechen, weil er eine echte und sinnvolle Verbesserung des bestehenden Zustandes darstellt.

In Artikel 178a Absatz 3 ist das bereits vorgestellte Vorlageverfahren durch letzte kantonale Instanzen und eidgenössische richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichtes geregelt, wenn Zweifel über die Vereinbarkeit eines Bundesgesetzes mit der Bundesverfassung oder dem Völkerrecht bestehen. Das ist auch verfahrensökonomisch sinnvoll, weil damit unnötige Beschwerden vermieden werden können. Das Verfahren wird allerdings auf letzte kantonale Instanzen eingeschränkt, um es nicht ausserem zu lassen. Es ist aber durchaus denkbar, dass untere Gerichte durch Vermittlung der letzten kantonalen Instanzen entsprechende Anfragen an das Bundesgericht stellen.

In Artikel 178a Absatz 4 ist das vereinfachte Verfahren im Sinne von Artikel 36a OG für offensichtlich unbegründete Beschwerden verankert. «Unbegründet» heisst in diesem Zusammenhang formell unhaltbar und materiell aussichtslos. Ich werde auf den Antrag der Minderheit Hubmann später eingehen und erlaube mir nur noch die Feststellung, dass Artikel 178a in der Fassung der Mehrheit mit 18 zu 8 Stimmen gutgeheissen wurde.

Pelli Fulvio (R, TI), rapporteur: Comme vient de le dire M. Gross, il s'agit aujourd'hui d'essayer de trouver une solution à l'état de paralysie que les divergences d'opinion entre nos deux Chambres et entre nos partis politiques ont provoqué. Les deux Conseils sont profondément divisés sur l'opportunité d'introduire la faculté du Tribunal fédéral de contrôler, lors de leur application concrète, les lois fédérales. La droite et la gauche divergent entièrement sur la question de la limitation de l'accès au Tribunal fédéral.

Ces divisions risquent de faire capoter la réforme constitutionnelle de la justice, malgré les importants changements de système sur lesquels nous nous sommes accordés, par exemple l'élimination de toute compétence de première instance du Tribunal fédéral ou l'unification des codes de procédure, modifications qui devraient permettre, enfin, d'améliorer la situation de surcharge de nos tribunaux fédéraux qui, depuis des années, est très grave.

Votre commission a essayé de trouver une solution de compromis qui puisse éviter de faire tomber, déjà au Parlement, ou bien en votation populaire, le projet de réforme de la jus-

tice qu'on attend depuis longtemps. Le compromis consiste en une réduction des ambitions du projet, un contrôle de la constitutionnalité des lois et ordonnances fédérales limité aux violations des droits fondamentaux, d'une part, le statu quo dans la question de l'accès au Tribunal fédéral, d'autre part. Comme tout compromis, même celui-ci ne peut pas satisfaire complètement. Il est donc normal qu'une partie des membres de la commission ait refusé d'y souscrire. Mais il a aussi l'avantage des compromis, c'est-à-dire d'éviter de pires solutions alternatives.

Quelles pourraient être ces solutions? Une divergence entre les deux Chambres qui conduirait à l'échec du projet, mais dans ce cas on ne pourrait pas éviter une votation populaire, car on travaille dans le cadre de la mise à jour de la constitution. Si la votation devait confirmer la volonté du peuple de réformer notre justice, alors il faudrait dissoudre les Chambres et procéder à de nouvelles élections. Ou bien, si le Conseil des Etats cède, un projet de réforme sans contrôle constitutionnel des normes, avec des règles et des limitations d'accès aux tribunaux fédéraux, ce qui serait inacceptable pour une partie importante de notre Conseil. Un échec du projet devant le peuple serait dès lors presque sûr.

Les solutions alternatives ne seraient donc pas de vraies solutions, mais plutôt un signal de l'incapacité du Parlement de trouver des solutions raisonnables. Si l'on veut enfin commencer à résoudre les graves problèmes qui affligent nos tribunaux, un compromis s'avère nécessaire.

Je vous demande donc de soutenir la proposition de la majorité de la commission et de rejeter les propositions de minorité aux articles 178 et 178a, ainsi que les propositions Baumberger et Ammann Schoch.

Präsidentin: Ich möchte Ihnen noch mitteilen, dass sich der Antrag Ammann Schoch auf Artikel 178 Absatz 1 bezieht und nicht auf Artikel 178a Absatz 1.

Schluer Ulrich (V, ZH): Zunächst schätze ich den Fortschritt, dass man bei der Diskussion der Vorlage C immerhin schon ganz am Anfang mit einbezieht, dass wir Entscheidungen zu treffen haben, die schliesslich dann auch vom Souverän mit Überzeugung mitgetragen werden müssen; es ist ein wichtiger Fingerzeig, den Sie in dieser Hinsicht am 18. April bekommen haben. Ich hoffe, die Lehre wirkt.

Ich möchte Ihnen namens der Minderheit und der SVP-Fraktion bei Artikel 177 Absatz 4 beantragen, bezüglich der Beschlüsse des Parlamentes und bezüglich der Beschlüsse des Bundesrates die absolute, abschliessende Verantwortung bei diesen beschliessenden Instanzen zu belassen, d. h., keine Möglichkeit einzuräumen, irgendwelche Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrates ans Bundesgericht weiterzuziehen. Ich bin der vollendeten Überzeugung, dass es der klare Wille unseres Souveräns ist, dass das Parlament und der Bundesrat die uneingeschränkte Verantwortung übernehmen für das, was sie beschliessen, dass man nicht will, dass politische Entscheidungen in diesem Land zu Rechtshändeln werden.

Politische Entscheidungen sollen abschliessend hier in diesem Haus getroffen werden; man soll sie in diesem Haus verantworten und soll nicht die Möglichkeit eröffnen, dass politische Auseinandersetzungen vor Bundesgericht weitergeführt werden können. Dies ist es, was der Souverän in der direkten Demokratie erwartet, da auch er seine Entscheidungen als abschliessend fällen will.

Wir haben ja Anschauungsunterricht darüber und wissen, wie es herauskommt, wenn anders vorgegangen wird. Am Beispiel Deutschland sehen wir, dass es grundsätzlich der Verlierer einer politischen Auseinandersetzung ist, der sich an ein Gericht wendet, dass wichtige Fragen zwar durchaus zunächst im Parlament kontrovers behandelt, letzten Endes aber erst vor Gericht entschieden werden.

Ich erinnere mich an eine erregte Auseinandersetzung hier an dieser Stelle, als jemand aus diesem Parlament – der Kollege weilt nicht mehr unter uns – dieses Parlament als «Schwatzbude» bezeichnete. Wir nahmen damals einigermaßen fasziniert zur Kenntnis, wie derjenige, der das ge-

sagt hatte, vom damaligen Präsidenten – zu Recht, wie ich meine – in den Senkel gestellt wurde.

Aber wenn wir hier eine Ordnung einführen, nach welcher Entscheidungen, die hier getroffen werden, nicht mehr die endgültigen Entscheidungen sind, und jeder, der hier spricht, weiss, dass schliesslich allenfalls das höchste Gericht erst endgültig entscheiden wird, dann ist das keinerlei Fortschritt für den Parlamentarismus. Ein Sprecher wird sich unter solchen Umständen erlauben, auch Dinge vorzuschlagen und zu vertreten, von denen er genau weiss, dass sie in diesem Staat gar nicht durchsetzbar sind. Wenn Entscheidungen hier nicht wirklich endgültig sind, dann entwertet die Weiterzugsmöglichkeit die Debatten; sie könnte dieses Haus zu dem abwerten, was man dann zu Recht als «Schwatzbude» bezeichnen könnte.

Präsidentin: Herr Schlüer, auch die Wiederholung solcher Bezeichnungen des Parlamentes ist nicht zulässig. Ich bitte Sie, auch davon abzusehen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Ich habe erklärt, was wir nicht wollen. Ich will das ja gerade nicht, Frau Präsidentin, und äussere alle Achtung vor dem früheren Präsidenten, der damals eingegriffen hat.

Nun wird eingewendet, auf europäischer Ebene sei die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt. Das trifft zu. Aber ich frage Sie: Hat sie auch irgendwelchen Fortschritt gebracht? Was haben wir denn davon, wenn wir einen Fehler, den wir begangen haben, jetzt auch noch perfektionieren? Der andere Weg, die Korrektur des Fehlers, ist zu veranlassen.

Es gibt auch Leute, die behaupten, es sei der allgemeine Trend, der für den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit spreche. Ich möchte zunächst fragen: Wer hat je etwas von diesem Trend gespürt? Wer hat in diesem Land je irgendein Begehren gespürt, diese Frage zum Beispiel Gegenstand einer Volksinitiative werden zu lassen? Da ist beim Souverän von einem Trend, von irgend so etwas wie einem politischen Willen weit und breit nichts zu spüren. Es sind möglicherweise Juristen, die diesen Trend verspüren und die mit diesem vermeintlichen Trend ihre eigene Position und ihre eigenen Möglichkeiten im Staat aufwerten wollen. Sie bringen uns in Versuchung zu fragen, ob die Juristen, die derart für sich zu sorgen belieben, in diesem Haus vielleicht einmal in den Ausstand treten könnten, wenn sie derart ihre eigenen Interessen vertreten. Ich gehöre zu jener kleinen Minderheit, die sich unter dieser Kuppel wahrscheinlich sehr verloren vorkäme, wenn sich einmal alle Juristen in den Ausstand begeben müssten. Wollen denn all diese Juristen, die wir hier unter uns haben, sagen, es fehle im Ratsbetrieb an juristischem Sachverstand, politische Fragen auch juristisch gültig und abschliessend zu behandeln und zu beschliessen? Das wäre dann wahrhaftig ein Armutszeugnis für einen ganzen Berufsstand.

Ich bitte Sie, verzichten Sie darauf, mit Ausflüchten und mit Scheinargumenten eine Neuerung einführen zu wollen, die in diesem Land im breiten Souverän von niemandem gefordert oder begehrt wird. Bleiben Sie dabei, dass Parlament und Bundesrat für das, was sie beschliessen, uneingeschränkt verantwortlich bleiben. Wir garantieren damit eine bessere Demokratie!

Fischer-Hägglings Theo (V, AG): Ich beantrage Ihnen im Namen einer Kommissionsminderheit, bei Artikel 178 an unserem Beschluss vom 25. Juni 1998 festzuhalten und auf die Einführung der konkreten Normenkontrolle zu verzichten. Ich erinnere Sie daran, dass unser Rat nach eingehender Diskussion den seinerzeitigen Beschluss mit 87 zu 39 Stimmen gefasst hat. Es wurde damals festgehalten, dass es sich um eine Grundsatzfrage handelt, nämlich ob das Parlament und über das Referendum in letzter Instanz auch das Volk darüber entscheiden sollen, ob ein Gesetz mit der Verfassung übereinstimmt, oder ob darüber ein Richterorganeln entscheiden soll.

Wir haben uns heute erneut die Frage zu stellen, in welchem Verhältnis eine erweiterte Normenkontrolle zu unserem poli-

tischen System, insbesondere zu unserem direktdemokratischen Staatsverständnis, steht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit, auch die neu vorgeschlagene Lösung der fallweisen Überprüfung einer Gesetzesbestimmung wegen Verletzung eines Grundrechtes, stellt einen Fremdkörper in unserem System dar. Gesetzgeber sind das Parlament und in vielen Fällen auch das Volk selbst. Es müsste als störend empfunden werden, wenn eine nach einer intensiven Abstimmungskampagne gutgeheissene Gesetzesnorm vom Bundesgericht aufgehoben würde. Mit der Einführung der konkreten Normenkontrolle würden wir gleichsam das Bundesgericht über das Volk stellen. Machen wir uns nichts vor: Der einzelne Bundesrichter kann im Falle der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht einfach rein juristisch handeln, sondern sein politischer Standort wird seinen Entscheid mit prägen. Da es sich aus politischer Sicht um sehr sensible Bereiche handeln kann, wird das Bundesgericht zwangsweise in die aktuelle Politik hineingezogen und verliert in den Augen des Volkes seine Stellung als eine über der Politik stehende Instanz. Zudem ist zu beachten, dass es kaum Fälle gibt, in denen das Parlament bei seiner Gesetzgebungsarbeit bewusst gegen eine Verfassungsnorm verstossen hat.

Ich habe eingangs erwähnt, dass es sich hier um eine Grundsatzfrage handelt. Deshalb kann hier auch kein Kompromiss ausgehandelt werden. Auch die neu vorgeschlagene, abgeschwächte Norm verstösst gegen das Prinzip der Gewaltentrennung. Der nun vorgetragene Kompromiss ist aber auch einseitig. Bei den Zulassungsbestimmungen bleibt es quasi beim Status quo. Es wurde kaum Hand dazu geboten, sich auf die seinerzeit vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung hin zu bewegen. Ausgangspunkt für die Justizreform war unter anderem die Überlastung unserer Gerichte. Ziel der Justizreform war es, das Bundesgericht von Bagatellfällen zu entlasten und eine Verwesentlichung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu erreichen. Das Bundesgericht sollte seine spezifische Aufgabe als oberstes Gericht wieder optimal erfüllen können. Dieses Ziel erreichen wir mit dem vorgeschlagenen Kompromiss nicht.

Wir überbinden dem Bundesgericht mit der Normenkontrolle eine neue, aufwendige Arbeit und entlasten auf der anderen Seite das Gericht kaum merklich. Die Geschäftslast wird mit der Einführung der Normenkontrolle ansteigen. Bei sehr vielen Streitfällen wird man in Zukunft neben der materiellen Begründung die Rüge anbringen, die entsprechende Gesetzesnorm sei verfassungswidrig; sie verstosse gegen ein Grundrecht. Der Grundrechtskatalog greift fast in alle Rechtsgebiete ein. Denken Sie nur an den heutigen Artikel 4, neu Artikel 8 der Bundesverfassung. Die Versuchung für einen Anwalt wird darum gross sein, eine entsprechende Rüge anzubringen. Der entsprechende Druck wird auch von seiten der Klienten ausgehen. Die Arbeitslast wird so steigen, und der Ruf nach zusätzlichen Richtern wird sehr schnell ertönen. Ich bitte Sie, konsequent zu sein und bei Artikel 178 an unserem seinerzeitigen Entscheid festzuhalten. Stimmen Sie der Minderheit zu!

Ammann Schoch Regina (U, AG): Wie von der Präsidentin erwähnt, spreche ich zu Artikel 178, nicht zu Artikel 178a. Die Ihnen ausgeteilte Version meines Antrages ist nicht richtig.

Ich anerkenne die Bemühungen, Brücken zu schlagen, um der Justizreform zum Durchbruch zu verhelfen. Auch ist es grundsätzlich richtig, dass man als Gesetzgeber den Anwendungsbereich einer Norm möglichst klar umschreibt und den Gerichten nicht zuviel Interpretationsspielraum bietet.

Hier bei Artikel 178 Absatz 1 sehe ich die Ausgangslage jedoch etwas anders: Der Unterschied zwischen der Formulierung der Mehrheit der Kommission und der Formulierung des Ständerates betrifft den Umfang der Überprüfungscompetenz des Bundesgerichtes. Die Mehrheit der Kommission beschränkt diese auf die Grundrechte; der Ständerat geht mit der Überprüfung der Einhaltung der verfassungsmässigen Rechte etwas weiter.

Anerkanntermassen dürfte die Differenz im konkreten Anwendungsfall nicht allzu gross sein; aber die Gewaltenteilung

beispielsweise – Herr Bundesrat Koller hat dies in der vorbereitenden Kommission ausgeführt – ist im Antrag der Mehrheit der Kommission nicht enthalten und kann somit auch nicht Gegenstand einer konkreten Normenkontrolle sein.

Der Antrag der Mehrheit schränkt also bereits heute den Anwendungsbereich unnötig ein. Diese Kluft zwischen dem Antrag der Mehrheit und dem Beschluss des Ständerates könnte sich künftig noch ausweiten, ist das Recht doch nach meinem Dafürhalten etwas Lebendiges, das sich weiterentwickelt und nicht statisch ist.

Dieser Entwicklung trägt die offene Formulierung des ständerätlichen Beschlusses besser Rechnung als die starre Beschränkung auf die Grundrechte gemäss dem Antrag der Mehrheit der Kommission. Die Verfassung sollte ja nicht bereits in einigen Jahren wieder angepasst werden müssen.

Ich bezweifle auch, dass sich mit dieser Selbstbeschränkung auf die Grundrechte ein Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit umstimmen lässt; dies zeigt der Antrag der Minderheit Fischer-Hägglingen.

Ich bitte Sie also, sich bei Artikel 178 Absatz 1 dem offenen, zukunftsgerichteten Beschluss des Ständerates anzuschliessen.

Hubmann Vreni (S, ZH): Ich spreche zu Artikel 178a, Zugang zum Bundesgericht. Mit unserem Minderheitsantrag möchten wir sicherstellen, dass der allgemeine Zugang zum Bundesgericht auch im Verfassungstext klar festgehalten ist. Es ist wichtig, dass wir in der Verfassung genau sagen, was wir meinen. Dies ist vor allem aus drei Gründen nötig:

1. Wir machen eine Verfassung für die ganze Bevölkerung und nicht nur für Leute, die eine juristische Vorbildung haben. Es ist deshalb ganz klar zu sagen, was gilt. Der Direktor des Bundesamtes für Justiz verteidigte in der Kommission eine andere Formulierung, indem er sagte, es genüge, wenn wir das Weitere in den Materialien präzisieren. Ich bin da ganz anderer Meinung. Was gilt, soll im Verfassungstext selber gesagt werden. Herr Direktor Koller vertrat auch die Ansicht, eine klare abschliessende Aufzählung, wie sie im Minderheitsantrag vorliegt, schliesse Prozessvoraussetzungen aus. Das trifft nicht zu. Prozessvoraussetzungen sind immer vorbehalten. Das gilt auch für das heute geltende Recht. Artikel 113 der geltenden Bundesverfassung kennt keine Zugangsbeschränkungen. Die Prozessvoraussetzungen gibt es trotzdem; das ist selbstverständlich.

2. Wir machen eine Verfassung für eine «lange Zukunft». Verfassungsnormen sind langlebig. Wenn wir nicht genau sagen, was wir meinen, könnte es geschehen, dass der Text plötzlich anders interpretiert wird. Allzu leicht kann eine Versuchung zu Missbräuchen auftreten. Das wollen wir durch eine klare, präzise Formulierung vermeiden.

3. Es ist wichtig, dass mindestens die Prinzipien in der Verfassung stehen. Der allgemeine Zugang zum Bundesgericht ist eine politisch höchst sensible Frage. Wir haben das schon einmal erlebt. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wollen keine Beschränkungen des Zugangs zum Bundesgericht. Darum ist es nötig, diese Prinzipien klar zu formulieren. Am 18. April 1999 haben wir erlebt, wie emotional gewisse Leute reagieren, wenn sie einzelne Bestimmungen nicht genau verstehen. Sie werden dann anfällig für falsche Behauptungen und Lügengeschichten. Es wäre schade um die wichtigen Verbesserungen im Reformpaket Justiz, wenn wir es gefährden, weil wir im Text nicht genau sagen, was gemeint ist. Sagen Sie ja zur Justizreform! Sagen Sie bei Artikel 178a ja zur klaren und unzweideutigen Fassung des Antrages der Minderheit!

Baumberger Peter (C, ZH): Ich habe Ihnen zwei inhaltlich völlig verschiedenartige Anträge vorgelegt, die lediglich zufällig unter dem gleichen Artikel stehen. Ich bitte daher vorweg um getrennte Abstimmung darüber.

Eine Vorbemerkung: Ich trage den Kompromiss der Kommission mit, der einerseits in einer beschränkten Normenkontrolle im Hinblick auf die Respektierung der Grundrechte und andererseits in einer sehr zurückhaltenden Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht besteht. Aber in diesem

Kompromiss gibt es einige Unebenheiten, die wir im Interesse unserer Justiz und im Interesse der Bürger, welche der Justiz unterworfen sind, bereinigen sollten. Ich halte es an sich nicht für sehr zweckmässig, dass jetzt alles in einem Aufwisch diskutiert wird. Da geht die Chance verloren, auch solchen Zwischentönen zum Durchbruch zu verhelfen. Ich zähle dabei auf den Ständerat, der das noch einmal ansehen soll. Ich versuche in drei Punkten eine gemeinsame Begründung für beide Anträge zu geben:

1. Der wichtigste Fortschritt der Justizreform liegt wohl in der Rechtsweggarantie, der Einräumung des allgemeinen Gerichtsschutzes gegen Verwaltungsakte. Aber das heisst natürlich nicht, dass wir möglichst viele Rechtsmittelinstanzen einrichten müssen, sondern wir müssen auf die Effizienz des Rechtssystems achten.

2. Die Qualität der ersten und zweiten Instanzen ist keineswegs zwangsläufig schlechter als diejenige des Bundesgerichtes. Denken Sie daran: Im Bundesgericht gibt es viele Entscheide, die von einem Ersatzrichter vorbereitet und dann «abgesegnet» werden. Es heisst keineswegs, dass der Schutz des Rechtsunterworfenen dann besser wird, wenn Sie weitere Instanzen eröffnen.

3. Ganz entscheidend ist: Nur rasches Recht ist gutes Recht! Der Zeitablauf ist in unserem Rechtsmittelsystem zu einer eigenständigen Grösse geworden, die auch bewirtschaftet wird; Prozesse werden «abgekauft» und dergleichen. Dagegen müssen wir antreten, und das können wir nur, wenn wir die Verfahren beschleunigen.

Kurz zu Artikel 178a Absatz 2bis: Auf der Grundlage der Formulierung der Kommissionsmehrheit bin ich der Meinung, dass wir die Möglichkeit für Streitwertgrenzen namentlich auch in Verwaltungsverfahren offen lassen müssen und nicht von Verfassung wegen auf Zivilrechtsstreitigkeiten beschränken sollen. Auch für Verwaltungsverfahren – ich spreche da wirklich aus dreissigjähriger Erfahrung – sind Streitwertgrenzen sinnvoll. Wir könnten sie heute per Revision des Bundesrechtspflegegesetzes einführen. Warum wollen wir das kraft Verfassung verbieten?

Es sind dabei durchaus – ich kenne die Einwände, die jetzt kommen werden – verschiedene Limiten denkbar. Nehmen wir eine Limite für Enteignungssachen an: Da können Sie eine relativ hohe Limite setzen. Bei Arbeitslosenentschädigungen und dergleichen werden Sie hingegen eher eine tiefe Limite setzen. Das ist möglich. Aber es ist ein grosser Fehler – auch unter dem Titel der Zeitdauer solcher Verfahren und unter dem Titel der Belastung des Bundesgerichtes –, wenn Sie das in der Verfassung strikte auf Zivilrechtsstreitigkeiten beschränken.

Zu Artikel 178a Absatz 3, zum Vorlageverfahren: Auch hier fehlt mir die Zeit, um weiter auszuholen, aber ich beantrage Ihnen, dieses Vorlageverfahren zu streichen. Es handelt sich meines Erachtens um ein klassisches Überbein. Ich habe den Einwand gehört, der Verzicht auf dieses Vorlageverfahren bedeute den Verzicht auf die Überprüfung gewisser Bundesgesetze, nämlich dann, wenn es Sachgebiete sind, die von der Normenkontrolle ausgeschlossen sind. Das ist zutreffend, entspricht aber bisherigem Recht. Wenn wir uns schon darüber streiten, wie weit wir mit der Normenkontrolle gehen sollen, ist es durchaus sinnvoll und vernünftig, gewisse Bereiche, die wir ohnehin nicht dem Bundesgericht unterbreiten wollen, aus dem Vorlageverfahren herauszulösen, indem wir dieses Verfahren streichen.

Was aber ist letztlich der Grund dafür? Für meinen Streichungsantrag ist letztlich der Zeitfaktor massgebend. Ich habe Ihnen gesagt: Helfen Sie mit, dass die Bewirtschaftung des Zeitfaktors durch gewisse Leute in Prozessen verhindert wird. Das Schlimmste, was wir erleben, ist, dass gelegentlich gar nicht mehr Recht gesprochen wird, sondern der Zeitablauf zum Anlass genommen wird, um wirtschaftlich relevante Rechte auszukufen, um Erpressungen und dergleichen mehr zu praktizieren.

Ich habe auch schon gelesen, mit dem Vorlageverfahren könne man Zeit gewinnen. Das ist nun wirklich blauäugig. Warum? Das Bundesgericht wird solche Vorlagefälle nicht prioritär behandeln, sondern es wird zuerst seine eigenen

Aufgaben – es hat ohnehin zu viele – erledigen und erst dann solche ihm zusätzlich auferlegten Pflichten erfüllen.

Für den Gesamtzusammenhang dieses Kompromisspaketes ist das – das kann man sagen – wahrscheinlich nicht so bedeutend. Ob Sie das Vorlageverfahren streichen oder nicht, ändert am Gesamtpaket nichts. Aber helfen Sie mit, etwas für die Effektivität unseres Justizsystems zu tun! Dann müssen Sie das Vorlageverfahren streichen.

Ich danke Ihnen, wenn Sie meinen beiden der Präzisierung der Sache dienenden Anträgen zu Artikel 178a Absätze 2bis und 3 zustimmen.

Helm Alex (C, SO): Bei den Diskussionen, die wir jetzt führen, müssen wir uns immer über eines im klaren sein: Wir sind jetzt im Differenzbereinungsverfahren, und wir sollten eigentlich nicht jede Frage von vorne zu diskutieren beginnen, sondern unser Ziel muss sein, einen Kompromiss zu finden. Eine andere Möglichkeit wäre natürlich, die Justizreform ganz sanft sterben zu lassen. Die CVP-Fraktion beabsichtigt, dies nicht zu tun, sondern mit dem nun vorliegenden Kompromiss diese Reform durchzuführen. Wir werden deshalb auch immer den Anträgen der Mehrheit zustimmen.

Die Verfassungskommission hat sich die Aufgabe nicht leichtgemacht und die Fragen bezüglich Artikel 178 und 178a nochmals an die zuständige Subkommission zurückgegeben. Diese hat nun einen Kompromiss gefunden. Der Antrag der Mehrheit lehnt sich sehr stark an die Fassung des Ständerates an. Dem Ständerat ist eine Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene wichtig, aber ebenso wichtig ist ihm auch eine Entlastung des Bundesgerichtes. Wir können nicht die Normenkontrolle einführen, die Zugangsbeschränkungen lockern und gleichzeitig das Bundesgericht auch noch entlasten. Das wäre sicher nicht möglich. Darum müssen wir irgendwie einen Kompromiss finden.

Es ist nicht so, dass man mit allem und jedem einfach vor Bundesgericht gehen kann, wie das immer wieder gesagt wird, sondern es müssen ganz klare Richtlinien erfüllt sein. Wir sprechen darum von der konkreten Normenkontrolle. Es geht also um einen konkreten Anwendungsfall, an den der Gesetzgeber oder auch das Volk vielleicht gar nicht erst gedacht haben, und es muss deshalb möglich sein, in einem solchen Fall etwas zu unternehmen. Entscheidend ist für uns Artikel 178 Absatz 4, wonach keinem Bundesgesetz die Anwendung versagt werden kann. Wir werden also nie Verhältnisse wie in Deutschland bekommen, wie das immer wieder angetönt wird. Bei vielen Gesetzen werden die Probleme erst sichtbar, wenn sie angewendet werden.

Ich bitte Sie darum, dem Kompromiss zuzustimmen, dass wir nur bezüglich der Grundrechte eine Überprüfung einführen wollen. Wir müssen deshalb auch den Antrag Ammann Schoch bezüglich direkt anwendbarem Völkerrecht ablehnen. Bei Artikel 178a war der eigentliche Grund zur Justizreform eben die Entlastung des Bundesgerichtes. Es war nicht der einzige, aber ein wichtiger Grund, und ehrlicherweise müssen wir zugeben, dass wir mit dem Antrag der Mehrheit zu Artikel 178a diesem Ziel, der Entlastung des Bundesgerichtes, nicht im grossen Umfang gerecht werden.

Will man einen Kompromiss erreichen, muss man oft ein Auge zudrücken, und das geschieht hier bei Artikel 178a. Das Wichtigste in den Absätzen 2 und 2bis ist, dass der Zugang zum Bundesgericht auch gewährleistet ist, wenn die Streitwertgrenze nicht erreicht wird, also wenn es sich um kleinere Beträge handelt. Das Bundesgericht wird feststellen, ob es viele Leute betrifft, ob es eine Frage ist, die noch nie beurteilt wurde, oder ob es eine Frage ist, die vielleicht schon einmal beurteilt worden ist, wo sich aber die Voraussetzungen geändert haben. In verschiedenen Bereichen – z. B. beim Arbeitsrecht, beim Konsumentenschutz oder beim Mietrecht, aber auch in anderen – geht es oft um kleine Beträge, aber um Gebiete, von denen viele Leute betroffen sind, und dann sind es vor allem auch sozial sehr heikle Angelegenheiten.

Bezüglich der Zulassung, das muss hier ehrlicherweise gesagt werden, bringt das eher eine Erweiterung, also eher eine Belastung als eine Entlastung des Bundesgerichtes. Wir ha-

ben aber andere Gebiete, in denen es Entlastungen gibt – denken wir etwa ans vereinfachte Verfahren, das wir heute schon kennen, an die Vorinstanzen oder vor allem auch an die Prozessvereinheitlichung. Das sind alles Bereiche, die wir mit der Justizreform erreichen können und die auch durchaus eine Entlastung des Bundesgerichtes bringen.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Mehrheit, diesem Kompromiss, zuzustimmen. Vor allem bitte ich Sie auch, den Antrag der Minderheit Hubmann abzulehnen. Die Formulierung «Es (d. h. das Gesetz) regelt den Zugang zum Bundesgericht wie folgt» ist eine Vortäuschung falscher Tatsachen. Diese Formulierung ist zu absolut, denn der Bürger muss wissen, dass auch noch zahlreiche andere Bestimmungen erfüllt sein müssen, um den Zugang zum Bundesgericht zu erreichen. Der vorliegende Katalog, wie ihn die Minderheit Hubmann vorschlägt, ist deshalb unvollständig und muss abgelehnt werden.

Ich bitte Sie im Namen der CVP-Fraktion, jeweils den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die beabsichtigte Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit steht im Widerspruch zur direkten Demokratie und zu unseren Volksrechten.

Daher beantrage ich Ihnen namens der grossen Mehrheit der SVP-Fraktion, die Minderheitsanträge Schlüer und Fischer-Häggingen zu unterstützen und damit generell auf die Normenkontrolle durch das Bundesgericht zu verzichten, und zwar sowohl auf die Ausnahmen zur abstrakten Normenkontrolle gemäss Artikel 177 Absatz 4 – den Beschluss des Ständerates – als auch auf die konkrete Normenkontrolle gemäss Kompromissantrag der Mehrheit zu Artikel 178.

Bei einer Annahme der konkreten Normenkontrolle könnte zwar das Bundesgericht nicht gerade ganze Bundesgesetze aufheben wie bei einer abstrakten Normenkontrolle, aber immerhin im konkreten Anwendungsfall in konstanter Praxis erklären, dass eine Gesetzesbestimmung gegen die Verfassung verstosse. Die Änderung oder Aufhebung dieser Bestimmung wäre dann immer noch Sache des Parlamentes. Faktisch setzt aber das Bundesgericht in einem solchen Fall die entsprechende Norm ausser Kraft, obschon diese vom Volk in einer Referendumsabstimmung oder allenfalls stillschweigend durch Nichtergreifen des Referendums beschlossen worden ist.

Ich frage Sie an: Wollen Sie wirklich das Urteil von drei oder fünf Bundesrichtern über einen Volksentscheid stellen? Wollen Sie wirklich, dass das Bundesgericht nach einem Volksentscheid noch sagt, ob eine Gesetzesbestimmung beispielsweise im Lichte der Verfassung rechtsgleich ist oder nicht? Dies widerspricht meinem demokratischen Verständnis, auch wenn ich mir als Jurist und Anwalt durchaus bewusst bin, dass viele unserer Nachbarstaaten die Verfassungsgerichtsbarkeit kennen und das Bundesgericht bereits heute im Bereich der durch die EMRK festgelegten Garantien eine minimale Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt.

Dass das Bundesgericht diese ausübt, mag zwar ein Systemfehler sein, darf aber nicht noch Grund dafür sein, diese Verfassungsgerichtsbarkeit auszuweiten, sei es generell auf die Einhaltung aller verfassungsmässigen Rechte, wie dies der Ständerat verlangt, oder auf den Kompromiss, d. h. auf die Einhaltung der Grundrechte. Zu diesen Grundrechten zählt nämlich auch das Gleichheits- bzw. Gleichbehandlungsgebot gemäss Artikel 4 der heutigen oder Artikel 8 der neuen Bundesverfassung. Im Zusammenhang mit der bundesgerichtlichen Überprüfung kantonaler Verfügungen und Erlasse ist dies die am häufigsten geltend gemachte Verfassungsverletzung.

Als Anwalt garantiere ich Ihnen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes zu- statt abnehmen wird, wenn diese Verfassungsgerichtsbarkeit im beantragten Sinn eingeführt wird. Damit wäre aber das Hauptanliegen der Justizreform nicht mehr erreicht. Wollen Sie allen Ernstes die Richter über das Volk stellen?

Die Mehrheit der SVP-Fraktion kann weder den Ausnahmen zur abstrakten Normenkontrolle noch der abgespeckten, auf

die Grundrechtskontrolle reduzierten Verfassungsgerichtsbarkeit gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit zustimmen und bittet Sie daher, die beiden Minderheitsanträge Schlüer und Fischer-Häggingen zu unterstützen und den Antrag Ammann Schoch abzulehnen.

Im übrigen bittet Sie die SVP-Fraktion, bei Artikel 178a die Mehrheit zu unterstützen.

Persönlich bin ich der Auffassung, dass das Vorlageverfahren in Artikel 178a Absatz 3 gemäss Antrag Baumberger zu streichen ist. Das Vorlageverfahren würde nur zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichtes führen. Auch ist es meiner Meinung nach falsch, wenn wir die kantonalen Richter davon entbinden, selbst zu entscheiden, und es ihnen ermöglichen, heikle Fragen einfach dem Bundesgericht zu unterbreiten. Die kantonalen Richter sind dafür gewählt, ihre Urteile selber zu fällen.

Jutzet Erwin (S, FR): Der Nationalrat hat die Justizreform im letzten Jahr mit 59 zu 48 Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen. Das war eine denkbar schlechte Ausgangslage, um eine Volksabstimmung zu gewinnen. Deshalb hat die Verfassungskommission, wie das Herr Heim bereits gesagt hat, die Vorlage an die Subkommission zurückgewiesen, damit ein Kompromiss gesucht werde. Dieser Kompromiss wurde zusammen mit der Verwaltung und dem Ständerat gefunden. Strittig waren die Normenkontrolle und die Zulassungsbeschränkung. Ich habe seinerzeit bei Artikel 178 die Minderheit angeführt, welche gegen die Einführung der Normenkontrolle kämpfte. Wir haben mit 87 zu 39 Stimmen gewonnen. Ich muss Ihnen sagen, dass ich nicht vom Saulus zum Paulus geworden bin und in der Sache selbst meine Meinung nicht geändert habe; aber als Anwalt bin ich gewohnt, Kompromisse zu schliessen, und weiss, dass man auch geliebte Positionen aufgeben muss. Mit Blick aufs Ganze war ich bereit, hier ein Gleiches zu tun. Ich glaube, dass es die Justizreform doch wert ist, gerettet zu werden, und dass sie eine Entlastung für das Bundesgericht bringt; ich erinnere an die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, an die Aufhebung des Direktprozesses, aber auch an Fachgerichte, die dem Bundesgericht vorgelagert werden.

Zum Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 2bis: Ein ähnlicher Antrag lag der Kommission vor, er wurde einhellig verworfen. Der Antrag, Herr Baumberger, hat etwas für sich. Es geht um eine Gleichbehandlung der verschiedenen Rechtsgebiete; Bagatellfälle sollen nicht vors Bundesgericht gelangen. Aber Ihr Antrag, Herr Baumberger, ebnet die Unebenheiten nicht aus, sondern er ist meines Erachtens untauglich, weil der Begriff «Streitwert» ein zivilrechtlicher Begriff ist und im Straf- und im Verwaltungsrecht nichts verloren hat. Oder können Sie sich vorstellen, im Sozialversicherungsrecht, im Raumplanungsrecht, im Landwirtschaftsrecht mit diesem Begriff zu operieren?

Schliesslich bitte ich Sie auch, bei Artikel 178a den Antrag der Minderheit Hubmann zu unterstützen. Dieser Antrag ist der einzige Garant dafür, dass das Annahmeverfahren ein für allemal ausgeschlossen wird und nicht die Bundesrichter selber entscheiden können, welche Fälle für sie bedeutsam genug sind, angenommen zu werden. Das wollen wir nicht.

Gross Andreas (S, ZH): Ich konzentriere mich in Ergänzung zum Votum von Herrn Jutzet auf die Frage, ob die hier vorgeschlagene, eingeschränkte Form der Verfassungsgerichtsbarkeit tatsächlich der direkten Demokratie widerspricht, wie verschiedene SVP-Fraktionsvertreter behauptet haben.

Herr Schlüer, Sie haben hier gesagt, Sie seien der vollendeten Überzeugung, dass Sie wüssten, was der Souverän denke. Es ist natürlich schwierig, gegen eine vollendete Überzeugung anzutreten, aber ich möchte Ihnen zeigen, dass sowohl Sie als auch Herr Fischer-Häggingen, der gesagt hat, dass wir das Bundesgericht über die Politik stellen würden, und Herr Baader, der gesagt hat, dass wir die Richter über das Volk stellen würden, eindeutig im Irrtum sind. Die Richter erhalten die Aufgabe, im Namen des Volkes für das Volk dafür zu sorgen, dass wir in unseren Gesetzen die Grundrechte, welche sich das Volk selber gegeben und ge-

setzt hat, beachten. Damit helfen wir den Bürgerinnen und Bürgern, weil diese manchmal den Eindruck haben, dass wir im Parlament uns über das Volk stellen würden. Es ist also gerade umgekehrt! Wir ermöglichen eine zusätzliche Instanz, welche garantiert, dass wir vom Gericht stellvertretend für das Volk zum Recht gerufen werden, wenn wir einmal sündigen. Es ist also umgekehrt; nicht die Richter über das Volk, sondern die Richter mit dem Volk, wenn das Parlament ein Irrtum unterliegt.

Das ist mit der direkten Demokratie sehr kompatibel. Sie wissen, dass die direkte Demokratie in der Ausgestaltung der Verfassung sehr gut ausgebaut und fein austariert ist. Jede Verfassungsnorm muss angenommen werden, bevor sie gilt. Das ist bei den Gesetzen jedoch nicht der Fall. Wir haben pro Jahr durchschnittlich etwa zwei – nur zwei – Gesetzesreferenden. Wir verabschieden aber über hundert Gesetze pro Jahr. Nur dann, wenn viele Menschen gegen ein Gesetz sind, lohnt es sich und ist es überhaupt möglich, das Referendum zu ergreifen. Das heisst also: Dort, wo die direkte Demokratie auf eidgenössischer Ebene weniger greift, kann ein Bürger im konkreten Anwendungsfall das Gericht anrufen, damit dort, wo die direkte Demokratie ausgebaut ist, der Verfassung im Grundrechtsbereich gegenüber dem Gesetz, über das der Bürger nicht immer abstimmen kann, Nachachtung verschafft wird.

In dem Sinne ist es wirklich auch ein Irrtum, wenn Sie glauben, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit im Widerspruch zur direkten Demokratie stehe. Das, was wir hier vorschlagen, beachtet genau die Stärken der direkten Demokratie, die bei der Verfassung liegen. Sie haben bisher nicht signalisiert, dass Sie die Gesetzesinitiative unterstützen würden. Beim Gesetz, wo die direkte Demokratie auf der eidgenössischen Ebene im Vergleich zum Kanton eher zurückgebunden wird, weil nicht wegen jeder Missachtung das Referendum ergriffen werden kann, können die Bürger das Gericht anrufen, wenn sie den Eindruck haben, dass wir in unserer Gesetzgebung die Grundrechte nicht beachten würden.

Von daher bitte ich Sie eigentlich schon heute, Meine Herren von der SVP, diese Feinheit im Abstimmungskampf zu beachten und dann nicht mit diesen «Totschlägern» zu kommen, welche Verwirrung stiften. Ich gebe zu, dass das Stiften von Verwirrung immer hilft, etwas zu «killen», zu bodigen. Es fördert aber nicht die Debatte, sondern die Mystifizierung unserer eigenen Macht.

Ich glaube im übrigen immer mehr, dass es Ihnen nicht um die direkte Demokratie geht, sondern vielmehr um die Angst, Artikel 4 der Bundesverfassung – neu Artikel 8, der Gleichheitsartikel – werde zu sehr im Interesse der Frauen ausgelegt, während Sie hier immer noch denken, mit der Männermehrheit könnten Sie die Gleichheit eventuell restriktiv auslegen. Hier legt, so glaube ich, bei jenem Teil Ihrer Fraktion, welcher hier gesprochen hat, die untergründige Angst vor dieser sehr beschränkten und nicht mit solchen Verhältnissen vergleichbaren Verfassungsgerichtsbarkeit, die wir hier vorschlagen.

Schlüer Ulrich (V, ZH): Herr Kollege Gross, wenn Sie sich schon um sündigende Politiker Sorgen machen – immerhin kann das Volk sündigende Politiker abwählen –, was macht denn das Volk, wenn einmal ein Bundesrichter bei seiner Entscheidung sündigen sollte?

Gross Andreas (S, ZH): Sie wissen ganz genau, Herr Schlüer, dass wir vor dem Volk nur alle vier Jahre Rechenschaft ablegen müssen. Auch wir werden persönlich zu wenig zur Rechenschaft gezogen, und die Korrektur durch die Bürgerinnen und Bürger ist viel besser gewährleistet, weil wir alle drei, vier Monate Mehrheiten für Inhalte suchen. Wenn der Volkswille tatsächlich in einem Punkt missachtet wird – sei es durch das Bundesgericht, sei es durch den Nationalrat oder den Ständerat –, dann ist das der Grund, weshalb diese Bürger uns dann in einem anderen Punkt die Mehrheit versagen. Das heisst, die Rechenschaft, sozusagen die Sanktionierung, erfolgt – unabhängig von dem, was Sie hier tun – alle, drei vier Monate. Dann heisst es, es seien emotionale

Gründe gewesen. Aber es ist genau so: Wenn wir die Bevölkerung in einem Bereich verärgern, dann können wir nicht glauben, in einem anderen Bereich so einfach die Volksmehrheit zu haben. In dem Sinne befürchte ich nicht, dass die Sanktionierung nicht klappt, wie auch immer wir hier entscheiden werden.

Detting Toni (R, SZ): Namens der Mehrheit der FDP-Fraktion empfehle ich Ihnen, bei Artikel 178 den Antrag der Minderheit Fischer-Häggligen zu unterstützen und damit den klaren Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998 zu bekräftigen. Gewiss, es ist zuzugeben, dass die umstrittene Normenkontrolle einerseits und die Zulassung zum Bundesgericht andererseits mittlerweile als Kompromisspaket unterbreitet werden. Auch hat man bei der Normenkontrolle die Kognition des Bundesgerichtes, die ursprünglich sämtliche Bundesgesetze umfassen sollte, auf jene über Grundrechtsverletzungen eingeschränkt. Dennoch ist eine Mehrheit der FDP-Fraktion gegen diese konkrete Normenkontrolle. Warum?

Nach guter schweizerischer Tradition ist es bei uns der Gesetzgeber, der dafür zu sorgen hat, dass die Bundesgesetze verfassungskonform sind und auch verfassungskonform bleiben, indem er etwa der Rechtsfortentwicklung im Bereiche der Grundrechte durch entsprechende Anpassung der Gesetzgebung Rechnung trägt und die notwendigen Änderungen fortlaufend vornimmt. Überlassen wir dies aber im konkreten Anwendungsfall dem Bundesgericht, so ist dies – das schleckt keine Geiss weg – ein Eingriff in die hierzulande hochgehaltene Gewaltentrennung. Faktisch wird nämlich damit der Einfluss der Gerichtsinstanz auf die Bundesgesetzgebung erheblich ausgedehnt. Dies gilt vor allem auch mit Bezug auf die Präventivwirkung der höchstrichterlichen Rechtsprechung auf die Bundesgesetzgebung. Nach guter schweizerischer Tradition sind aber die beiden Parlamentskammern Gesetzgeber, nicht das Bundesgericht. Anders ist in diesem Zusammenhang die heutige Normenkontrolle des Bundesgerichtes gegenüber kantonalen Erlassen zu werten, ist doch das Bundesrecht gemäss Bundesverfassung für die Kantone bindend.

Es kommt hinzu, dass wir in der Schweiz die direkte Demokratie kennen, d. h., dass die oberste Gewalt beim Volk angesiedelt ist. Es wäre nun aber sehr stossend, wenn das Bundesgericht ein vom Volk mittels Referendum abgezeichnetes Bundesgesetz via Normenkontrolle im konkreten Einzelfall als nicht anwendbar erklären könnte, weil dieses Gesetz nach Auffassung des Bundesgerichtes nicht verfassungskonform sei. Damit würde die richterliche Gewalt in das Herzstück der direkten Demokratie, nämlich in einen Volkentscheid, eingreifen. Die direkte Demokratie würde zumindest in diesem konkreten Fall ein Stück weit zur Farce verkommen. Ich frage Sie an, ob wir dies wollen. Jedenfalls hat anlässlich der letzten hier geführten Debatte die linke Ratshälfte noch ganz andere Töne angeschlagen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf das vehemente Plädoyer von Kollege Jutzet gegen die konkrete Normenkontrolle.

Schliesslich noch ein letzter Hinweis: Wenn wir das Bundesgericht entlasten wollen, ist es wenig sinnvoll, dieses überlastete Gericht noch mit einer weiteren Aufgabe zu belasten. Aufgrund all dieser Überlegungen ist die Mehrheit unserer Fraktion der Auffassung, es sei auf die konkrete Normenkontrolle zu verzichten. Wenn wir die in einer späteren Volksabstimmung wohl am heftigsten umstrittene Frage nicht mit dem Schicksal der ganzen Justizreform belasten wollen, wäre schon eher die Möglichkeit der Variantenabstimmung in Betracht zu ziehen. Ein solcher Antrag liegt aber nicht vor und scheint auch noch nicht mehrheitsfähig zu sein, so dass die Vorlage trotz Kompromiss in der Volksabstimmung nicht ungefährdet sein dürfte.

Ich bitte Sie daher, bei Artikel 178 der Minderheit Fischer-Häggligen, bei Artikel 177 und 178a der Mehrheit zuzustimmen, den Antrag Amman Schoch zu Artikel 178a Absatz 1 abzulehnen, ebenso den Antrag der Minderheit Hubmann. Persönlich bitte ich Sie, dem Antrag Baumberger auf Streichung von Artikel 178a Absatz 3 über das Vorlageverfahren zuzustimmen.

Ostermann Roland (G, VD): Le groupe écologiste se rallie au compromis élaboré par la majorité de la commission au sujet du contrôle des normes. Décréter que le Tribunal fédéral a la haute surveillance sur les lois fédérales aurait donné un pouvoir exorbitant à quelques juges, en regard de l'Assemblée fédérale, épaulée par quantité de justes, ou du peuple qui aurait ratifié une loi contestée par référendum.

L'appréciation de ces juges n'aurait pas nécessairement échappé à une lecture partisane des lois, à défaut de quoi on pourrait se demander pourquoi les partis luttent pareillement pour faire élire leur candidat au Tribunal fédéral. Mais, en même temps, il convient d'admettre, avec humilité, que dans l'élaboration d'une loi, tout n'est pas prévisible et que des cas d'application peuvent faire apparaître des erreurs ponctuelles aux grandes conséquences. Comment pourrait-on admettre qu'un droit fondamental puisse être foulé par inadvertance par une loi?

En limitant cet examen à la violation des droits fondamentaux ou du droit international directement applicable, la majorité de la commission propose une solution mesurée à l'examen des normes, qui vise ainsi à l'essentiel. Le fait que la réforme de la constitution, qui vient d'être acceptée par le peuple, ait été très pondérée, ne nous met pas à l'abri d'une atteinte aux droits fondamentaux nouveaux que pourrait entraîner une loi plus ancienne. Comme notre constitution se réforme d'une manière continue, ce danger est latent.

Nous sommes satisfaits du fait que l'accès au Tribunal fédéral ne subisse pas de restriction de principe par rapport à la situation actuelle. Nous appuyons la solution retenue par la majorité de la commission aux articles 177 et 178, et avons une préférence pour la proposition de minorité à l'article 178a.

Un mot à l'attention de M. Detting. Il ne veut pas que les lois ou la constitution évoluent par le fait de décisions du Tribunal fédéral.

Mais, dans la réforme de la constitution qui a récemment été acceptée par le peuple, un certain nombre d'innovations, on l'a dit, ont été introduites parce qu'elles étaient la conséquence de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Elles faisaient partie du droit constitutionnel non écrit qui a été introduit dans la constitution. Est-ce que M. Detting le regretterait rétrospectivement?

Ruf Markus (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion begrüsst sehr, dass es der Verfassungskommission gelungen ist, bei den beiden noch offenen Problemkreisen der Justizreform – der Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit sowie jener des Zugangs zum Bundesgericht – einen grundsätzlichen Durchbruch zu erzielen und einen breit abgestützten Kompromissantrag zu erarbeiten. Dank dem vorliegenden Konzept der Kommissionsmehrheit wird die Justizreform zu einer Erneuerungsvorlage, die diesen Namen auch verdient. Insbesondere kann durch die Einführung einer konkreten Normenkontrolle und damit einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene eine schwerwiegende Lücke im Rechtsschutz geschlossen werden; schliesslich bleibt der Zugang zum Bundesgericht im wesentlichen im bisherigen Umfang erhalten.

Sie wissen, dass unsere Fraktion aus grundsätzlichen Überlegungen eine weitergehende als die nun beantragte Normenkontrolle vorziehen würde. Die Gründe dafür sind in früheren Debatten ausführlich dargelegt worden. Ich erwähne vor allem die unbefriedigende Situation, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit heute für kantonale Gesetze besteht, nicht aber für Bundesgesetze. Wenn eine Norm der Bundesverfassung, die bekanntlich der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf, durch ein einfaches Bundesgesetz materiell abgeändert werden kann, ist dies nicht nur aus rechtlicher, sondern insbesondere auch aus demokratischer und staatspolitischer Sicht mehr als störend.

Weil wir von der LdU/EVP-Fraktion eine weitergehende Verfassungsgerichtsbarkeit wünschen, ersuchen wir Sie, dem Antrag Ammann Schöch zu Artikel 178 Absatz 1, der die umfassendere Fassung des Ständerates übernehmen möchte, zuzustimmen. Dementsprechend lehnen wir den

Antrag der Minderheit Schlüer zu Artikel 177 Absatz 4 und die Anträge der Minderheit Fischer-Hägglings zu Artikel 178 klar ab.

Bei der Regelung des Zugangs zum Bundesgericht ist für uns von wesentlicher Bedeutung, dass keine Grundlage für die Einführung eines Annahmeverfahrens geschaffen wird. Die nun von der Mehrheit beantragte Formulierung entspricht modifiziert in etwa dem Status quo und lässt eine Strukturreform des Bundesgerichtes auf dem Weg der Gesetzgebung offen. Wir stimmen bei Artikel 178a den Anträgen der Mehrheit der Kommission zu.

Abschliessend möchten wir der vorbereitenden Arbeitsgruppe für ihre schwierige Arbeit danken – eine Arbeit, die nun hoffentlich auch hier im Nationalrat den Durchbruch zugunsten einer zukunftsgerichteten Gestaltung unseres Justizsystems auf Verfassungsstufe ermöglicht.

Gross Jost (S, TG), Berichterstatter: Ich versuche, mich kurz zu halten und zu den einzelnen Voten kurze Bemerkungen zu machen.

Herr Schlüer, Herr Baader, Herr Dettling, ich bin etwas erstaunt, dass Sie hier ausführen, dass durch die Einführung der Gerichtsbarkeit auf Bundesebene die direkte Demokratie und damit auch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger in Frage gestellt würden. Ich möchte Ihnen einfach sagen: Sie hegen offenbar die Angst vor der Rechtsausübung der Bürgerinnen und Bürger, die nichts anderes wollen, als dass sie im Bereich der Grundrechte auch das Bundesgericht anrufen können. Die Angst, dass durch diese Rechtsausübung die direkte Demokratie in Frage gestellt sein könnte, scheint mir nicht gerechtfertigt zu sein. Herr Andreas Gross hat zu Recht darauf hingewiesen, dass lediglich etwa 2 Prozent der Bundesgesetze tatsächlich vor das Volk kommen.

Zum Antrag Ammann Schoch zu Artikel 178 Absatz 1: Der Antrag ist gut gemeint, widerspricht aber der Kompromissformel. Wir wollen diese Einschränkung auf die Grundrechte ganz bewusst. Wir wollen die Ausdehnung auf verfassungsmässige Rechte nicht; wir sind der Meinung, dass die Fassung der Mehrheit auch rechtsstaatlich sauberer ist. Es soll nicht das Gericht, das nachher beurteilt, letztlich durch die eigene Praxis über die Zuständigkeit eigenes Recht setzen können. Das soll durch den Grundrechtskatalog der Bundesverfassung abschliessend bestimmt sein. Das ist auch rechtsstaatlich die bessere Lösung.

Zum Minderheitsantrag Hubmann zu Artikel 178a: Die Minderheit Hubmann möchte grundsätzlich keine andere Fassung als die Mehrheit; sie möchte nur präziser sagen, dass die Ausnahmen vom freien Zugang abschliessend zu verstehen sind. Die Mehrheit der Kommission ist der Auffassung, dass dies im Zusammenhang mit den Materialien der Verfassungskommission ausreichend sichergestellt ist. Ein gewisser gesetzgeberischer Spielraum, zum Beispiel bei Unzulässigkeit wegen fehlender Eintretensvoraussetzungen in formeller Hinsicht, scheint sinnvoll. Die Kommissionsmehrheit erwartet allerdings, dass die gesetzgeberische Konkretisierung diesen verfassungsrechtlichen Leitplanken folgt und die restriktivere Fassung bei der Revision des OG in Abweichung zum Vermehlassungsprojekt berücksichtigt. Eine verfassungsrechtliche Regelung muss einen gewissen Spielraum gesetzlicher Konkretisierung enthalten und kann nicht alles abschliessend regeln.

Zu den Anträgen Baumberger zu Artikel 178a Absätze 2bis und 3: Ich möchte Sie dringend bitten – ich spreche hier sinngemäss sicher auch im Namen der Kommission –, diesen Anträgen nicht zuzustimmen. Es ist eben gerade eine Abweichung vom Status quo, Herr Baumberger, wenn Sie jetzt Streitwertgrenzen einführen wollen, beispielsweise im Sozialversicherungsrecht oder in anderen Verwaltungsrechtssachen. Sie selber sagen, man könne das nicht einheitlich regeln, das gäbe ein komplexes System von verschiedenen Streitwertgrenzen. Wir werden der unterschiedlichen Betroffenheit der Bürger damit nicht gerecht, wenn wir hinter den bestehenden Status zurückgehen. Ich bin auch der Meinung, dass das Vorlageverfahren drinbleiben muss; es ist verfahrensökonomisch sinnvoll, es kann durchaus einen Zeitge-

winn bedeuten, wenn dem Gericht solche Fragen vorgelegt werden.

Schliesslich noch zu Herrn Baader: Angesichts der Position der SVP ist es doch seltsam, wenn Sie es zulassen, dass Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention angerufen werden können, damit eine konkrete Verfassungskontrolle auf Bundesebene stattfinden kann. Bei der Überprüfung dieser Bestimmungen akzeptieren Sie offenbar den vielbeschworenen fremden Richter, aber bei der eigenen Verfassung wollen Sie das nicht akzeptieren. Das ist eine eklatante Abwertung der eigenen Verfassung, nachdem Sie sich in der Nachführungsdiskussion so vehement hinter die bisherige Verfassung gestellt haben.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Gestatten Sie mir, an dieser Stelle eine generelle Vorbemerkung zur Justizreform anzubringen. Der Reformbedarf ist sehr dringlich. Ich erinnere an die Rechtsschutzdefizite und die anhaltende Überlastung unserer obersten eidgenössischen Gerichte. Der Bundesrat hält es daher für sehr wichtig, dass es jetzt zu einem Durchbruch in der Justizreform kommt. Dazu ist es nötig, bei den beiden umstrittenen Punkten, bei der Überprüfung von Bundesgesetzen und beim Zugang zum Bundesgericht, einen Kompromiss zu finden.

Ich bin erfreut zu sehen, dass die Mehrheit der Kommission mit den Anträgen zu den Artikeln 178 und 178a eine konsensfähige Lösung präsentiert. Ich bitte Sie, zu dieser Lösung Hand zu bieten und damit die Justizreform auf Erfolgskurs zu lenken.

Zu Artikel 178: Der Ständerat hat der Überprüfung von Bundesgesetzen zuerst mit 19 zu 14 Stimmen und nunmehr im Differenzbereinigungsverfahren deutlich mit 26 zu 11 Stimmen zugestimmt. Es freut mich, dass eine deutliche Mehrheit Ihrer Kommission – der Entscheid fiel mit 16 zu 4 Stimmen – die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze befürwortet und entsprechend Antrag stellt.

Der Bundesrat bittet Sie, sich dem Antrag der Kommissionsmehrheit anzuschliessen und den Antrag der Minderheit Fischer-Hägglings abzulehnen.

Zum Antrag Ammann Schoch zu Artikel 178 Absatz 1: Der Bundesrat und der Ständerat haben sich für den Begriff «verfassungsmässige Rechte» entschieden, weil es sich dabei um einen Begriff handelt, dessen Bedeutung durch die Bundesgerichtspraxis geklärt ist. So sind ohne weiteres auch wichtige Verfassungsprinzipien wie etwa der Grundsatz der Gewaltenteilung erfasst. Das ist beim Begriff «Grundrechte» nicht a priori klar.

Es wurde lange diskutiert, und ich bitte Sie, auch hier dem Kompromiss zuzustimmen und den Antrag Ammann Schoch abzulehnen.

Zu Artikel 178a: Die Mehrheit Ihrer Kommission präsentiert nun einen Antrag, der den Spielraum des Gesetzgebers recht stark einschränkt. Er birgt jedenfalls nicht das Entlastungspotential, das der Bundesrat angesichts der besorgniserregenden Überlastung unserer obersten Gerichte mit der Justizreform eigentlich schaffen wollte.

Der Bundesrat und mit ihm das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht sind daher nicht sonderlich begeistert von diesem doch recht eingrenzenden Vorschlag. Wenn der Bundesrat Ihnen trotzdem empfiehlt, den Mehrheitsantrag anzunehmen, so tut er dies im Interesse des Kompromisses und weil er überzeugt ist, dass die übrigen Teile der Justizreform – die Prozessvereinheitlichung, die Rechtsweggarantie, die richterlichen Vorinstanzen – nicht an der Frage des Zugangs zu den obersten Gerichten scheitern sollen.

Der Bundesrat kann somit dem Antrag der Mehrheit ohne grosse Begeisterung, aber im Interesse einer Kompromissfindung zustimmen. Auf der einen Seite kommt dieser Antrag den Gegnern von neuen Zugangsbeschränkungen recht weit entgegen, indem der Zugang in Zivilrechtsstreitigkeiten neu sogar unterhalb der Streitwertgrenze gegeben ist, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, und

indem auch im vereinfachten Verfahren die Rechtsmittel auf ihre sachliche Begründetheit geprüft werden müssen.

Auf der anderen Seite bleibt aufgrund des Antrages der Mehrheit ein Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichtes doch noch möglich. So kann der Gesetzgeber die Streitwertgrenze in Zivilrechtsstreitigkeiten erhöhen – unter Vorbehalt der Zugangsgarantie für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Er kann auch neue Sachgebiete vom Zugang ausschliessen – unter Vorbehalt des Vorlageverfahrens –, und er kann zur Erledigung offensichtlich unbegründeter Fälle ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Dem Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 2bis opponiert der Bundesrat nicht. Freilich darf man das Entlastungspotential dieses Antrages nicht überschätzen, denn die Anwendung von Streitwertgrenzen im öffentlichen Recht stösst über weite Strecken auf praktische und dogmatische Probleme.

Den Antrag Baumberger zu Artikel 178a Absatz 3 lehnt der Bundesrat ab. Das Vorlageverfahren ist unverzichtbar, wenn man die Überprüfung von Bundesgesetzen einführt und dafür das konzentrierte System beim Bundesgericht vorsieht.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit zu folgen und dem Kompromiss zuzustimmen.

Art. 177 Abs. 4 – Art. 177 al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	32 Stimmen

Art. 178 Abs. 1 – Art. 178 al. 1

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	130 Stimmen
Für den Antrag Ammann Schoch	21 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Art. 178 Abs. 2–4 – Art. 178 al. 2–4

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

PräsidentIn: Bei Artikel 178a stellen wir zuerst die Anträge Baumberger dem Antrag der Mehrheit gegenüber. Herr Baumberger hat separate Abstimmungen über seine Anträge verlangt.

Art. 178a Abs. 2bis – Art. 178a al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	83 Stimmen
Für den Antrag Baumberger	68 Stimmen

Art. 178a Abs. 3 – Art. 178a al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Baumberger	85 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	69 Stimmen

PräsidentIn: Den so bereinigten Text stellen wir jetzt dem Antrag der Minderheit Hubmann gegenüber.

Art. 178a

Abstimmung – Vote

Für den modifizierten Antrag der Mehrheit	97 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	56 Stimmen

Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 178 (nouveau: art. 190)*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Frick, Respini, Schallberger)

Al. 1

Ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale ou le droit international.
(= décision du Conseil national du 25 juin 1998)

Al. 2-4

Biffer

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Wir stehen im Stadium der Differenzbereinigung. Es geht um Artikel 178, nach der neuen Bundesverfassung Artikel 190, betreffend die Überprüfung von Bundesgesetzen, also um die Normenkontrolle, und um Artikel 178a, neu Artikel 190a, betreffend den Zugang zum Bundesgericht. Die beiden Bestimmungen, das heisst der Zugang zum Bundesgericht einerseits und die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht andererseits, haben einen inneren Zusammenhang.

Vorerst zu Artikel 178a, zur Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht: Der Nationalrat hat am 25. Juni 1998 die Verfassungsgerichtsbarkeit abgelehnt. Aufgrund von Vorgesprächen und aufgrund eines Antrages seiner vorberatenden Kommission hat er dann aber diese Frage nochmals überdacht. Am 9. Juni 1999 hat er der Überprüfung von Bundesgesetzen zugestimmt, und zwar mit 95 zu 56 Stimmen. Der Prüfungsgegenstand bei der Normenkontrolle wurde jedoch gegenüber dem Beschluss unseres Rates eingeeengt. Wir im Ständerat hatten beschlossen, dass das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt prüft, ob ein Bundesgesetz «gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen Völkerrecht verstösst». Der Nationalrat will nun in der Verfassung nicht «verfassungsmässige Rechte», sondern «Grundrechte» als Prüfungsgegenstand verankert haben.

Die Kommission hat mit 10 zu 3 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt.

Sie sehen auf der Fahne den Minderheitsantrag Frick. Dieser zielt auf die Ablehnung der Normenkontrolle. Gemäss Minderheit würde Artikel 178a nur noch aus einem Absatz bestehen.

Im übrigen hat sich die Kommission nochmals mit dem wichtigen Begriff «Grundrechte» auseinandergesetzt. Zuhanden der Materialien und auch der Volksabstimmung scheint es mir richtig, hier festzuhalten, dass es sich bei den Grundrechten nicht um irgendwelche Garantien handelt. Es sind Freiheitsrechte, die mit Menschenrechten zu tun haben. Sie umfassen alles, was das Fundament unseres Rechtsstaates ausmacht und was im konkreten Fall unsere Bürgerinnen und Bürger vor unserem höchsten Gericht müssen rügen können, damit diese fundamentale Rechtsordnung auch wirklich durchgesetzt wird. Die Rechtsprofessoren in unserer Kommission waren sich einig, dass der Begriff der Grundrechte, wie er heute in der Rechtslehre akzeptiert ist, mit dem Begriff der Grundrechte in der heutigen Verfassung identisch ist.

Im Hinblick auf die neuen Verfassungsbestimmungen und das Kapitel Grundrechte ist auf den Willen des Parlamentes hinzuweisen, das die bisher anerkannten Grundrechte festschreiben und keine neuen schaffen wollte. Das heisst also nicht, dass jedes Wort, das unter dem Kapitel «Grundrechte» in den Artikeln 7 bis 36 der Bundesverfassung steht, gleich als Grundrecht qualifiziert werden darf. So ist nach dem Willen des Parlamentes z. B. das Streikrecht kein Grundrecht. Wir gehen davon aus, dass das Bundesgericht den Willen des Parlamentes nicht einfach umdrehen wird. Die Kommission ist sich aber bewusst, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass weitere Elemente einer fundamentalen Rechtsordnung grundrechtlichen Gehalt bekommen können.

Zum Begriff «direkt anwendbares Völkerrecht», den der Nationalrat beim Prüfungsgegenstand «Völkerrecht» in Absatz 1 von Artikel 178 aufgenommen hat: Nach Auffassung

96.091

**Bundesverfassung.
Reform****Constitution fédérale.
Réforme***Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1998, Seite 1400 – Voir année 1998, page 1400

Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 1999

Décision du Conseil national du 9 juin 1999

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz**C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice**

Präsident: Wir kommen zu den Differenzen betreffend Entwurf C. Unser Rat hat sich mit diesem Teil der Vorlage letztmals am 1. Oktober 1998 befasst (AB 1998 S 1017), der Nationalrat in der Sommersession 1999 (AB 1999 N 1011).

Art. 178 (neu: Art. 190)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Frick, Respini, Schallberger)

Abs. 1

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

(= Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998)

Abs. 2-4

Streichen

der Verwaltung sind diese Formulierung und die ursprüngliche des Bundesrates eigentlich deckungsgleich. Der Bundesrat hatte in der Botschaft darauf hingewiesen, dass nur das unmittelbar anwendbare Völkerrecht Prüfungsmassstab sein könne. Festzuhalten ist noch, dass Private sich nur auf völkerrechtliche Bestimmungen berufen können, die justizabel sind, also nicht auf Regelungen, die sich nur an den Gesetzgeber oder die Regierung richten.

Ich gehe davon aus, dass die Minderheit nun ihren Antrag begründet.

Frick Bruno (C, SZ): Die Kommissionsminderheit zählt nur drei Personen, aber angesichts der beschränkten Präsenz kurz vor den Sommerferien ist die Anzahl Mitunterzeichner doch respektabel.

Der Nationalrat hat im zweiten Durchgang die Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze mehrheitlich akzeptiert. Nennen wir es dem entsprechend, was es gewesen ist: Es war ein Tauschgeschäft! Es war ein Tausch folgender Art: Der Nationalrat akzeptierte die Verfassungsgerichtsbarkeit, im Gegenzug aber wurden die Zugangsbeschränkungen gelockert, weniger streng gefasst; das war der politische Kompromiss. Die Frage für uns aber bleibt: Ist unter dieser gesamten Sicht die Verfassungsgerichtsbarkeit über Bundesgesetze akzeptabel?

In der Tat ist die Verfassungsgerichtsbarkeit inhaltlich leicht eingeschränkt, wie Herr Wicki es Ihnen dargelegt hat. Nicht mehr alle verfassungsmässigen Rechte können angerufen werden, lediglich noch Grundrechte können überprüft werden. Es kann überprüft werden, ob die Bundesgesetze den Grundrechten vollauf genügen, ob sie die Grundrechte der Verfassung wahren. Das ist in der Tat eine Einschränkung, aber keine wesentliche, weil sich nämlich all jene Fragen, welche die Bürger individuell betreffen, in aller Regel auf die Grundrechte und nicht auf andere verfassungsmässige Rechte abstützen lassen. Zum anderen bleibt ja die Verfassungsgerichtsbarkeit, wenn die Kantone sie in ihrem Hoheitsbereich anrufen, ebenfalls gewahrt. Der Unterschied, die Einschränkung, ist also relativ klein.

Warum die Verfassungsgerichtsbarkeit mit unserem politischen System, mit unserer Rechtsordnung nicht kompatibel ist, haben wir Ihnen in den bisherigen Debatten bereits dargelegt. Ich möchte Ihnen nur die zwei wichtigsten Argumente in Erinnerung rufen:

Das erste Argument ist das demokratische: Das Volk soll das letzte Wort haben, die Bürgerinnen und Bürger sollen bestimmen, was Recht ist im Bundesgesetz; darüber soll nicht mehr gerichtet werden. Wir haben auch, im Gegensatz zu Deutschland beispielsweise, aus der Tradition heraus keinen Bedarf dafür, dass Richter Bundesgesetze überprüfen und sie, wenn sie vom Parlament und vom Volk verabschiedet worden sind, teilweise wieder ausser Kraft setzen. Unsere Demokratie braucht diese Krücke nicht!

Zum zweiten löst die Verfassungsgerichtsbarkeit wohl ein Problem, aber sie schafft ein zweites, ein grösseres Problem. Das Problem, das sie löst, ist folgendes: Dort, wo ein Bundesgesetz der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) oder deren Auslegung durch «Strassburg» widerspricht, prüft bereits heute das Bundesgericht frei, ob ein Bundesgesetz der EMRK widerspreche. Das aus ganz praktischen Gründen: Das Bundesgericht in Lausanne soll nicht ungeprüft guteissen, was der Europäische Gerichtshof in Strassburg aufheben wird. Eine Überprüfung von Bundesgesetzen auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK ist bereits heute in einem beschränkten Rahmen eine Einschränkung. Neu aber sollen alle Grundrechte der Prüfung zugänglich sein. Das ist eben eine wesentliche Ausweitung.

Um die Inkongruenz betreffend die EMRK zu beheben, schafft man eine Überprüfung hinsichtlich aller Grundrechte. Dazu ist zu sagen, dass alle Gesetze der Überprüfung zugänglich sind und das Bundesgericht eben völlig frei prüft, ob ein Grundrecht verletzt ist oder nicht. Das Bundesgericht ist nicht nur in der Interpretation frei, es ist auch in der Rechtsentwicklung, im Wandel der Auslegung der Verfassung frei. Es kann also beispielsweise überprüfen, ob wesentliche Be-

stimmungen der AHV, zum Beispiel über das Rentenalter, der Rechtsgleichheit widersprechen. Es kann überprüfen, ob Steuersätze der Rechtsgleichheit widersprechen usw. Solche Fragen, die in der Volksabstimmung oft eine wesentliche politische Rolle spielen, können nachher durch das Bundesgericht, wenn das Volk beschlossen hat, ausser Kraft gesetzt werden.

Es ist interessant zu wissen, dass heute zusehends mehr Richter der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber skeptisch sind. Ich erinnere an einen Aufsatz des heutigen Bundesgerichtspräsidenten, Herrn Schubarth, der sich kurz vor den Sommerferien zur Verfassungsgerichtsbarkeit sehr skeptisch, ja sogar ablehnend geäussert hat. Solche Stimmen müssen wir ernst nehmen. Uns muss es stutzig machen, wenn sogar der Bundesgerichtspräsident davon abrät. Er führt in der Tat aus, dass die Entlastung, die das Bundesgericht durch Entlastungsmassnahmen erfährt, nicht wieder aufs Spiel gesetzt werden darf, indem die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt wird. Auf der einen Seite versucht man, das Bundesgericht zu entlasten, auf der anderen Seite wird die Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt, und damit würde eine erhebliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes geschaffen. Das ist, wenn wir der Überlastung des Bundesgerichtes entgegenwirken wollen, in der Tat ein Unsinn.

Ich bitte Sie daher, meinem Minderheitsantrag zu folgen. Ich weiss, dass die Erfolgsaussichten bei der heutigen politischen Konstellation relativ klein sind. Aber wir sind nur dann legitimiert, in der Volksabstimmung gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit aufzutreten, wenn wir das auch in unserem Rat konsequent getan haben. Die Aussicht auf eine Volksabstimmung stimmt mich zuversichtlich, denn Volk und Stände müssen die Verfassungsgerichtsbarkeit einführen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass das Volk der Beschneidung der eigenen Rechte in dieser Art zustimmen wird.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Das Vorhaben der Justizreform ist etwas ins Stocken geraten, nachdem der Nationalrat beim ersten Umgang die Überprüfung von Bundesgesetzen abgelehnt und beim Zugang zum Bundesgericht eine vom Ständerat erheblich abweichende Fassung verabschiedet hat. Nun gilt es, bei diesem Umgang im Ständerat für die beiden Punkte, die noch umstritten sind, einen Kompromiss zu finden. Die Beschlüsse, die der Nationalrat zu den Artikeln 178 und 178a gefällt hat, präsentieren sich dabei grundsätzlich als akzeptable Lösung. Die Überprüfung von Bundesgesetzen heisst nun der Nationalrat, mit leicht eingeschränktem Prüfungsmassstab, ebenfalls gut. In diesem Punkt kommt er dem Ständerat entgegen.

Dafür hat der Nationalrat beim Zugang zum Bundesgericht eine Fassung verabschiedet, die die Möglichkeit von Zugangsbeschränkungen relativ eng begrenzt. Dies mag mit Blick auf die angestrebte Entlastung des Bundesgerichtes als nicht durchwegs befriedigend erscheinen – aber es hat sich gezeigt, dass griffigere Zugangsbeschränkungen im Nationalrat auf unüberwindlichen Widerstand stossen. Es wäre nicht richtig, wegen der Frage des Zugangs die ganze Justizreform scheitern zu lassen und die anderen – unbestrittenen – Entlastungsmassnahmen aufzugeben; hier erwähne ich die richterlichen Vorinstanzen und den Abbau der Direktprozesse. Aus diesem Grund kann der Bundesrat den Kompromiss unterstützen, obwohl er an sich, angesichts der besorgniserregenden Überlastung unserer obersten Gerichte, bei der Zugangsregelung das Potential zu einer grösseren Entlastung schaffen wollte.

Ich bitte Sie, zu dieser Lösung nun ebenfalls Hand zu bieten und die Justizreform so auf Erfolgskurs zu lenken. In diesem Sinne bin ich erfreut zu sehen, dass die Mehrheit Ihrer Kommission der Lösung des Nationalrates grundsätzlich folgen kann.

Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, in allen Punkten die Anträge der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

15 Stimmen

Art. 178a (neu: Art. 190a)*Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 2**Festhalten**Abs. 2bis*

Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage

Abs. 3

.... sowie bei Zweifeln über die Vereinbarkeit von Bundesgesetzen mit Grundrechten oder direkt anwendbarem Völkerrecht.

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit**(Aeby, Frick)**Abs. 2, 2bis, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178a (nouveau: art. 190a)*Proposition de la commission**Majorité**Al. 2**Maintenir**Al. 2bis*

.... les contestations qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

Al. 3

.... ainsi que sur la conformité de lois fédérales avec des droits fondamentaux ou le droit international directement applicable.

Al. 4

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité**(Aeby, Frick)**Al. 2, 2bis, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Hier geht es um den Zugang zum Bundesgericht. Nach dem Beschluss beider Räte wird dem Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete auszuschliessen. Der Ständerat sagt dies in Artikel 178 Absatz 3, der Nationalrat in Artikel 178a Absatz 2. Diese Ausschlussmöglichkeit besteht schon heute und ist grundsätzlich unbestritten. Unsere Kommission stellte sich aber die Frage, ob die Überprüfung von Bundesgesetzen auch in den vom Zugang vom Bundesgericht ausgeschlossenen Sachgebieten möglich sein soll oder nicht. Diese Frage stellt sich vor allem nach dem Entscheid des Nationalrates, der das sogenannte Vorlageverfahren in Artikel 179 Absatz 3 gänzlich gestrichen hat. Beim Vorlageverfahren zeigt sich folgende Ausgangslage: Der Ständerat genehmigte den Entwurf des Bundesrates zu Artikel 178 Absatz 3 betreffend das Vorlageverfahren im ersten Durchgang. Der Nationalrat stimmte unserem Beschluss im ersten Durchgang zu. Somit bestand im zweiten Durchgang in unserem Rat keine Differenz mehr. Der Nationalrat hat aber im zweiten Durchgang das Vorlageverfahren gestrichen. Ihre Kommission hat wiederum der bundesrätlichen Vorlage zugestimmt, wobei der Begriff «Völkerrecht» mit «direkt anwendbar» ergänzt wurde.

Das Vorlageverfahren ermöglicht es dem letztinstanzlichen kantonalen Gericht, bestimmte Rechtsfragen, die sich in einem hängigen Prozess stellen, dem höchsten Gericht zum Entscheid zu unterbreiten. Hier ist zu beachten, dass es sich beim Vorlageverfahren nicht um ein Rechtsmittelverfahren handelt, bei dem eine Partei den ganze Rechtsstreit mit Beschwerde an die nächsthöhere Instanz zieht. Es handelt sich um ein Verfahren zwischen Behörden – konkret: zwischen dem kantonalen Gericht und dem Bundesgericht –; der Gegenstand ist auf die vorgelegte Rechtsfrage beschränkt. Konkret läuft das Vorlageverfahren wie folgt ab: Das in der Sache zuständige Gericht unterbricht den Prozess, stellt und begründet im Vorlagegesuch die zu entscheidende Rechts-

frage und übermittelt sodann das Vorlagegesuch zusammen mit den Stellungnahmen der Parteien dem Bundesgericht. Dieses entscheidet ausschliesslich über die vorgelegte Frage und eröffnet den Entscheid dem ersuchenden Gericht. Dieses nimmt darauf den Prozess wieder auf; bei der Beurteilung des hängigen Falles ist es an den Entscheid des Bundesgerichtes über die vorgelegte Frage gebunden.

Festzuhalten ist, dass das Vorlageverfahren auf die vom Zugang zum Bundesgericht ausgeschlossenen Sachgebiete beschränkt ist, dies aus der Überlegung, dass kein Bedürfnis nach einem Vorlageverfahren besteht, solange die betreffende Rechtsfrage dem Bundesgericht mit Beschwerde unterbreitet werden kann.

Ergänzen kann ich noch, dass unsere Kommission mit 7 zu 4 Stimmen der Ihnen nun vorliegenden Fassung zugestimmt hat. Wir haben auch hier einen Minderheitsantrag.

Noch zu Artikel 178a Absatz 2bis: Der Nationalrat hat entgegen dem bundesrätlichen Entwurf und unserem ständerätlichen Beschluss die Zugangsbeschränkung eingeeengt. Er hat bloss die Verankerung des Status quo in der Verfassung beschliessen. Ein erstes Ziel der Justizreform, das Bundesgericht zu entlasten, ist unseres Erachtens mit dem Beschluss des Nationalrates nicht erreicht. Unsere Kommission hat sich gleichwohl dem Nationalrat angeschlossen, hat aber mit 6 zu 4 Stimmen beschlossen, das Wort «zivilrechtlich» zu streichen.

Aeby Pierre (S, FR): Votre commission a été plus divisée dans la question qui nous occupe maintenant que dans la discussion précédente concernant l'article 178. A mon sens, il n'y a pas de logique: nous sommes en phase finale d'une navette qui a passablement duré depuis novembre 1996, et nous arrivons gentiment au terme de ce paquet de réforme de la justice qui constitue le deuxième volet de la réforme de notre Constitution fédérale.

De même que nous nous sommes ralliés, à l'article 178, à l'ensemble des décisions du Conseil national, nous devrions adopter la même attitude en ce qui concerne l'accès au Tribunal fédéral. Je ne vais pas entrer dans les détails techniques des divergences qui restent, en définitive, relativement minimes. Je ne vais pas non plus vous parler de la procédure d'avis préjudiciel que le Conseil national a biffée, cela a été très bien fait par le rapporteur. Mais je considère qu'à ce stade de la discussion, il est beaucoup plus utile de se rallier à la décision du Conseil national, de tenir compte de ce compromis extrêmement difficile qui a enfin été trouvé dans cette solution, où chacun des Conseils a fait une part du chemin qui le séparait de l'autre.

Je crois que c'est une erreur de demander encore maintenant qu'on se réunisse en Conférence de conciliation pour traiter de l'article 178a. Je vous propose ici aussi, comme vous l'avez fait à l'article 178, de vous rallier à la décision du Conseil national.

Frick Bruno (C, SZ): Gestatten Sie mir zwei kurze Bemerkungen in Ergänzung zu den Ausführungen von Herrn Aeby:

1. Herr Wickl hat bereits dargelegt, dass die Entlastung des Bundesgerichtes aufgrund der jetzigen Kompromissformel nur noch eine relativ beschränkte ist. Ich wage bereits heute die Frage und die Feststellung: Was enthält diese Bundesgerichtsreform noch an Substanz? Sie enthält an wesentlicher Substanz die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Und als kleine Substanz können die Zugangsbeschränkungen etwas an Entlastung bringen. Das ist allerdings ein relativ kleiner Nutzen. Man muss sich also fragen: Was erreicht man insgesamt?

2. Man muss auch dann für die Anträge der Minderheit stimmen, wenn man gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit ist. Absatz 3 gemäss dem Antrag der Mehrheit macht nur dann einen Sinn, wenn auch die Verfassungsgerichtsbarkeit gegeben ist. Das Vorlageverfahren ist ein wesentlicher Teil der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Nur eine kurze Ergänzung: Herr Frick hat recht. Wenn man konsequent keine Nor-

menkontrolle will, ist es richtig, dass man den Absatz 3 streicht. Hingegen haben wir bei Absatz 2bis namens der Kommission beantragt, dass man das Wort «zivilrechtliche» streicht. Es heisst nur noch: «Für Streitigkeiten, die keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betreffen»

Hier möchte ich noch erwähnen, dass der Nationalrat auf das Zivilrecht abgestellt hat. Wir wollen auf Verfassungsebene eine offene Formulierung. Wir können die Entscheidung über eine allfällige Einschränkung auf zivilrechtliche Streitigkeiten dann dem Gesetzgeber überlassen.

Daher muss ich Sie bitten, vor allem auch bei Absatz 2bis dem Antrag der Mehrheit unserer Kommission zuzustimmen und den Antrag der Minderheit Aebly abzulehnen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Die Minderheit Ihrer Kommission stimmt bei allen Absätzen dem Beschluss des Nationalrates zu. Die Mehrheit Ihrer Kommission kann dem nationalrätlichen Beschluss grundsätzlich ebenfalls folgen, allerdings mit zwei Änderungen:

1. Die Möglichkeit von Streitwertgrenzen soll nicht auf Zivilrechtsstreitigkeiten begrenzt werden, sondern auch für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten und Straffälle – ich denke an Bussen – in Betracht kommen. Auf Verfassungsstufe ist diese vorgeschlagene Öffnung durchaus wünschbar. Der Bundesrat kann Ihnen daher bei Absatz 2bis den Mehrheitsantrag empfehlen.

Bei Annahme des Mehrheitsantrages resultiert eine Differenz zum Nationalrat. Diese dürfte aber zu bereinigen sein, denn der Nationalrat hat an seiner letzten Sitzung einen entsprechenden Antrag mit 83 zu 68 Stimmen relativ knapp verworfen.

2. Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte das Vorlageverfahren beibehalten, das der Nationalrat gestrichen hat. Das Vorlageverfahren ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht auch in denjenigen Fachgebieten zum Tragen kommt, die von der Zuständigkeit des Bundesgerichtes ausgenommen sind. Ich erwähne z. B. das Asylwesen.

Der Ständerat hat dieser Lösung bereits zweimal zugestimmt. Ich bitte Sie, auf diesem Kurs zu bleiben und bei den Absätzen 2 und 3 dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Im übrigen möchte ich mich noch zum Vorwurf äussern, von der Justizreform bleibe keine Substanz mehr übrig. Wenn wir schauen, was von beiden Räten bereits alles gutgeheissen worden ist, ist das doch einiges: die allgemeine Rechtsweggarantie, die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechtes, die Beschränkung der Direktprozesse, die Schaffung eines erstinstanzlichen Bundesstrafgerichtes, die Kompetenz, weitere Gerichte des Bundes zu schaffen, z. B. im Bereich des Immaterialgüterrechtes, und die klare Verfassungsgrundlage für die Kantone, gemeinsame richterliche Behörden einzusetzen. Die Justizreform hat also nach wie vor Substanz.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Anträgen der Mehrheit zu folgen.

Abs. 2, 3, 4 – Al. 2, 3, 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Abs. 2bis – Al. 2bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

Zwölfte Sitzung – Douzième séance**Mittwoch, 6. Oktober 1999****Mercredi 6 octobre 1999**

08.20 h

Vorsitz – Présidence: Heberlein Trix (R, ZH)

96.091

**Bundesverfassung.
Reform****Constitution fédérale.
Réforme***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 1011 hiervoor – Voir page 1011 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 30. August 1999
Décision du Conseil des Etats du 30 août 1999**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la Justice**

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Die letzte Differenzbereinigungsrunde bei der Justizreform war eine spannende Auseinandersetzung zwischen den beiden Räten – aufgrund der Verfahrensnormen, die zwischen den Räten gelten. Ich möchte Ihnen vorerst den Ablauf dieser Differenzbereinigungsrunde kurz schildern.

Am 2. September 1999 hat Ihre Verfassungskommission die letzten beiden Punkte der Differenzen mit dem Ständerat bereinigt und in diesen Punkten dem Ständerat nachgegeben. Es handelt sich dabei um die Streichung des Wortes «zivilrechtlich» in Artikel 178a Absatz 2bis sowie um Artikel 178a Absatz 3 betreffend das Vorlageverfahren, das mit der Normenkontrolle verbunden ist.

An jener Sitzung stellte Herr Fischer-Hägglings den Antrag, der Kommission möge ein Vorschlag unterbreitet werden, wie man die Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. die Normenkontrolle, Volk und Ständen, als Variante vorlegen könne. Die Kommission erteilte entsprechende Aufträge und trat am 22. September 1999 zu einer zweiten Sitzung zusammen. Grundlage bildete dabei ein recht profundes, gut redigiertes Papier des Bundesamtes für Justiz. Darin waren die Vor- und Nachteile von Varianten- und Teilabstimmungen aufgeführt. Die Kommission verzichtete einstimmig auf Varianten.

Mit 19 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich aber die Verfassungskommission für eine Aufteilung der Justizreform in zwei Pakete: ein Paket C1 ohne Normenkontrolle und als Paket C2 die Normenkontrolle. Damit sollte dem Ständerat eine Offerte unterbreitet werden in der Meinung, er könne diese annehmen oder nicht. Unsere Kommission war der Auffassung, wenn der Ständerat diese Aufteilung nicht wünsche, würden wir nachgeben.

In der Folge intervenierte das Büro des Ständerates, und unsere Ratsleitung setzte vergangene Woche dieses Geschäft kurzerhand von der Traktandenliste ab. Mittlerweile fanden Gespräche in den Büros statt, und auch die beiden Verfassungskommissionen tagten wiederum. Die VK-SR hat gestern nachmittag die Einwilligung zu Varianten- und Teilabstimmungen nicht erteilt und die Offerte unserer Kommission somit abgelehnt. Dies hat in einer weiteren Sitzung der VK-NR zu einem Rückkommen geführt. Überraschend war aber die VK-SR damit einverstanden, dass wir eine neue Differenz

schaffen und die Normenkontrolle aus dem Paket herausstreichen.

Die Mehrheit der Kommission, nämlich 15 Mitglieder, hat diese Offerte angenommen und möchte das Paket der Justizreform ohne Normenkontrolle, ohne Verfassungsgerichtsbarkeit, dem Volk zur Abstimmung vorlegen. Eine Minderheit von 10 Mitgliedern möchte das Paket so, wie es vom Ständerat beschlossen worden ist, d. h. mit der Normenkontrolle, Volk und Ständen zur Abstimmung vorlegen.

Die Folge einer Zustimmung zur Mehrheit wäre, dass morgen früh eine Einigungskonferenz stattfinden müsste, während bei einer Zustimmung zur Minderheit die Vorlage bereinigt wäre und die letzten beiden Differenzen ausgeräumt wären. Die Mehrheit will die dringend nötige Justizreform in der Volksabstimmung durchbringen. Sie hat Zweifel daran, ob dies mit der Normenkontrolle, d. h. mit der Verfassungsgerichtsbarkeit, gelingt. Das ist auch das Hauptargument, weshalb man die Normenkontrolle aus dem Paket der Justizreform herausnehmen und sie sich für eine spätere Abstimmung vorbehalten will. Hinzu kommt, dass im verbleibenden Paket der Justizreform wichtige Punkte enthalten sind, welche entweder zur Entlastung des Bundesgerichtes führen oder die Qualität der Rechtsprechung verbessern sollten. Ich möchte hier beispielhaft an die Vereinheitlichung der Prozessordnungen in den Bereichen von Straf- und Zivilrecht erinnern, an die Abschaffung der Direktprozesse, wie man zurzeit mit dem Fall Nyffenegger einen erlebt, und an die Verbesserung des Rechtsschutzes durch eine allgemeine Rechtsweggarantie.

Namens der Kommissionsmehrheit möchte ich Sie bitten, ein Paket zu schnüren, das vom Volk recht bald angenommen werden kann. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Jutzet Erwin (S, FR), rapporteur: Quel est le point de départ? Ce projet a fait trois fois la navette entre les deux Chambres. Une quatrième navette n'est pas possible. S'il reste des divergences, il faut aller en séance de Conférence de conciliation. Y a-t-il encore des divergences?

Lors des différentes navettes, nous avons pu éliminer un bon nombre de divergences. Je pense notamment à celles qui concernent les limitations d'accès au Tribunal fédéral, mais également à celles concernant le contrôle des normes dans les cas concrets. Je vais revenir sur ce point.

Après les délibérations du Conseil des Etats, votre commission avait encore deux divergences à traiter, à savoir à l'article 178a alinéas 2bis et 3, soit à l'article 191 selon la nouvelle numérotation. A l'alinéa 2bis, notre Conseil prévoyait que la loi peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations de droit civil. Le Conseil des Etats veut élargir cette possibilité à d'autres contestations, par exemple en droit administratif, en droit des contributions (fiscalité) et éventuellement également en droit pénal – il pense par exemple aux amendes de parcage. Votre commission est d'accord avec cet assouplissement et nous avons donc déjà une divergence de moins.

La deuxième divergence concerne l'alinéa 3. Le Conseil des Etats veut donner la possibilité aux tribunaux de dernière instance de demander l'avis préjudiciel du Tribunal fédéral en cas de doute sur l'interprétation du droit fédéral ou international, ainsi que sur la conformité des lois fédérales avec les droits fondamentaux ou le droit international applicable. Votre commission était d'accord avec cette décision du Conseil des Etats qui paraît logique et qui va dans le sens de l'égalité de traitement de toutes les lois si le contrôle des normes est accepté. Le problème, soit la seule divergence qui subsiste est justement la question de savoir si nous maintenons le contrôle des normes dans le paquet de la réforme de la justice ou si nous le sortons de ce paquet. En effet, votre commission a accepté une proposition qui voulait mettre cette question délicate dans un projet séparé. Sur ce, la commission du Conseil des Etats est intervenue, je ne sais pas par quelle voie ou avec quel instrument, et nous a signalé qu'elle n'accepterait pas une telle procédure car, selon elle, on créerait une nouvelle divergence qui n'est plus possible après deux navettes. Cette intervention de la commission du Con-

seil des Etats était d'ailleurs la raison du renvoi de cet objet sur notre ordre du jour.

La commission du Conseil des Etats a siégé hier entre douze heures trente et treize heures dix et a signalé à notre commission que, pour elle, la proposition de notre commission de scinder le projet était contraire à la loi et dès lors inacceptable. Elle nous a laissé deux possibilités: ou bien on maintient le contrôle des normes dans le paquet, ou bien on le sort; par contre, elle refusait la troisième possibilité, la division du projet, car elle ne veut pas soumettre deux questions au peuple. Votre commission a siégé une heure plus tard et, à tort ou à raison, elle est revenue sur sa décision et a accepté le choix proposé. Dans le vote, elle a opté, par 15 voix contre 10, pour sortir le contrôle des normes du paquet.

Quelles étaient les raisons de cette décision de la majorité? D'abord, il est urgent d'avancer, il est urgent d'agir. La surcharge du Tribunal fédéral devient inacceptable et vous avez reçu ce matin même un papier du Conseil fédéral indiquant qu'il veut agir. Le projet prévoit des améliorations, je pense notamment à la suppression des procès directs qui vont décharger le Tribunal fédéral. Je pense aussi aux nouvelles instances qu'on va instituer ainsi qu'à l'unification des procédures pénales et civiles. Le deuxième argument était que le contrôle des normes était une énorme hypothèque pour ce projet et qu'il avait peu de chances devant le peuple.

C'est pour ces raisons que la majorité de la commission vous propose d'accepter le projet light, sans le contrôle des normes.

Art. 178

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Massgebendes Recht

Wortlaut

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

(= Beschluss des Nationalrates vom 25. Juni 1998)

Minderheit

(Vallender, Bircher, Gross Jost, Heim, Hubmann, Kalbermaten, Pelli, Ruf, Zwygart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 178

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Droit applicable

Texte

Ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale ou le droit international.

(= décision du Conseil national du 25 juin 1998)

Minorité

(Vallender, Bircher, Gross Jost, Heim, Hubmann, Kalbermaten, Pelli, Ruf, Zwygart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 178a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 2, 2bis

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

Das Gesetz kann den Zugang zum Bundesgericht für bestimmte Sachgebiete ausschliessen.

(Rest des Absatzes streichen)

Minderheit

(Vallender, Bircher, Gross Jost, Heim, Hubmann, Kalbermaten, Pelli, Ruf, Zwygart)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 178a

Proposition de la commission

Majorité

Al. 2, 2bis

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Minorité

(Vallender, Bircher, Gross Jost, Heim, Hubmann, Kalbermaten, Pelli, Ruf, Zwygart)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Vallender Dorle (R, AR): Die zumindest zahlenmässig gewichtige Minderheit möchte nicht, dass das Paket der Justizreform aufgeteilt und die konkrete Normenkontrolle aus diesem Paket herausgebrochen wird. Wégleitend dafür sind wenigstens vier Überlegungen:

1. Diese Justizreform stellt eben ein Paket dar, das neben der Rechtsweggarantie, der Zugangsbeschränkung zum Bundesgericht, den Direktprozessen, der Vereinheitlichung des Prozessrechtes auch noch die konkrete Normenkontrolle enthält. Mit welchem Recht soll nun die konkrete Normenkontrolle aus diesem Paket ausgeklammert werden? Diese Reform ist eben ein einziges Paket, das nicht beliebig und nach Laune aufgeschnürt werden kann. Warum soll nur die konkrete Normenkontrolle, nicht aber auch noch die Zugangsbeschränkung zum Bundesgericht separiert werden? Aus Angst vor dem Volk, aus Angst vor dem Abstimmungskampf? Wer die Normenkontrolle wirklich will, wird sie nicht isolieren, sondern als Reform im Paket belassen, genau so, wie wir das bereits entschieden hatten.

2. Damit kommen wir zur nächsten Überraschung: Obwohl National- und Ständerat sich bereits für die konkrete Normenkontrolle ausgesprochen hatten, soll nun auf diese Frage wieder zurückgekommen werden. Warum? Nach zweimaligem Anklopfen bei der VK-SR hat diese nun entschieden, dass wir eine neue Differenz schaffen dürfen. Dies – wohlgernekt – ohne die Zustimmung des Plenums des Ständerates. Mit dieser Überdehnung des GVG schaffen wir ohne Not eine neue, ursprünglich bereits bereinigte Differenz. Dieses Vorgehen ist auch ein Präjudiz für alle anderen Vorlagen, die wir behandeln. Mit welchem Recht – so muss ich fragen – brechen wir nicht auch aus dem Notenbankartikel oder der Grundnorm bei der Energievorlage, also aus bereits getroffenen Entscheiden, wieder Teile heraus und stellen sie neu wieder als Differenzen zu vormaligen Entscheiden dar? Dieses Vorgehen hat unabsehbare Konsequenzen für taktische Spielereien.

3. Damit kommen wir genau zum strittigen Punkt: Es ist ein politischer Grund, der die heutige Kommissionsmehrheit – ehemals war es eine Minderheit – dazu bewegt, eine bereits entschiedene Frage neu aufzuwerfen und aus dem Paket der Justizreform herauszustreichen. Dies lehnt die Minderheit ab. Volk und Stände sollen darüber entscheiden können, ob sie dieser Reform so, wie sie auch vom Bundesrat präsentiert worden ist, als «Paket aus einem Guss» zustimmen wollen. Das herausgebrochene Stück wäre ein Teilstück ohne innere Begründung. Es wäre ausgesondert, könnte aber nicht selbstständig angenommen werden.

Dazu kommt noch ein wichtiger weiterer, materieller Grund:

4. Das Paket der Justizreform garantiert auch den Rechtsweg. Zur Rechtsweggarantie gehört aber auch die Garantie der Rechtsmittel. Dies wiederum verlangt nach der Möglichkeit, vom Bundesgericht überprüfen lassen zu können, ob ein Bundesgesetz in einem konkreten Anwendungsfall gegen die Verfassung verstösst. Die nachträgliche Aussonderung der konkreten Normenkontrolle ist daher zudem ein Widerspruch zur Rechtsweggarantie und damit ein Widerspruch in sich selbst.

Im Namen der Minderheit bitte ich Sie daher, der Lösung des Ständerates zuzustimmen und ein Aufschneiden des Paketes der Justizreform zu verhindern.

Helm Alex (C, SO): Unabhängig von den nun vorliegenden Anträgen der Mehrheit und der Minderheit glaubte die VK-NR früher, einen optimalen Vorschlag gefunden zu haben: die Möglichkeit nämlich, über die Normenkontrolle abstimmen zu können – dies über einen speziellen, separaten Bundesbeschluss. Der Ständerat hat diesen Vorschlag leider abgelehnt.

Es war uns bewusst, dass wir hier nach der dreimaligen Beratung wiederum eine neue Differenz schufen. Während der ganzen Verhandlungen über die Justizreform wurde immer wieder betont, die Normenkontrolle wäre später einmal ein Fall für die Variantenabstimmung; diese Frage solle allerdings erst aufgeworfen werden, wenn die Justizreform wegen der Normenkontrolle zu scheitern drohe. Genau dies tat die VK-NR; damit kam sie bei der VK-SR nicht gut an. Es ist klar, dass mit der Differenzbereinigung einmal aufgehört werden muss; sonst könnte man immer wieder neue Differenzen schaffen und käme gar nie ans Ziel – diesen Vorwurf der VK-SR müssen wir akzeptieren. Wenn die VK-SR aber gleichzeitig selber den Vorschlag macht, auf die Normenkontrolle zu verzichten – und damit eine neue Differenz schafft –, dann ist dies zumindest erstaunlich.

Der Minderheitsantrag Vallender will die Vorlage so zur Abstimmung bringen, wie sie in beiden Räten dreimal diskutiert wurde; das unterstützen wir. Bedenken wir auch noch folgendes: Während der ganzen Beratungen wurde immer wieder betont, die beiden strittigsten Punkte der Justizreform, die Normenkontrolle und die Zulassungsbeschränkungen, stünden in einem direkten, inneren Zusammenhang zueinander. Das eine könne man nur machen, wenn das andere auch eingeführt würde – und umgekehrt. Wenn in unserem Fall ein Teil der Vorlage, die Normenkontrolle, nach der dreimaligen Beratung nun einfach herausgebrochen wird, dann muss sich ein Teil unserer Ratsmitglieder ein bisschen betrogen vorkommen.

Die nun vorliegende Änderung ist für uns eine sehr wesentliche materielle Änderung, die in der Einigungskonferenz wohl kaum einer anderen Lösung zugeführt werden könnte. National- und Ständerat haben über dieses Problem dreimal gesprochen und kamen am Schluss zu einer Einigkeit. Wir meinen, dass wir nun nicht einfach auf ein wichtiges Stück der Justizreform verzichten, sondern die beiden Differenzen im Sinne des Ständerates bereinigen und diese Vorlage dem Volk als Gesamtpaket vorlegen sollten.

In diesem Sinn möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Antrag der Minderheit Vallender zuzustimmen und die Vorlage einschliesslich der Normenkontrolle als eine einzige Vorlage zur Abstimmung zu bringen.

Gross Andreas (S, ZH): In der SP-Fraktion war die Normenkontrolle von allem Anfang an sehr umstritten. Eine klare Mehrheit spricht sich dagegen aus und versucht so, eine radikaldemokratische Tradition, die der schweizerischen Politik eigen ist, aufrechtzuerhalten. Der Kompromiss ist von uns trotzdem akzeptiert worden. Auf der anderen Seite war die Idee, die Entlastung des Bundesgerichtes von der auch in der Bevölkerung umstrittenen Normenkontrolle abzutrennen, für unsere Position eine grosse Chance. Auch für jene, die für die Normenkontrolle sind, hätte dies den grossen Vorteil gebracht, dass man darüber besonders und spezifisch hätte diskutieren können. Diejenigen Vertreter der sozialdemokratischen Fraktion, die bei der Mehrheit der Kommission sind, haben nicht verstanden, weshalb der Ständerat diese Möglichkeit wieder ausgeschlossen hat.

Angesichts der Tatsache, dass der Ständerat dies getan hat, ist die deutliche Mehrheit der SP-Fraktion für den Antrag der Mehrheit der Kommission und will das, was für das Bundesgericht prioritär ist, heute durchsetzen. Sie will diese Sache aber nicht damit belasten, dass man etwas fundamental Neues einfach in das Paket einbindet. Damit erweist man der Sache keinen Dienst, weil man nämlich den Eindruck erweckt, man nehme es mit, ohne es richtig diskutieren zu wollen. Deshalb ist es unserer Meinung nach richtig, wenn wir die Differenz aufrechterhalten und auch in der Einigungskon-

ferenz noch einmal die Gelegenheit haben, einen Kompromiss zu finden, der beiden Intentionen Rechnung trägt. Ich bitte Sie ganz entschieden, dem Antrag der Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Wir sollten uns nicht vom Ständerat vorschreiben lassen, wie wir ein diffiziles Geschäft in unserem Interesse in der Sache durchsetzen müssen.

Gross Jost (S, TG): Für die Minderheit der SP-Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit Vallender zu folgen. Ich teile die Enttäuschung meines Namenskollegen Gross. Das Vorgehen des Ständerates, der sich der Aufteilung dieser Vorlage verschlossen hat, ist unverständlich. Ich bin aber der Meinung, dass wir in beiden Räten einer Konsensformel zugestimmt haben, die den Status quo bei den Zugangsschranken aufrechterhält, ihn sogar noch ein Stück weit verbessert und die gleichzeitig die Verfassungsgerichtsbarkeit im Anwendungsfall auf die Überprüfung auf Grundrechtskonformität konzentriert.

Ich möchte Sie bitten, diese Kompromissformel nicht zu gefährden. Ich möchte Sie bitten, die Entscheide von National- und Ständerat zu respektieren – denn es ist doch so, dass Sie, wenn Sie der Minderheit nicht folgen, nachträglich den Exponenten der SVP recht geben, die beide Abstimmungen, sowohl jene im National- wie auch jene im Ständerat, verloren haben. Hier zeichnet sich also eine unheilige Allianz ab. Ich bitte auch meine Freundinnen und Freunde in der SP-Fraktion, zu bedenken, ob sie mit einer solchen Mehrheit – inszeniert, konzertiert durch die SVP – nicht selber zu Totengräbern des liberalen Zuganges zum Bundesgericht werden. Abschliessend bitte ich Sie, auch folgendes zu bedenken: Natürlich kann man in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in guten Treuen verschiedener Meinung sein. Wie wollen Sie aber beispielsweise einem Behinderten erklären, dass man ein kantonales Baugesetz mit einer staatsrechtlichen Beschwerde anfechten kann; eine Änderung des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene aber nicht? Das gleiche gilt beispielsweise, wenn das Personalgesetz eines Kantons durch eine staatsrechtliche Beschwerde – beispielsweise auf Wahrung der Koalitionsfreiheit oder des Streikrechtes – anfechtbar ist, das Bundespersonalgesetz jedoch nicht. Dies ist schwer zu kommunizieren.

Deshalb bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen und damit dem – mehrheitsfähigen – Konsens zum Durchbruch zu verhelfen.

Präsidentin: Die LdU/EVP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie den Antrag der Minderheit unterstützt.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Zuerst noch ein Wort zu dieser «unheiligen Allianz», Herr Gross Jost: Damit hier die geschichtliche Wahrheit festgehalten wird, möchte ich einfach mitteilen, dass sich im ersten Umgang sowohl die sozialdemokratische wie auch die SVP-Fraktion gegen die Normenkontrolle ausgesprochen haben. Die sozialdemokratische Fraktion hat erst in der zweiten Runde in ihrer Mehrheit diesem Kompromiss zugestimmt. Dies einfach, damit klar ist: Hier geht es nicht um eine parteipolitische Auseinandersetzung; vielmehr geht dies über alle Fraktionen hinweg. Sie können z. B. die Verhandlungen des Ständerates anschauen. Da sehen Sie, dass auch sehr namhafte Vertreter der CVP grosse Bedenken gegen diese Normenkontrolle vorgetragen haben.

Sie haben gehört, dass ich der eigentliche Urheber dieser ganzen Kontroverse zwischen Nationalrat und Ständerat bin. In gutem Glauben habe ich die Auffassung gehabt, nach der Bereinigung der Vorlage hätten wir aufgrund der speziell im Rahmen der Verfassungsreform geschaffenen Bestimmungen die Möglichkeit, noch mit Varianten vor das Volk zu treten. Dies ist nun unterbunden worden, weil wir scheinbar verfahrensrechtlich zu spät gekommen sind. Nun gibt es aber die Erfahrungen, die wir bei der Verfassungsabstimmung vom 18. April 1999 gemacht haben. Da waren eigentlich sämtliche Parteien für die Verfassungsreform, bekanntlich haben wir aber nur eine hauchdünne Mehrheit bekommen. Man kann nicht immer der reinen Lehre nachleben – vielmehr

gilt es auch pragmatisch vorzugehen, um ein Ziel zu erreichen.

Das Ziel dieser Vorlage ist die Justizreform, die Entlastung des Bundesgerichtes, die Beschleunigung der Verfahren. Dies ist dringend notwendig. Jeder, der mit dem Bundesgericht zu tun hat, weiss, dass es überlastet ist, dass die Verfahren zu lange dauern. Mit dieser Justizreform würden wir die Grundlage dafür schaffen, dass diese Beschleunigung verwirklicht werden kann.

Nun, wir wissen, dass diese Normenkontrolle umstritten ist. In einer Volksabstimmung – das kann ich Ihnen heute schon sagen – wird von allen politischen Richtungen her gegen diese Normenkontrolle angetreten. Wenn wir das doch schon wissen, dann sollten wir wenigstens das retten, was zu retten und was dringend notwendig ist.

Darum schlage ich Ihnen vor, der Mehrheit zu folgen. Dies gibt die Möglichkeit, dass wir bereits im März 2000 mit der Justizreform vors Volk gehen können; aufgrund dieser Grundlage kann dann die OG-Revision an die Hand genommen werden. Jene, die die Normenkontrolle tatsächlich nach wie vor für richtig befinden, können dies ja dann in einem zweiten Schritt verwirklichen.

Um der Justizreform eine Chance zu geben, bitte ich Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Präsidentin: Die FDP-Fraktion lässt ausrichten, dass sie dem Antrag der Mehrheit zustimmt.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Der Bundesrat hat in seiner Botschaft die Überprüfung von Bundesgesetzen durch das Bundesgericht vorgeschlagen und sich in der parlamentarischen Beratung vehement für diesen Reformschritt eingesetzt. In der Differenzbereinigung konnten schliesslich beide Räte zustimmen – der Ständerat mit 26 zu 11, der Nationalrat mit 95 zu 56 Stimmen. Trotz diesen an sich recht deutlichen Ja-mehrheiten hat die parlamentarische Beratung gezeigt, dass dieser Reformschritt umstritten bleibt – im Abstimmungskampf muss mit entsprechend grosser Opposition gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund könnte die Überprüfung von Bundesgesetzen ein gewisses Risiko für die Justizreform als ganze bilden. In Ihrer Kommission kam deshalb der Vorschlag auf, die Überprüfung von Bundesgesetzen Volk und Ständen als eine separate Frage in Form einer Varianten- bzw. einer Teilabstimmung zu unterbreiten, dies analog zur seinerzeitigen Abstimmung über die Mehrwertsteuer. Ein solches Vorgehen hätte durchaus Vorteile aufgewiesen. So kann bei einer Aufteilung des Paketes das Schicksal der Grundvorlage von jenem der umstrittenen Überprüfung von Bundesgesetzen abgekoppelt werden. Zudem wäre die Wahlmöglichkeit der Stimmberechtigten erweitert worden, was die Abstimmung attraktiver gemacht hätte. Die Aufteilung der Vorlage wurde von der Verfassungskommission des Ständerates jedoch nicht befürwortet und die Frage der Normenkontrolle überhaupt abgetrennt, so dass dieses Vorgehen nun ausscheidet.

Das Hauptanliegen des Bundesrates ist und bleibt die Realisierung der Justizreform. Für die sehr dringend notwendige Entlastung des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes bringt sie unverzichtbare Entlastungsmassnahmen. Diese Entlastungsmassnahmen ertragen keinen Aufschub. Wichtig sind aber auch die Rechtschutzverbesserungen dank der Rechtsweggarantie und die Prozessrechtsvereinheitlichung. Alle diese Neuerungen verdienen es, dass Ihnen die grösstmögliche Realisierungschance eingeräumt wird.

Ebenso wichtig war und ist dem Bundesrat die Normenkontrolle, genauer gesagt die Überprüfung von Bundesgesetzen im Anwendungsfall. Angesichts der heftigen Opposition, die durch die ganze Zeit der nunmehr dreijährigen Parlamentsberatung hindurch aufrechterhalten wurde, fragt es sich allerdings, ob die Zeit für diesen Reformschritt heute wirklich reif ist. Man kann sich der Einschätzung nicht ganz verschliessen, dass die Justizreform in der Abstimmung gefährdet sein könnte, wenn die Überprüfung von Bundesgesetzen einen

Teil des Gesamtpaketes bildet. Der Bundesrat hätte deshalb Verständnis für eine Aufteilung der Vorlage gehabt.

Wenn die Mehrheit Ihrer Kommission nun wie die Kommission des Ständerates überhaupt auf die Überprüfung von Bundesgesetzen verzichten will, dann bedauert dies der Bundesrat. Er hat jedoch ein gewisses Verständnis für den Antrag der Mehrheit, auch wenn ihm die Realisierung von beidem, nämlich der Justizreform und der Überprüfung von Bundesgesetzen, an sich lieber gewesen wäre.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	55 Stimmen

An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation

dass das Parlament mit der Vorlage C, Justizreform, auf den Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit, nämlich auf die Überprüfung von Bundesgesetzen im Anwendungsfall, verzichtet.

Der Ständerat hatte dieser beschränkten Normenkontrolle zu verschiedenen Malen zugestimmt, letztes Mal am 30. August 1999. Im Nationalrat fehlte aber bereits von Anfang an eine breite Zustimmung zum Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit. Es zeigte sich allgemein, dass die Sympathien gegenüber der Normenkontrolle abbröckelten. So beantragte die Verfassungskommission des Nationalrates schliesslich, die beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit von der Justizreform abzukoppeln, und der Nationalrat hat dies am 6. Oktober auch so beschlossen.

Die Einigungskonferenz von heute morgen hat dann mit 17 zu 3 Stimmen entschieden, dem Nationalrat zu folgen. Wenn Sie nun dem Antrag der Einigungskonferenz zustimmen, werden wir Volk und Ständen eine «amputierte» Justizreform zur Abstimmung unterbreiten. Beschnitten ist diese Vorlage teilweise im Bereich der Zulassungsbeschränkungen; diese sind gegenüber dem Entwurf des Bundesrates eingengt worden. Das «Amputationsmesser» wurde dann auch an einem wesentlichen Punkt angesetzt, nämlich bei der beschränkten Normenkontrolle, also beim Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Ich bin der Auffassung, dass es die Vorlage, die uns der Bundesrat seinerzeit unterbreitet hatte, durchaus ermöglicht hätte, hier den Rechtsstaat etwas auszubauen. Wir haben aber die Schwierigkeiten gesehen, und ich bin der Meinung, dass zwar im Moment der «Phantomschmerz» dieser «Amputation» vorhanden sein wird, aber allzu lange wird er nicht dauern. Irgendwann wird die Frage der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit wieder auftauchen.

Doch sehen wir uns die Vorlage näher an, wie sie sich aufgrund der Anträge der Einigungskonferenz präsentiert: Die Verfassungskommissionen liessen sich vom Spruch leiten: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach.» Wir wollten die Justizreform mindestens in Teilbereichen retten. Die übrigen, dringend notwendigen und weitgehend unbestrittenen Teile der Justizreform sind nun auf der Schiene. Auch mit der noch verbleibenden Justizreform wird die Verfassungsgrundlage für wichtige Neuerungen geschaffen. Ich erwähne hier die Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung und die Entlastung des Bundesgerichtes durch die Beschränkung der Direktprozesse – namentlich durch den Ausbau richterlicher Vorinstanzen, wie Bundesstrafgericht und Bundesverwaltungsgericht, und durch massvolle Zugangsbeschränkungen. Zu nennen sind auch die Entlastung des Bundesrates von Justizaufgaben, die Verbesserung des Rechtsschutzes durch die Einführung einer allgemeinen Rechtsweggarantie, die Stärkung der Organisation und der Selbstverwaltung des Bundesgerichtes, die Erleichterung einer umfassenden Gerichtsreform einschliesslich der Vereinheitlichung der Rechtsmittel und die Einführung der Einheitsbeschwerde.

Das sind Punkte, die es sicher rechtfertigen, dass wir nun auch dieser reduzierten Justizreform zustimmen können. Die Justizreform in dieser Fassung behält also immer noch ihren Wert.

Ich bitte Sie deshalb, den Anträgen der Einigungskonferenz zuzustimmen.

Metzler Ruth, Bundesrätin: Ich möchte ganz kurz die Position des Bundesrates darlegen. Der Bundesrat hatte sowohl die Normenkontrolle wie auch die Zulassungsbeschränkungen als sehr wichtig erachtet. Er hatte sich auch sehr stark dafür eingesetzt.

Die Beratungen im Parlament zeigten, dass diese beiden Bereiche der Justizreform umstritten sind, und als der Antrag der Verfassungskommission des Nationalrates auf dem Tisch lag, eine Varianten- oder eine Teilabstimmung durchzuführen und so notfalls in Kauf zu nehmen, dass die Normenkontrolle in der Volksabstimmung abgelehnt würde, führte der Bundesrat noch einmal eine Aussprache durch. In dieser Aussprache kam der Bundesrat zum Schluss, dass er

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 606 hiervoor – Voir page 606 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 6. Oktober 1999

Décision du Conseil national du 6 octobre 1999

Antrag der Einigungskonferenz vom 7. Oktober 1999

Proposition de la Conférence de conciliation du 7 octobre 1999

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Art. 178; 178a Abs. 3

Antrag der Einigungskonferenz
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178; 178a al. 3

Proposition de la Conférence de conciliation
Adhérer à la décision du Conseil national

Wickl Franz (C, LU), Berichterstatter: Die Einigungskonferenz hat heute morgen getagt und beantragt Ihnen, der Fassung des Nationalrates zuzustimmen. Das bedeutet konkret,

die Justizreform wolle, dass er eine möglichst rasche Realisierung der Justizreform wolle und dass er auch in Kauf nehme, dass dann die Normenkontrolle in einer möglichen Abstimmung eben von Volk und Ständen abgelehnt würde. Die Situation präsentiert sich heute anders. Die Situation ist jetzt so, dass man dem Volk die Normenkontrolle gar nicht mehr vorlegen wird. Der Bundesrat bedauert dies, hat aber ein gewisses Verständnis für diese Situation. Unser Hauptanliegen ist wirklich die rasche Realisierung der Justizreform, und wir nehmen zur Kenntnis, dass jetzt, in dieser Situation, auf die Normenkontrolle, auf die Überprüfung von Bundesgesetzen im Anwendungsfall, verzichtet wird. Aber wir tun es nicht mit Begeisterung, wir tun es schweren Herzens. Eigentlich geht es in die Richtung, wie Herr Wicki es schon gesagt hat: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach!»

Präsident: Man könnte auch sagen: Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

79
96.091**Bundesverfassung.
Reform
Constitution fédérale.
Réforme***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 2048 hier vor – Voir page 2048 ci-devant

Antrag der Einigungskonferenz vom 7. Oktober 1999

Proposition de la Conférence de conciliation du 7 octobre 1999

Beschluss des Ständerates vom 7. Oktober 1999

Décision du Conseil des Etats du 7 octobre 1999

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice****Art. 178; 178a Abs. 3***Antrag der Einigungskonferenz*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 178; 178a al. 3*Proposition de la Conférence de conciliation*

Adhérer à la décision du Conseil national

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Wir haben gestern mit klarer Mehrheit entschieden, die Normenkontrolle aus dem Paket der Justizreform herauszunehmen. Die Einigungskonferenz hat sich heute morgen mit 17 zu 3 Stimmen diesem Beschluss angeschlossen. Ebenfalls heute morgen hat der Ständerat ohne Diskussion dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt. Ich möchte dazu folgendes bemerken:

Die nationalrätliche Verfassungskommission bedauert es ausserordentlich, dass der Ständerat der Aufteilung der Vorlage nicht zugestimmt hat. Die ständerätliche Kommission war der Auffassung, dass eine Aufteilung einen «Abschluss» der Normenkontrolle – oder zumindest die Freigabe dazu – bedeutet hätte. Ihre Kommission teilt diese Auffassung nicht; sie war der Meinung, dass wir damit einen guten und tauglichen Weg gefunden hätten. Nun haben wir ein Minimum, einen ersten Schritt in Richtung Justizreform. Weitere Schritte auf Gesetzes- und Verfassungsebene werden nötig bleiben. Wir haben damit morgen eine Vorlage zu verabschieden, die sicherlich ein Minimum darstellt, aber aus zeitlicher Dringlichkeit doch rasch verabschiedet und bereits im März 2000 Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden soll.

Eine Entscheidung haben wir nicht zu fällen, da sich der Ständerat unserem Beschluss angeschlossen hat.

Jutzet Erwin (S, FR), rapporteur: La Conférence de conciliation a décidé ce matin, à une majorité évidente, de vous proposer de maintenir notre décision prise hier, c'est-à-dire d'adopter la réforme de la justice sans le contrôle des normes dans les cas concrets. Le Conseil des Etats a entériné ce matin même cette décision. On peut donc constater qu'il n'y a plus de divergence.

*Angenommen – Adopté**An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

96.091

**Bundesverfassung.
Reform****Constitution fédérale.
Réforme***Schlussabstimmung – Vote final*

Siehe Seite 979 hiervor – Voir page 979 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1999
Décision du Conseil national du 7 octobre 1999

**C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz
C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice***Abstimmung – Vote*

Für Annahme des Entwurfes

37 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Nationalrat – Au Conseil national*

tes, die Rechtsweggarantie und die Beschränkung des Zuges waren längst fällig und schon lange versprochen. Dies wäre über eine Teilrevision der Bundesverfassung zu lösen gewesen. Nach dem Wegfall der Normenkontrolle ist diese Vorlage nicht einmal mehr ein gerupftes Huhn. Zu diesem Etikettenschwindel sagt die LdU/EVP-Fraktion nicht ja.

2. Formelle Feststellungen: Zum neuen Artikel 191, also der Normenkontrolle, gab es gültige Beschlüsse beider Räte. Nachdem der Nationalrat am 9. Juni 1999 und der Ständerat am 30. August dem erarbeiteten Kompromiss zugestimmt haben, wurde in der Kommission auf Vorschlag der ständerätlichen Kommission ein fragwürdiges Prozedere in Gang gesetzt. Sollten solche Winkelzüge Schule machen und rechtlich unsaubere Machenschaften Oberwasser bekommen, so wäre dies für unseren Rechtsstaat verhängnisvoll. Die LdU/EVP-Fraktion lehnt dies ab.

Fazit: Von vielen Seiten wurde betont, dass wir nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Rechtsweggarantie – eine Verfassungsgerichtsbarkeit brauchen würden. Hier fehlt nun der Schlussstein. Wir verstehen, dass die Normenkontrolle nur in einem eingeschränkten Rahmen gelten sollte. Heute aber stehen wir diesbezüglich mit leeren Händen da. Damit das Schweizer Volk möglichst bald auch über die Frage der Normenkontrolle befinden kann, habe ich heute eine parlamentarische Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes für eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingereicht.

Damit die positiven Punkte der Vorlage nicht gefährdet werden, wird die LdU/EVP-Fraktion nicht gegen die Vorlage stimmen, sondern sich der Stimme enthalten.

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif
(Ref.: 3613)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
Aeppli, Aguet, Alder, Antille, Baader, Banga, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Beck, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühlmann, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Cavalli, Christen, Columberg, Comby, David, de Dardel, Donati, Dormann, Dreher, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrlé, Engelberger, Engler, Epiney, Eymann, Fasel, Fässler, Fehr Hans, Fehr Jacqueline, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Florio, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Fréderici, Fritsch, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Gonseth, Gros Jean-Michel, Gross-Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Günter, Gysin Hans Rudolf, Gysin Remo, Haering Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Heim, Herzog, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Imhof, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jossen, Jutzet, Kalbermatten, Keller Christine, Keller Rudolf, Kofmel, Kuhn, Kühne, Kunz, Lachat, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Lötscher, Maitre, Marti Werner, Maspoli, Maurer, Maury Pasquier, Meier Hans, Meyer Theo, Meyer Thérèse, Müller Erich, Müller-Hemmi, Nabholz, Pelli, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scheurer, Schläpfer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Semadeni, Simon, Speck, Spielmann, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steiner, Strahm, Stucky, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschöpp, Vermot, Vetterli, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Weigelt, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wittenwiler, Wyss, Zbinden, Ziegler (165)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:
Chiffelle, Gusset, Moser, Mühlmann, Scherrer Jürg, Steine-
mann, Vallender, Waber (8)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Ammann Schoch, Dettling, Dünki, Fischer-Seengen,
Guisan, Ostermann, Ruf, Schaller, Wiederkehr, Zwygart (10)

96.091

Bundesverfassung. Reform

Constitution fédérale. Réforme

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 2130 hier vor – Voir page 2130 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 8. Oktober 1999
Décision du Conseil des Etats du 8 octobre 1999

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion ist über das Vorgehen bei der Justizreform höchst ungehalten. Die taktischen Spielchen bis zur heutigen Schlussabstimmung zeugen von wenig liberalem Geist. Aus zwei Gründen finden wir die Vorgehensweise der Räte fragwürdig:

1. Inhaltliche Feststellungen: Was hier unter «Reform» verkauft wird, ist im Grunde genommen eine Teilrevision der Bundesverfassung. Die Vereinheitlichung des Prozessrech-

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Béguelin, Blocher, Bonny, Debons, Eggly, Fankhauser, Giezendanner, Grobet, Langenberger, Oehri, Pini, Ruffy, Sandoz Marcel, Tschuppert, Zapfl (16)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

vom 8. Oktober 1999

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996¹,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999² wird wie folgt geändert:

Art. 29a Rechtsweggarantie

Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.

Art. 122 Zivilrecht

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts ist Sache des Bundes.

² Für die Organisation der Gerichte und die Rechtsprechung in Zivilsachen sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

³ Aufgehoben.

Art. 123 Strafrecht

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

² Für die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie den Straf- und Massnahmenvollzug sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz nichts anderes vorsieht.

³ Bisheriger Abs. 2

II

Das vierte Kapitel des fünften Titels der Bundesverfassung vom 18. April 1999³ wird durch folgende Bestimmungen ersetzt:

4. Kapitel: Bundesgericht und andere richterliche Behörden

Art. 188 Stellung des Bundesgerichts

¹ Das Bundesgericht ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes.

² Das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren.

³ Das Gericht verwaltet sich selbst.

Art. 189 Zuständigkeiten des Bundesgerichts

¹ Das Bundesgericht beurteilt Streitigkeiten wegen Verletzung:

- a. von Bundesrecht;
- b. von Völkerrecht;
- c. von interkantonalem Recht;
- d. von kantonalen verfassungsmässigen Rechten;
- e. der Gemeindeautonomie und anderer Garantien der Kantone zu Gunsten von öffentlich-rechtlichen Körperschaften;
- f. von eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte.

² Es beurteilt Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen.

³ Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesgerichts begründen.

⁴ Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates können beim Bundesgericht nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

Art. 190 **Massgebendes Recht**

Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.

Art. 191 **Zugang zum Bundesgericht**

¹ Das Gesetz gewährleistet den Zugang zum Bundesgericht.

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

³ Für bestimmte Sachgebiete kann das Gesetz den Zugang zum Bundesgericht ausschliessen.

⁴ Für offensichtlich unbegründete Beschwerden kann das Gesetz ein vereinfachtes Verfahren vorsehen.

Art. 191a **Weitere richterliche Behörden des Bundes**

¹ Der Bund bestellt ein Strafgericht; dieses beurteilt erstinstanzlich Straffälle, die das Gesetz der Gerichtsbarkeit des Bundes zuweist. Das Gesetz kann weitere Zuständigkeiten des Bundesstrafgerichts begründen.

² Der Bund bestellt richterliche Behörden für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung.

³ Das Gesetz kann weitere richterliche Behörden des Bundes vorsehen.

Art. 191b **Richterliche Behörden der Kantone**

¹ Die Kantone bestellen richterliche Behörden für die Beurteilung von zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sowie von Straffällen.

² Sie können gemeinsame richterliche Behörden einsetzen.

Art. 191c **Richterliche Unabhängigkeit**

Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet.

III

¹ Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

² Die Bundesversammlung bestimmt das Inkrafttreten.

Nationalrat, 8. Oktober 1999

Die Präsidentin: Heberlein
Der Protokollführer: Anliker

Ständerat, 8. Oktober 1999

Der Präsident: Rhinow
Der Sekretär: Lanz

Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

du 8 octobre 1999

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996¹,
arrête:

I

La Constitution du 18 avril 1999² est modifiée comme suit:

Art. 29a Garantie de l'accès au juge

Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

Art. 122 Droit civil

¹ La législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération.

² L'organisation judiciaire et l'administration de la justice en matière de droit civil sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

³ *Abrogé*

Art. 123 Droit pénal

¹ La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale relève de la compétence de la Confédération.

² L'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, sauf disposition contraire de la loi.

³ *Al. 2 actuel.*

II

Le chapitre 4 du titre 5 de la Constitution du 18 avril 1999³ est remplacé par les dispositions suivantes:

Chapitre 4 Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires

Art. 188 Rôle du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral est l'autorité judiciaire suprême de la Confédération.

² La loi règle l'organisation et la procédure.

³ Le Tribunal fédéral s'administre lui-même.

Art. 189 Compétences du Tribunal fédéral

¹ Le Tribunal fédéral connaît des contestations pour violation:

- a. du droit fédéral;
- b. du droit international;
- c. du droit intercantonal;
- d. des droits constitutionnels cantonaux;
- e. de l'autonomie des communes et des autres garanties accordées par les cantons aux corporations de droit public;
- f. des dispositions fédérales et cantonales sur les droits politiques.

² Il connaît des différends entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons.

³ La loi peut conférer d'autres compétences au Tribunal fédéral.

⁴ Les actes de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral ne peuvent pas être portés devant le Tribunal fédéral. Les exceptions sont déterminées par la loi.

Art. 190 Droit applicable

Ni le Tribunal fédéral ni aucune autre autorité ne peuvent refuser d'appliquer une loi fédérale ou le droit international.

Art. 191 Accès au Tribunal fédéral

¹ La loi garantit l'accès au Tribunal fédéral.

² Elle peut prévoir une valeur litigieuse minimale pour les contestations qui ne portent pas sur une question juridique de principe.

³ Elle peut exclure l'accès au Tribunal fédéral dans des domaines déterminés.

⁴ Elle peut prévoir une procédure simplifiée pour les recours manifestement infondés.

Art. 191a Autres autorités judiciaires de la Confédération

¹ La Confédération institue un tribunal pénal; celui-ci connaît en première instance des cas que la loi attribue à la juridiction fédérale. La loi peut conférer d'autres compétences au tribunal pénal fédéral.

² La Confédération institue des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit public relevant des domaines de compétences de l'administration fédérale.

³ La loi peut instituer d'autres autorités judiciaires de la Confédération.

Art. 191b Autorités judiciaires des cantons

¹ Les cantons instituent des autorités judiciaires pour connaître des contestations de droit civil et de droit public ainsi que des affaires pénales.

² Ils peuvent instituer des autorités judiciaires communes.

Art. 191c Indépendance des autorités judiciaires

Dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles, les autorités judiciaires sont indépendantes et ne sont soumises qu'à la loi.

III

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale fixe la date de l'entrée en vigueur.

Conseil national, 8 octobre 1999

La présidente: Heberlein
Le secrétaire: Anliker

Conseil des Etats, 8 octobre 1999

Le président: Rhinow
Le secrétaire: Lanz

Decreto federale sulla riforma giudiziaria

dell'8 ottobre 1999

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996¹,
decreta:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999² è modificata come segue:

Art. 29a Garanzia della via giudiziaria

Nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. In casi eccezionali, la Confederazione e i Cantoni possono escludere per legge la via giudiziaria.

Art. 122 Diritto civile

¹ La legislazione nel campo del diritto civile e della procedura civile compete alla Confederazione.

² L'organizzazione dei tribunali e l'amministrazione della giustizia in materia civile competono ai Cantoni, salvo diversa disposizione della legge.

³ *Abrogato*

Art. 123 Diritto penale

¹ La legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione.

² L'organizzazione dei tribunali e l'amministrazione della giustizia in materia penale, nonché l'esecuzione delle pene e delle misure competono ai Cantoni, salvo diversa disposizione della legge.

³ *Ex cpv. 2*

II

Il capitolo quarto del titolo quinto della Costituzione federale del 18 aprile 1999³ è sostituito dalle disposizioni seguenti:

Capitolo 4; Tribunale federale e altre autorità giudiziarie

Art. 188 Statuto del Tribunale federale

¹ Il Tribunale federale è l'autorità giudiziaria suprema della Confederazione.

² La legge ne stabilisce l'organizzazione e la procedura.

³ Il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa.

Art. 189 Competenza del Tribunale federale

¹ Il Tribunale federale giudica le controversie per violazione:

- a. del diritto federale;
- b. del diritto internazionale;
- c. del diritto intercantonale;
- d. dei diritti costituzionali cantionali;
- e. dell'autonomia comunale e di altre garanzie che i Cantoni conferiscono ad altri enti di diritto pubblico;
- f. delle disposizioni federali e cantionali sui diritti politici.

² Il Tribunale federale giudica inoltre le controversie tra la Confederazione e i Cantoni e quelle tra Cantoni.

³ La legge può conferire altre competenze al Tribunale federale.

⁴ Gli atti dell'Assemblea federale e del Consiglio federale non possono essere impugnati presso il Tribunale federale. Le eccezioni sono stabilite dalla legge.

Art. 190 Diritto determinante

Le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

Art. 191 Possibilità di adire il Tribunale federale

¹ La legge garantisce la possibilità di adire il Tribunale federale.

² Può prevedere un valore litigioso minimo per le controversie che non concernono una questione giuridica d'importanza fondamentale.

³ In determinati settori speciali, la legge può escludere la possibilità di adire il Tribunale federale.

⁴ La legge può prevedere una procedura semplificata per ricorsi manifestamente infondati.

Art. 191a Altre autorità giudiziarie della Confederazione

¹ La Confederazione istituisce una Corte penale; la Corte giudica in prima istanza le cause penali che la legge attribuisce alla giurisdizione federale. La legge può conferire altre competenze.

² La Confederazione istituisce autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico inerenti alla sfera di competenze dell'amministrazione federale.

³ La legge può prevedere altre autorità giudiziarie della Confederazione.

Art. 191b Autorità giudiziarie dei Cantoni

¹ I Cantoni istituiscono autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto civile e di diritto pubblico nonché le cause penali.

² Possono istituire autorità giudiziarie intercantionali.

Art. 191c Indipendenza del giudice

Nella loro attività giurisdizionale le autorità giudiziarie sono indipendenti e sottostanno al solo diritto.

III

¹ Il presente decreto sottostà al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'Assemblea federale ne determina l'entrata in vigore.

Consiglio nazionale, 8 ottobre 1999

La presidente: Heberlein

Il segretario: Anliker

Consiglio degli Stati, 8 ottobre 1999

Il presidente: Rhinow

Il segretario: Lanz