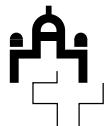


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



Aprilsession  
8. Tagung  
der 48. Amtsdauer

Session d'avril  
8<sup>e</sup> session  
de la 48<sup>e</sup> législature

Sessione di aprile  
8<sup>a</sup> sessione  
della 48<sup>a</sup> legislatura

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

# Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

# Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

2009

Aprilsession  
Session d'avril  
Sessione di aprile

**Abstimmung – Vote**  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 08.078/2167)  
 Für den Antrag der Mehrheit ... 102 Stimmen  
 Für den Antrag der Minderheit ... 42 Stimmen

**Anhang 2**  
**Antrag der Kommission**  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Annexe 2**  
**Proposition de la commission**  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté**

**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**  
(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 08.078/2168)  
 Für Annahme des Entwurfs ... 87 Stimmen  
 Dagegen ... 42 Stimmen

05.445

**Parlamentarische Initiative**  
**Studer Heiner.**  
**Verfassungsgerichtsbarkeit**  
**Initiative parlementaire**  
**Studer Heiner.**  
**Juridiction constitutionnelle**

**Vorprüfung – Examen préalable**

Einreichungsdatum 07.10.05  
Date de dépôt 07.10.05  
Bericht RK-NR 16.10.08  
Rapport CAJ-CN 16.10.08  
 Nationalrat/Conseil national 28.04.09 (Vorprüfung – Examen préalable)

**Antrag der Mehrheit**  
 Der Initiative Folge geben

**Antrag der Minderheit**  
 (Schwander, Freysinger, Heer, Hochreutener, Kaufmann,  
 Reimann Lukas, Stamm)  
 Der Initiative keine Folge geben

**Proposition de la majorité**  
 Donner suite à l'initiative

**Proposition de la minorité**  
 (Schwander, Freysinger, Heer, Hochreutener, Kaufmann,  
 Reimann Lukas, Stamm)  
 Ne pas donner suite à l'initiative

**Sommaruga Carlo** (S, GE), pour la commission: Nous traitons l'initiative parlementaire Studer Heiner qui propose d'instituer une juridiction constitutionnelle. Monsieur Studer est un de nos anciens collègues.

L'initiative citée en titre vise à introduire une juridiction constitutionnelle qui aurait pour objectif de soumettre les lois fédérales votées par les Chambres fédérales à un contrôle concret des normes pour voir si elles sont conformes à la Constitution.

L'initiative a été examinée le 11 octobre 2007 par la Commission des affaires juridiques de notre conseil. Par 15 voix contre 8 et 1 abstention, elle a décidé de donner suite à l'initiative. Elle a ensuite été examinée par la commission du Conseil des Etats. Selon la procédure prévue, il s'agissait pour cette commission de se prononcer sur le fait de donner suite ou non à l'initiative. Le 13 mai 2008, elle a décidé, par 7 voix contre 5, de ne pas donner suite à l'initiative. Dès lors,

la procédure prévoit que, si la seconde commission ne se rallie pas à la décision de la première, il n'est donné suite à l'initiative que si les deux conseils le décident. C'est ce qui se passe aujourd'hui pour notre conseil, à savoir qu'il doit se prononcer sur le fait de donner suite ou non à l'initiative Studer Heiner.

Comme je vous l'ai indiqué, la commission, par 9 voix contre 7 et 6 abstentions, propose de donner suite à l'initiative. Quels ont été les arguments de la commission?

La majorité de la commission souligne que la mise en place d'une juridiction constitutionnelle est une question qui revient souvent sur le tapis. Elle estime que le moment est donc venu d'en discuter de manière approfondie et d'examiner en détail les réponses possibles. Cette juridiction ne doit pas se limiter au texte de la présente initiative: dès lors qu'il s'agit d'une initiative faite en termes précis et formulés, dans le cadre de la deuxième phase il sera possible, également, d'étudier d'autres modalités d'une juridiction constitutionnelle. C'est ainsi que la commission a donné suite également à une autre initiative parlementaire allant dans le même sens et déposée par l'ancienne conseillère nationale Vreni Müller-Hemmi (07.476, «Faire en sorte que la Constitution soit applicable pour les autorités chargées de mettre en oeuvre le droit»).

Selon les principes de la hiérarchie des normes, la légitimité politique de la Constitution est supérieure à celle de la législation. Ainsi, une loi est soumise au vote du peuple uniquement lorsqu'il y a référendum, tandis que les dispositions constitutionnelles – et vous le savez – requièrent systématiquement l'acceptation du peuple et des cantons. L'institution d'une juridiction constitutionnelle contribuerait à faire respecter plus rigoureusement cette hiérarchie et, par là même, la volonté du peuple et des cantons.

Même si le Parlement contrôle sérieusement la constitutionnalité des lois qu'il élabore, il lui est impossible de prévoir toutes les conséquences qu'une loi peut avoir au quotidien, et on ne saurait exclure le risque de voir apparaître un état de fait qui soit en contradiction avec le texte constitutionnel. C'est pourquoi la majorité de la commission estime qu'un contrôle concret des normes, tel qu'il est proposé par l'auteur de l'initiative, est tout à fait indiqué.

Il convient de relever en outre que notre système politique connaît déjà une forme de juridiction constitutionnelle. Le Tribunal fédéral vérifie en effet la constitutionnalité des lois cantonales, alors même que celles-ci ont été adoptées par le souverain cantonal. Cette juridiction constitutionnelle a fait ses preuves jusqu'à aujourd'hui. Or, il y a de plus en plus de points essentiels de la législation qui sont transférés des cantons à la Confédération. Cela implique que dans plusieurs domaines majeurs du droit, il n'y a plus de contrôle de la constitutionnalité.

La majorité voit encore un autre inconvénient majeur à la réglementation actuelle: les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale sont dans les faits en situation d'infériorité par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque la Convention des droits de l'homme est invoquée, le Tribunal fédéral peut lui donner la primauté sur les lois fédérales, ce qui n'est pas possible pour les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale.

Pour sa part, une minorité de la commission argue que le peuple se prononce sur chaque loi – que ce soit de manière explicite, dans le cadre d'un référendum, ou de façon tacite, lorsque celui-ci n'est pas demandé. Pour cette minorité, rien ne doit restreindre la volonté du souverain, et c'est donc avec lui qu'il appartient au législateur de prendre librement les décisions qu'il estime justes. Du reste, les Etats qui connaissent une juridiction constitutionnelle n'ont pas la même organisation démocratique que la Suisse, qui donne au peuple un grand pouvoir.

La complexité du droit, les liens avec le droit international justifient pour la majorité de donner suite à cette initiative parlementaire afin d'examiner dans le cadre de la deuxième phase de traitement quelles sont les modalités les plus appropriées au fonctionnement institutionnel suisse, qui connaît effectivement également l'instrument du référendum.



**Fluri Kurt** (RL, SO), für die Kommission: Unsere Kommission hat dieser Initiative in der ersten Runde Folge gegeben. Die Ständeratskommission hat mit 7 zu 5 Stimmen diesem Beschluss nicht zugestimmt. Jetzt empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission bei einem Stimmenverhältnis von 15 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung, dieser Initiative Folge zu geben, und bejaht damit den Handlungsbedarf.

Es ist nicht so, dass man bei Folgegeben – allenfalls dann auch durch den Ständerat – den Wortlaut der Initiative bei der Weiterbearbeitung übernehmen muss, sondern dort beginnt dann erst die Arbeit. Auch ist es durchaus nicht so, dass die Mehrheit Ihrer Kommission nun die parlamentarische Initiative tel quel unterstützt. Wir sind nicht durchwegs Freunde und Anhängerinnen und Anhänger einer Verfassungsgerichtsbarkeit. Aber der Ruf nach einer solchen und die Problematik tauchen immer wieder auf. Deshalb sind wir zur Auffassung gekommen, dass tatsächlich wieder Handlungsbedarf im Sinne einer Überprüfung der Situation und einer allfälligen Einleitung einer Korrektur besteht, einer Korrektur deshalb, weil einiges aus dem Gleichgewicht geraten ist.

Wir haben bereits heute eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den kantonalen Verfassungen und Gesetzgebungen. Eine kantonale Gesetzgebung kann durch das Bundesgericht überprüft werden. Nun ist es aber so, dass immer mehr Materien der kantonalen Zuständigkeiten auf Bundesebene verlegt werden. Ich erinnere Sie an die Prozessordnungen, die wir bereits in letzter Zeit diskutiert und entschieden haben, die Bundesstrafprozess-, die Bundescivilprozess- und die Jugendstrafprozessordnung. Es war in unserer Kommission ein Thema, ob die an sich erwünschte Vereinheitlichung dieser Prozessordnungen nicht dazu führen könnte, dass aus der Sicht des Grundrechtes fragwürdige Prozessbestimmungen dann nicht mehr überprüft werden können, im Gegensatz zu den kantonalen Prozessordnungen, die vom Bundesgericht auf ihre Grundrechtskonformität überprüft werden können.

Dann besteht ein grosser Nachteil der heutigen Regelung darin, dass der Grundrechtskatalog der Bundesverfassung faktisch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) untergeordnet ist, weil das Bundesgericht bei einer Berufung auf die EMRK in Strassburg dieser den Vorrang vor den Bundesgesetzen geben kann, was bei Grundrechten der nationalen Verfassung nicht der Fall ist. Ob man das will oder nicht, die EMRK ist nun einmal eine übergeordnete Ordnung, und deswegen wird damit unsere Verfassung ausgehebelt. Wir haben also auch hier ein Ungleichgewicht der ursprünglichen Gewalten.

Die Minderheit der Kommission beruft sich auf das ursprüngliche Gleichgewicht, und auch ein Teil der Mehrheit unterstützt das frühere Gleichgewicht in dem Sinn, dass eben der Souverän, das Volk zusammen mit den Ständen, Verfassungsgeberin und Verfassungsgeber ist und nicht ein kleines Gremium wie ein Gericht. Die Minderheit befürchtet zudem, dass das Bundesgericht durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit eine gewisse Politisierung erfahren würde. Wir wissen von den Ländern, in denen es Verfassungsgerichte auf Staatsebene gibt, dass die Wahl und die Besetzung der entsprechenden Kammern zum Teil auch aus parteipolitischen Überlegungen passieren. Das dürfte an sich nicht sein, geschieht aber mit einer gewissen Zwangsläufigkeit; das wollen wir natürlich nicht.

Auch wenn ein Teil der Mehrheit Ihrer Kommission gegen die Verfassungsgerichtsbarkeit Bedenken hat, so sind wir doch der Meinung, dass es eben angebracht ist und dass es einen Handlungsbedarf im Sinne des Parlamentsgesetzes gibt, diese Frage zu überprüfen. Anlässlich der letzten Verfassungsrevision 1996/97 war das ein grosses Traktandum. Wir haben in unseren Unterlagen heftige Diskussionen nachverfolgen können. Sie haben kürzlich der parlamentarischen Initiative Vischer 07.477 Folge gegeben, die die Gültigkeit von Volksinitiativen vor dem Hintergrund der Verfassung überprüfen lassen will, und im Ständerat ist zum Beispiel das Postulat Pfisterer Thomas 07.3360, «Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle», angenommen wor-

den. Sie sehen also auch hier, dass das Thema der Verfassungskontrolle auf Bundesebene – nicht auf europäischer Ebene – drängend ist, dass es immer wieder auftaucht. Sie wissen ja: Bei sehr vielen gesellschaftspolitisch relevanten Volksinitiativen stellt sich uns immer wieder die Frage der Ungültigkeit oder Gültigkeit genau vor dem Hintergrund der Verfassungskonformität und vor dem Hintergrund der Völkerrechtskonformität.

Deshalb hat sich eine Mehrheit der Kommission in der ersten Phase hinter diese Initiative gestellt. Sie tat das in der Meinung, dass alle diese Fragen dann intensiv diskutiert werden müssen und dass damit noch nicht gesagt ist, dass dann schliesslich auch eine Mehrheit eine Verfassungsgerichtsbarkeit unterstützen wird. Es geht aber darum, die verschiedenen aus dem Gleichgewicht geratenen Gewalten wieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Dafür könnte die Verfassungsgerichtsbarkeit unter Umständen ein Element sein, sie muss es aber nicht. Wir sind nicht an den Initiativtext gebunden.

Wir sind aber der Meinung, dass man die Frage überprüfen sollte, und zu diesem Zweck bitten wir Sie, der Initiative Folge zu geben.

**Schwander Pirmin** (V, SZ): Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit, der Initiative keine Folge zu geben. Unser politisches System ist austariert und hat sich im Laufe der Zeit sehr, sehr differenziert entwickelt. Die Unüberprüfbarkeit der Bundesgesetze entstammt vornehmlich dem föderalistischen Prinzip: Entweder man erlaubt der gesamten gerichtlichen Gewalt die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen, oder alle Behörden werden verpflichtet, die Gesetze anzuwenden. Die Schweiz hat sich im föderalistischen Aufbau für Letzteres entschieden.

In diesem System sind Bundesgesetze nichts anderes als – man kann es so deklarieren – eine Konkretisierung von Verfassungsrecht. Unsere spezielle Regelung ist Ausdruck der stärkeren Gewichtung des Demokratieprinzips gegenüber dem Rechtsstaatsprinzip, denn bekanntlich braucht auch jedes rechtsstaatliche Prinzip eine demokratische Legitimation. Diese demokratische Legitimation nimmt der Souverän selbst vor. In bestimmten Fragen wird sie an das Parlament oder an den Bundesrat delegiert. Unserer Meinung nach darf die Souveränität des Volkes durch keine Instanz beschnitten werden, ausser wir würden unser System auf den Kopf stellen.

Ich erinnere daran – der Kommissionssprecher hat es bereits erwähnt –, dass der Bund nur jene Aufgaben zu erfüllen hat, die gemäss Bundesverfassung dem Bund aufgetragen werden. Unabhängig davon, wie viel ihm übertragen wird, tragen gemäss unserer Staatsstruktur die Kantone und Gemeinden nach wie vor die Hauptlast der Aufgaben und Kompetenzen. Gerade die Aufgaben und Kompetenzen auf Kanton- und Gemeindeebene können vom Bundesgericht denn auch überprüft werden. In unserem föderalistischen Aufbau haben wir auf Bundesebene denn auch keine rechtliche Normenhierarchie; wir haben höchstens eine «politische Normenhierarchie», falls man dem so sagen kann. Da die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht in dieses föderalistische System passt, lehnen wir von der Minderheit jedes Ansinnen ab, eine solche, in welcher Form auch immer, einzuführen. Ich bitte Sie daher, dieser Initiative keine Folge zu geben.

**Lang Josef** (G, ZG): Kollega Schwander, Sie haben jetzt in Ihren staatspolitischen Ausführungen, die ich immer gerne höre, zwei Prinzipien absolut gesetzt, nämlich die Volkssouveränität und den Föderalismus. An dritter Stelle kommt dann, doppelt relativiert, die Rechtsstaatlichkeit. Was machen Sie, wenn das souveräne Schweizer Volk beschliesst, den Föderalismus abzuschaffen?

**Schwander Pirmin** (V, SZ): Im Vordergrund steht die demokratische Legitimation. Wenn das Volk und die Stände eben demokratisch beschliessen, dieses System zu ändern, dann ist die demokratische Legitimation gegeben. Der Rechtsstaat muss auch demokratisch legitimiert sein. Im föderalen



System, das wir haben, ist es eben so, dass die Rechtsstaatlichkeit auf Bundesgesetzebene durch uns überprüft werden muss.

**Abstimmung – Vote**  
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 05.445/2172)  
 Für Folgegeben ... 80 Stimmen  
 Dagegen ... 67 Stimmen

08.403

**Parlamentarische Initiative**  
**Flückiger-Bäni Sylvia.**  
**Mehr Kommunikation**  
**im Strassenverkehr.**  
**Wiedereinführung des Handzeichens**  
**Initiative parlementaire**  
**Flückiger-Bäni Sylvia.**  
**Plus de communication**  
**dans la circulation routière.**  
**Réintroduction du signe de la main**

*Vorprüfung – Examen préalable*

Einreichungsdatum 17.03.08  
Date de dépôt 17.03.08  
Bericht KVF-NR 17.02.09  
Rapport CTT-CN 17.02.09

Nationalrat/Conseil national 28.04.09 (Vorprüfung – Examen préalable)

**Antrag der Mehrheit**  
 Der Initiative keine Folge geben

**Antrag der Minderheit**  
 (Schenk Simon, Bignasca, Binder, Caviezel, Föhn, Germannier, Giezendanner, Huber, Hutter Markus, Müri, Rickli Natalie, von Rotz)  
 Der Initiative Folge geben

**Proposition de la majorité**  
 Ne pas donner suite à l'initiative

**Proposition de la minorité**  
 (Schenk Simon, Bignasca, Binder, Caviezel, Föhn, Germannier, Giezendanner, Huber, Hutter Markus, Müri, Rickli Natalie, von Rotz)  
 Donner suite à l'initiative

**Aeschbacher Ruedi** (CEg, ZH), für die Kommission: Nationalrätin Flückiger möchte, dass die Fussgänger ihr Recht auf Vortritt am Fussgängerstreifen nur dann wahrnehmen können, wenn sie zuvor ein Handzeichen geben.  
 Die Wiedereinführung des obligatorischen Handzeichens ist ohne Zweifel gut gemeint, und auf den ersten Blick kann man durchaus zum Schluss kommen, eine obligatorische Kommunikation mit Zeichengebung könne doch nicht schaden. Kommunikation ist ja immer nützlich und, wenn sie konstruktiv verläuft, auch sehr sympathisch. Wenn man nun aber genauer hinschaut – und das haben die wirklichen Verkehrsxperten längst getan, die Politiker vielleicht weniger und nur zum Teil –, so stellt man im Ergebnis fest, dass der Verkehrssicherheit mit der Initiative nicht gedient, sondern leider erheblich geschadet würde, und dies gleich aus mehreren Gründen:

1. Ein Vortritt, bei dem der vortrittsberechtigte seinen Anspruch zuerst anmelden muss, widerspricht elementaren Grundprinzipien, die im Strassenverkehr gelten. Das leuchtet sofort ein, wenn man sich überlegt, wie es denn wäre, wenn beispielsweise jeder Automobilist bei jeder Einmündung, Verzweigung oder Kreuzung, wo er Vortritt hat, seinen

Vortritt auch noch irgendwie anmelden und zeigen müsste, dass er davon Gebrauch machen will, z. B. mit einem Betätigen der Hupe oder mit einem Betätigen der Lichthupe. Das kann nicht sein! Sie verstehen, dass der Vortritt festgelegt ist und dass nicht zuerst den übrigen Verkehrsteilnehmenden angezeigt werden muss, dass man ihn auch tatsächlich in Anspruch nehmen will. Das dem ganzen System des Strassenverkehrs zugrunde liegende Vertrauensprinzip besagt eben gerade, dass sich der vortrittsberechtigte Verkehrsteilnehmer zuerst einmal darauf verlassen kann, dass vortrittsbelastete Verkehrsteilnehmer ihm den Vortritt gewähren.

2. Auch der vortrittsberechtigte Verkehrsteilnehmer hat trotzdem noch Pflichten: Er darf nämlich seinen Vortritt nur dann wahrnehmen, wenn ihm der vortrittsbelastete seinen Vortritt auch wirklich gewähren kann. Mit anderen Worten und in einem Beispiel gesagt, heisst das: Auch der vortrittsberechtigte Autofahrer, auch der vortrittsberechtigte Fussgänger hat diese Pflichten. Der Fussgänger kann nicht einfach auf einen Fussgängerstreifen hinauslaufen, wenn ein Auto schon so nahe am Fussgängerstreifen ist, dass es gar nicht mehr anhalten und den Vortritt gewähren kann. Das Gleiche gilt auch zwischen vortrittsbelasteten und vortrittsberechtigten Automobilisten.

3. Wer den Fussgängerstreifen überqueren will, soll sich auf den Verkehr konzentrieren und nicht auf seinen ausgestreckten Arm und diesem folgen. Die Arbeitsgemeinschaft der Chefs der Verkehrspolizeien der Schweiz stellte fest, dass sich zu Zeiten des obligatorischen Handzeichens in der Praxis die Fussgänger mehr auf die Zeichengebung konzentrierten und dann ihrem ausgestreckten Arm folgten, anstatt sich auf das Verkehrsgeschehen zu konzentrieren. Und das bringt nicht mehr Sicherheit.

4. Es kommt hinzu, dass nicht alle Menschen in der Lage sind, ein Handzeichen zu geben. Ältere Menschen am Stock, Leute mit irgendwelchem Gepäck und mit Schirm, Gehbehinderte an Stöcken, Eltern mit einem Kind an der Hand, sie alle haben offenbar gar nicht mehr eine Hand frei, um noch Zeichen zu geben.

5. Ein weiteres Problem besteht darin, dass jeder Fahrzeugführer die Zeichengebung der grossen, vor allem aber auch der kleinen Fussgänger interpretieren muss. Hat nun dieses Kind wirklich den Arm ausgestreckt oder nur die Hand gehoben? Will diese alte Frau über die Strasse, nachdem sie ihre Hand aus der Manteltasche genommen und auf Kopfhöhe geführt hat, oder wollte sie sich allenfalls nur die Nase putzen? Das tönt vielleicht etwas theoretisch und komisch, aber denken Sie doch daran, dass Fussgänger auch bei Dunkelheit und Regen unterwegs sind, wo es für die Autofahrer dann sehr schwierig ist zu erkennen, ob und, wenn ja, welche Zeichen Fussgänger am Rand der Strasse überhaupt machen. Und dass die Interpretation von solchen Zeichen, das Wahrnehmen von solchen Zeichen durch die Autofahrer sekundenschnell richtig erfolgen muss, kommt noch dazu.

6. Die Verkehrssicherheitsexperten des TCS, jene von Fussverkehr Schweiz sowie die Spezialisten der Verkehrspolizeien, sie alle weisen darauf hin, dass das obligatorische Handzeichen gerade bei Kindern ein weiteres Problem mit sich gebracht habe. Es lasse sich nämlich kaum verhindern, dass die Kinder als schwächste Verkehrsteilnehmer mit der Zeit zu glauben begännen, das Handzeichen sei eine Garantie für die gefahrlose Benutzung des Fussgängerstreifens, dass sie sogar dem fatalen Irrtum erliegen könnten, es schütze sie vor jeder Gefahr.

7. In ganz Europa ist das obligatorische Handzeichen am Fussgängerstreifen nicht mehr bekannt. In der Schweiz als letztem Land wurde es vor fünfzehn Jahren abgeschafft. Die Wiedereinführung des obligatorischen Handzeichens – das freiwillige Handzeichen kann man immer und überall geben – würde uns im automobilen Europa zu einer einsamen Insel machen. Unsere Regelung wäre ausländischen Motorfahrzeugführenden unvertraut. Immerhin ist rund jedes zehnte Motorfahrzeug, das auf unseren Strassen zirkuliert, ein solches mit ausländischem Kontrollschild. In der Ferien- und Reisezeit ist der Anteil der ausländischen Autos sogar noch höher.

