

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 5. März 1998

Jeudi 5 mars 1998

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Iten Andreas (R, ZG)

Präsident: Ich verlasse für einmal den schönsten Balkonsitz der Eidgenossenschaft und präsidiere heute den Rat. Unser Präsident Ulrich Zimmerli ist zusammen mit Bundespräsident Flavio Cotti Gast am Automobilsalon in Genf. Wie einige Mitglieder der UREK anlässlich eines Mittagessens feststellen konnten, besitzt unser Ratspräsident grosse Kenntnisse über die Innovationen der Automobilindustrie. Er kann heute also sein Wissen erweitern und vertiefen. Seine Repräsentationspflicht wird für ihn ein Gewinn sein. Ich wünsche ihm im glänzenden und blitzblanken Umfeld des Chromstahls und des Blechs viel Vergnügen.

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 Artikelnumerierung 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 Kommissionssprecher 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 Zieldualität 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.

Wicki 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-

stizreform. 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 selbstständiges Bundesstrafgericht, also für diese wichtige richterliche Vorinstanz, und ebenso wenig 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

Wicki 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 Ausnahmenkatalog 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. Es kann sich 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 halberzogenen 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*

Wicki 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*

Wicki Franz (C, LU), Berichterstatter: Artikel 177 («Zuständigkeiten des Bundesgerichtes»): Dieser Artikel umschreibt die Hauptaufgabe des Bundesgerichtes, nämlich die Entscheidung von Streitigkeiten. Es beurteilt 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*

Wicki 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 wahrt. 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 Referendumspflicht. 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 gröbste 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 Bundesgerichtsverträglichkeit 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.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich habe die Ehre und das Vergnügen, Frau Leni Fischer, Präsidentin der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, auf der Tribüne recht herzlich willkommen zu heissen. *(Beifall)*

Ich tue das im Namen von Herrn Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli, mit dem Sie heute Abend zusammentreffen werden. Sie hatten gestern im Nationalrat die Gelegenheit, der Debatte über die Europaratsberichte der Schweizer Parlamentarierdelegation und des Bundesrates beizuwohnen. Aus organisatorischen Gründen war es leider nicht möglich, die gleiche Debatte in dieser Kammer auch in Ihrem Beisein durchzuführen.

Wir sind uns der Bedeutung des Europarates und seiner Bemühungen um die Schaffung eines europäischen demokratischen Sicherheitsraumes als solides Fundament für die sogenannte europäische Architektur bewusst. Dieser Raum soll auf den Grundwerten des Europarates – Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – basieren.

Noch einmal: Herzlich willkommen in unserem Land, Frau Präsidentin Leni Fischer! *(Beifall)*

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.

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. Rhinow, 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 doivent 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 legifiziert, 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-

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 vorgeschlagene 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 Mandatare 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 schizophran. 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 Ständemehrerfordernisses 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: Allerdings!*) 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 Entscheiden.

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 Schweizervolk 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.

Schiesser 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 Nichtjurist 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 weichen 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 114bis 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.

Gemperli 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 gesträubt, 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 weit herum, 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 Bundesgerichtes: 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 Fanfarentönen 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 durchgeschimmert 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 Vollkommenheit 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 gewährleistete 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 Rechtswirkung 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 Fehldeutung 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-

bessert hat. Deshalb kann ich den Gedankengängen, die vor allem von den Herren Frick und Schmid vorgetragen worden sind, wonach Verfassungsgerichtsbarkeit zu einer Vernichtung der direkten Demokratie führe, nicht folgen. Ich will auch nicht polemisch werden, mein lieber Landsmann Schmid, aber ich war 33 Jahre stolzer Bürger des Soveräns 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 Entscheiden, 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	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	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

Büffer

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.

Wicki 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 mettons 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

Wicki 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

Wicki 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 mit einbezogen werden.

Koller Arnold, Bundesrat: Ich möchte doch klarmachen, dass da nicht ungeheure neue Aufgaben auf die Kantone zukommen. Aufgrund der letzten Revision des Bundesrechtspflegegesetzes, 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

Wicki 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

Wicki 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

Sammeltitel – Titre collectif

**Schweizerische
Strafprozessordnung
Code suisse
de procédure pénale**

95.301

**Standesinitiative Basel-Stadt
Schaffung einer schweizerischen
Strafprozessordnung
Initiative du canton de Bâle-Ville
Création d'un code suisse
de procédure pénale**

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1996, Seite 244 – Voir année 1996, page 244

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1996

Décision du Conseil national du 13 décembre 1996

95.302

**Standesinitiative Solothurn
Schaffung einer schweizerischen
Strafprozessordnung
Initiative du canton de Soleure
Création d'un code suisse
de procédure pénale**

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1996, Seite 245 – Voir année 1996, page 245

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1996

Décision du Conseil national du 13 décembre 1996

95.304

**Standesinitiative St. Gallen
Schaffung einer schweizerischen
Strafprozessordnung
Initiative du canton de Saint-Gall
Création d'un code suisse
de procédure pénale**

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1996, Seite 245 – Voir année 1996, page 245

Beschluss des Nationalrates vom 13. Dezember 1996

Décision du Conseil national du 13 décembre 1996