

1924. A son avis, une réglementation s'impose en ce qui concerne les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation donnée aux juges fédéraux d'exercer une fonction arbitrale ainsi que pour ce qui est des honoraires versés pour cette activité. La commission a notamment constaté que cette dernière question n'avait pas été traitée par le nouveau règlement concernant l'activité des juges fédéraux comme arbitre, ou experts, que le Tribunal fédéral a adopté en séance plénière le 7 mai 1985.

Au vu de ce qui précède, la commission a proposé au Conseil national de donner suite à l'initiative parlementaire. Le Conseil national a adopté la proposition de la commission le 20 juin 1986, sans opposition (Bulletin off. CN 1986, p. 1031).

3. Le 18 septembre 1986, la commission a commencé l'examen de l'initiative parlementaire quant au fond (art. 21<sup>quater</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils). Elle est partie du principe qu'il faut créer une base légale pour l'activité des juges fédéraux comme arbitres ou experts, qui régisse cette activité tout en laissant au Tribunal fédéral certaines compétences et une certaine latitude dans l'élaboration des dispositions en la matière.

La commission a examiné deux moyens qui, à son avis, permettraient d'atteindre ce but: la révision de l'arrêté fédéral en vigueur, qui date de 1924, et la création d'une disposition générale dans la loi fédérale d'organisation judiciaire, qui est en cours de révision. Si l'on adoptait la deuxième solution, l'arrêté fédéral en vigueur serait abrogé et la question des fonctions arbitrales serait réglée dans la loi révisée. La commission a opté pour la seconde solution. Lors de l'examen de la loi d'organisation judiciaire révisée, elle a décidé d'y insérer un nouvel article 3a, qui reprend les objectifs des auteurs de l'initiative et qui permet en même temps l'abrogation de l'arrêté fédéral mentionné. L'article proposé a la teneur suivante:

#### Article 3a

##### Al. 1

Un membre ne peut exercer de fonctions arbitrales ou procéder à des expertises qu'avec l'assentiment du tribunal.

##### Al. 2

L'assentiment peut être donné lorsque le volume de travail le permet et que l'acceptation du mandat est justifié par l'intérêt public.

##### Al. 3

Le juge verse la moitié des honoraires à la caisse du tribunal.

##### Al. 4

Les juges suppléants sont tenus d'annoncer l'acceptation d'un arbitrage si cette activité peut être préjudiciable à leur fonction.

##### Al. 5

Le tribunal règle les détails.

Pour ce qui concerne l'examen de détail, la commission renvoie à la discussion, au sein du Conseil, concernant la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Les rapporteurs exposeront les arguments qui ont conduit à l'adoption du présent article 3a.

#### Antrag der Kommission

Aus diesem Grund beantragt die Kommission – im Einvernehmen mit dem Initianten – mit der Beratung der parlamentarischen Initiative auszusetzen, bis die Räte die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege behandelt haben. Wird dabei die Regelung der schiedsrichterlichen Tätigkeit der Bundesrichter in die Revision einbezogen, kann die parlamentarische Initiative abgeschrieben werden.

#### Proposition de la commission

C'est pourquoi la commission propose – en accord avec l'auteur de l'initiative – de suspendre l'examen de l'initiative parlementaire jusqu'à ce que les Chambres aient traité la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Si la réglementation des fonctions arbitrales des juges fédéraux est insérée dans cette révision, l'initiative parlementaire pourra être classée.

**Le président:** Je constate que la proposition de la commission n'est pas combattue.

*Angenommen – Adopté*

86.222

#### Parlamentarische Initiative (Weber Monika) Verfassungsgerichtsbarkeit Initiative parlementaire (Weber Monika) Juridiction constitutionnelle

#### Wortlaut der Initiative vom 4. März 1986

Der bisherige Artikel 113 der Bundesverfassung ist durch folgenden Text zu ersetzen:

##### Abs. 1

Das Bundesgericht beurteilt ferner:

- a. Verfassungsbeschwerden wegen Verletzung von verfassungsmässigen Rechten;
- b. Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Kantonen;
- c. Beschwerden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie;
- d. Beschwerden wegen Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes;
- e. Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen und Konkordaten.

##### Abs. 2

Die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen kann nur in Zusammenhang mit einem Anwendungsakt geltend gemacht werden.

##### Abs. 3

Mit Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht können nicht angefochten werden:

- a. Durch Bundesgesetz als Ausnahme bezeichnete Beschlüsse der Bundesversammlung und des Bundesrates;
- b. Dringlicherklärung allgemeinverbindlicher Bundesbeschlüsse;
- c. Entscheide, die mit andern Rechtsmitteln an das Bundesgericht weitergezogen werden können.

##### Abs. 4

Das Gesetz kann weitere Streitigkeiten staatsrechtlicher Natur der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstellen.

#### Texte de l'initiative du 4 mars 1986

L'article 113 de la constitution fédérale a la nouvelle teneur suivante:

##### Al. 1

Le Tribunal fédéral connaît en outre:

- a. des recours pour violation des droits constitutionnels;
- b. des conflits de compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que des différends relevant du droit public entre cantons;
- c. des recours pour violation de l'autonomie communale;
- d. des recours pour violation du principe de la séparation des pouvoirs;
- e. des recours pour violation de concordats ou de traités.

##### Al. 2

L'inconstitutionnalité de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux ne peut être invoquée qu'en rapport avec un acte d'application.

##### Al. 3

Ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral:

- a. les décisions de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral pour lesquelles la loi fait une exception;
- b. la clause d'urgence d'arrêtés fédéraux qui ont une portée générale;

c. les décisions qui peuvent être attaquées par un autre moyen devant le Tribunal fédéral.

Al. 4

La loi peut étendre la juridiction du Tribunal fédéral à d'autres contestations de droit public.

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Es gibt verschiedene Gründe, weshalb ich diese Initiative eingereicht habe. Sozusagen den äusseren Anlass dazu bildete die Verabschiedung des Preisüberwachungsgesetzes durch das Parlament. Ich möchte aber betonen, dass es in erster Linie staatspolitische Gründe sind, die mich mit voller Ueberzeugung für die Schaffung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch im Bund eintreten lassen. Das Parlament hat sich übrigens schon verschiedentlich mit dieser Materie beschäftigt.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit bedeutet eine Kontrolle von Gesetzen auf ihre Verfassungsmässigkeit durch ein unabhängiges Gericht. Das mit dieser Aufgabe betraute Gericht ist somit ein spezieller Hüter der Verfassung. Es soll nicht nur die Grundrechte der Bürger schützen, sondern auch über die Einhaltung von Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen der Verfassung durch die anderen Staatsorgane wachen.

Weshalb besteht heute in der Schweiz ein staatspolitisches Bedürfnis nach Schaffung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch im Bund?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in den gut hundert Jahren seit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen ein realer Schwund des Verfassungsschutzes für den Bürger eingetreten ist. Dies aus folgendem Grund: Im Jahre 1875, als das Bundesgericht seine Tätigkeit aufnahm, lag die Hauptfülle der Gesetzgebungszuständigkeiten noch bei den Kantonen. Der Bund hatte damals nur geringe Kompetenzen. Somit konnte das Bundesgericht anfänglich den wichtigsten Teil der Gesetze, welche in der Schweiz ergingen, auf ihre Uebereinstimmung mit der BV hin überprüfen; denn gegenüber kantonalen Gesetzen kennt die Schweiz – wie gesagt – eine vollumfängliche Verfassungsgerichtsbarkeit. Weil nun aber seit 1875 ständige Kompetenzverschiebungen von den Kantonen an den Bund vorgenommen worden sind, ist real der Umfang der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz stark zurückgegangen. Dieser Tatsache ist man sich in der bisherigen Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit zuwenig bewusst gewesen. Es besteht heute inbezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit sozusagen ein beträchtlicher Nachholbedarf. Wie ein Blick auf andere europäische Länder und auf die USA zeigt, wird die Verfassungsgerichtsbarkeit immer mehr zu einem wesentlichen Attribut des modernen Rechtsstaates. Das Bestehen der Verfassungsgerichtsbarkeit schwächt auch nicht die Stellung des Parlamentes, wie das bisweilen behauptet wird. Gewiss kann es vorkommen, dass das Verfassungsgericht eine Gesetzesbestimmung als verfassungswidrig qualifiziert, doch die verfassungsgerichtliche Ueberprüfung der Gesetze stärkt die Stellung des Parlamentes insofern, als bei Abweisung der Beschwerden Zweifel über die Verfassungsmässigkeit autoritativ ausgeräumt werden. Die Abweisung von Beschwerden durch das Gericht stärkt indirekt die Stellung des Gesetzgebers. Insofern schafft die Verfassungsgerichtsbarkeit auch Rechtssicherheit.

Wem dient die Verfassungsgerichtsbarkeit? Ich würde sagen: allen, vor allem aber den Minderheiten in einem Staat, welche durch exzessive demokratische Mehrheitsbeschlüsse in ihren Grundrechten beschnitten werden können. In einem Land wie der Schweiz, das sich ja gerne der Wahrung der Minderheiten rühmt, scheint mir dieser Aspekt besonders wichtig zu sein. Die Verfassungsgerichtsbarkeit soll nach Massgabe des Verfassungstextes allen Minderheiten Schutz gewähren. Vermag sie das zu leisten, so stärkt sie das Vertrauen der Oeffentlichkeit in unsere Institutionen. Die bisherigen Erfahrungen im Ausland und vor allem jene in der Schweiz mit der bundesgerichtlichen Verfassungsge-

richtsbarkeit erlauben es, eine positive Gesamtbilanz zu ziehen.

Zum Text der Initiative:

Ich habe den Text meiner parlamentarischen Initiative dem Entwurf für eine neue BV der beiden Staatsrechtler Alfred Kölz und Jörg-Paul Müller entnommen. Die beiden Professoren haben sich ihrerseits stark an den amtlichen Verfassungsentwurf von 1977 angelehnt und sind nur in zwei Bereichen von diesem Text abgewichen (auf diese komme ich noch zurück). Der von mir eingereichte Text bezweckt die Einführung einer beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit. Es sollen – damit die Gefahr einer Politisierung der Verfassungsjustiz gebannt werden kann – Gesetze und Bundesbeschlüsse nur im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt angefochten werden können. Auf die umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie das Bundesgericht gegenüber den Kantonen ausübt, soll also verzichtet werden. So gleicht mein Vorschlag stark dem amerikanischen Modell, wie ja die USA schon des öftern der schweizerischen BV als Vorbild gedient haben.

Die von mir vorgeschlagene beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit hat den Vorteil, dass die Zahl der an das Verfassungsgericht gelangenden Fälle reduziert wird. Wer die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes oder Bundesbeschlusses geltend machen will, muss zunächst einen Anwendungsakt erzielen und diesen im gerichtlichen Instanzenweg weiterziehen. Nicht jeder Anwendungsakt eignet sich dazu, in letzter Instanz vom Bundesgericht überprüft zu werden, sodass sich auch aus diesem Grund die Zahl der Prozesse in Grenzen halten dürfte. Ein weiterer Vorteil dieser beschränkten Art der Verfassungsgerichtsbarkeit besteht darin, dass das Verfassungsgericht in der Lage ist, nur eine ganz bestimmte Auslegung eines Gesetzes oder Bundesbeschlusses als verfassungswidrig zu qualifizieren, im übrigen aber die Bestimmung in Kraft zu belassen. Diese zurückhaltende Form der Verfassungsgerichtsbarkeit wird vom Bundesgericht seit langen Jahren mit Erfolg gegenüber den Kantonen angewendet.

Mein als parlamentarische Initiative eingereicherter Text unterscheidet sich vom amtlichen Entwurf von 1977 insofern, als einmal zusätzlich die Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes beim Verfassungsgericht angefochten werden kann. Diese Beschwerdemöglichkeit besteht schon heute inbezug auf die kantonale Verfassungsgerichtsbarkeit mittels der staatsrechtlichen Beschwerde. Praktisch würde sich das vor allem darin auswirken, dass Ueberschreitungen der Kompetenzen des Bundesrates mit Verordnungen gerügt werden könnten. Der Bürger könnte also geltend machen, dass eine bestimmte Vorschrift in einer bundesrätlichen Verordnung richtigerweise in ein Bundesgesetz gehöre. Würde er mit diesem Vorwurf durchdringen, so ginge die Rechtsetzungskompetenz an das Parlament über, was wiederum ein Mittel zur Stärkung des Parlamentes wäre.

Im von mir vorgelegten Text ist zweitens in Abweichung des amtlichen Verfassungstextes von 1977 vorgesehen, dass beim Verfassungsgericht auch Beschwerden wegen Verletzung von Staatsverträgen und Konkordaten erhoben werden können. Von besonderer Bedeutung sind hier die Staatsverträge und die EMRK. Beim Verfassungsgericht soll also auch die EMRK angerufen werden können, welche schon heute eine Art verfassungsmässiger Rechte der Bürger statuiert.

Wer soll die Verfassungsgerichtsbarkeit ausüben?

Mein Vorschlag sieht als Träger der Verfassungsgerichtsbarkeit das Bundesgericht vor. Dies deshalb, weil das Bundesgericht diese Funktion gegenüber den Kantonen schon bis jetzt mit Erfolg wahrgenommen hat. Es kann an die bereits gemachten Erfahrungen anknüpfen, und die Schaffung einer neuen Institution erübrigt sich. Die Zahl der Fälle dürfte sich bei meinem Vorschlag auf Einführung der beschränkten Verfassungsgerichtsbarkeit – also unter Verzicht auf die abstrakte Normenkontrolle – in Grenzen halten. Innerhalb des Bundesgerichtes müssten zwar gewisse organisatorische Vorkehrungen geschaffen werden. So wäre

namentlich zu prüfen, ob für Beschwerden an bundesgerichtliche Abteilungen, in welchen die Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen oder Bundesbeschlüssen gerügt wird, ein besonderer Verfassungsausschuss innerhalb des Bundesgerichtes zu schaffen wäre. Denkbar wäre aber auch, die Prüfung der Verfassungsfrage der jeweiligen Sachabteilung zu überlassen und Plenarbeschlüsse für den Fall abweichender Auffassungen der Abteilungen vorzusehen.

Meines Erachtens habe ich eine massvoll gehaltene, den schweizerischen Verhältnissen angepasste Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit eingereicht. Nach meiner Auffassung könnte diese Form mithelfen, das Vertrauen der Bürger in unsere Einrichtungen neu zu gewinnen und neu zu stärken. Meines Erachtens könnte der schweizerische Rechtsstaat mit einer Verfassungsgerichtsbarkeit in eine zeitgemässe Form ausgebaut werden.

Ich bitte Sie deshalb um eine wohlwollende Behandlung. Ueber die Form und die Details kann man sich sicher unterhalten.

Frau **Blunschy** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Frau Nationalrätin Monika Weber am 4. März 1986 eingereichte parlamentarische Initiative. Frau Weber verlangt mit einem ausgearbeiteten Entwurf die Revision von Artikel 113 der Bundesverfassung, damit in Zukunft das Bundesgericht nicht nur kantonale Erlasse, sondern in konkreten Anwendungsfällen auch Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüfen kann.

Die Kommission hat an ihrer ersten Sitzung vom 19. September 1986 die Initiantin sowie drei Experten angehört und zu ihren Beratungen einen Vertreter des Bundesamtes für Justiz beigezogen.

Die Kommission hat festgestellt, dass bereits heute die Verfassungsmässigkeit von Bundeserlassen sorgfältig geprüft wird. Der Bundesrat ist gemäss Artikel 43 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes verpflichtet, in seinen Botschaften die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse darzustellen. Dies hat dazu geführt, dass namentlich das Bundesamt für Justiz diese Frage jeweils intensiv abklärt.

Auch das Bundesgericht befasst sich schon heute häufig mit der Verfassungsmässigkeit von Bundeserlassen, weil es in sehr zahlreichen Fällen Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse nach dem Prinzip der verfassungskonformen Auslegung interpretiert und allenfalls ergänzt. Einzig wo kein Spielraum für eine verfassungskonforme Auslegung besteht, ist das Bundesgericht gehalten, einen verfassungswidrigen Bundeserlass anzuwenden. Derartige Fälle sind aber sehr selten – die Initiantin und die Experten haben nur wenige aufgezählt –, so dass die Kommission eine sofortige Revision der Bundesverfassung nicht für nötig hält. Das Bundesgericht ist überdies frei, in seiner Urteilsbegründung das Parlament aufzufordern, eine solche verfassungswidrige Gesetzesbestimmung zu revidieren. Derartige Hinweise haben gelegentlich schon zu Gesetzesänderungen geführt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass vor allem die Bundesversammlung selbst für die Verfassungsmässigkeit ihrer Erlasse zu sorgen hat. Dieser Aufgabe könnte vielleicht noch grösseres Gewicht gegeben werden. Die Schweiz kann nur bedingt mit Staaten verglichen werden, welche eine weitgehende Verfassungsgerichtsbarkeit kennen (wie z. B. die BRD, Frankreich oder die USA), da unsere Institutionen auf anderen historischen und kulturellen Traditionen aufgebaut sind. Ins Gewicht fallen namentlich auch die Volksrechte, welche die Beschlüsse der Bundesversammlung legitimieren oder korrigieren können.

Schliesslich befürchtet die Kommission eine beachtliche zusätzliche Belastung des Bundesgerichtes. Diese würde

sich schlecht mit den gegenwärtigen Bemühungen vertragen, dem Bundesgericht wieder mehr Raum für die Erfüllung seiner bestehenden Aufgaben zu verschaffen.

Die Kommission beantragt deshalb mit 15 zu 1 Stimmen, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Wichtig erscheint der Kommission allerdings, dass die Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit vor allem im Zusammenhang mit der vom Bundesrat beantragten Totalrevision der Bundesverfassung weiter geprüft wird. Problematisch erscheint namentlich, dass ein Beschwerdeführer im Verfahren vor den Organen der Europäischen Menschenrechtskonvention die Verfassungsmässigkeit eines Bundeserlasses indirekt anfechten kann, während das Bundesgericht auf diese Rüge nicht eintreten kann. Die Kommission beantragt deshalb, den Bundesrat durch ein Postulat aufzufordern, diese Fragen zu prüfen.

Die Kommissionsminderheit befürwortet die parlamentarische Initiative. Sie verspricht sich einen Gewinn an Rechtssicherheit und sieht in der von der Initiantin vorgeschlagenen konkreten Normenkontrolle weder eine Konkurrenz zu den Volksrechten noch zum Parlament.

#### **Postulat der Kommission Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse. Anfechtung der Verfassungsmässigkeit**

Der Bundesrat wird beauftragt, zu prüfen und der Bundesversammlung Bericht zu erstatten, ob insbesondere angesichts der durch die Europäische Menschenrechtskonvention gegebenen Beschwerderechte die Möglichkeit geschaffen werden sollte, beim Bundesgericht die Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt anzufechten.

#### **Postulat de la commission Lois et arrêtés fédéraux. Contestation de la constitutionnalité**

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner s'il convient, comte tenu notamment des droits de recours conférés par la Convention européenne des droits de l'homme, de créer la possibilité de contester devant le Tribunal fédéral la constitutionnalité de lois et arrêtés fédéraux en rapport avec un cas précis d'application.

#### *Antrag der Kommission Mehrheit*

1. Der Initiative von Frau Weber keine Folge zu geben,
2. Das Postulat der Kommission an den Bundesrat zu überweisen.

#### *Minderheit (Jaeger)*

Der Initiative Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission Majorité*

1. De ne pas donner suite à l'initiative de Mme Weber et
2. De transmettre son postulat au Conseil fédéral.

#### *Minorité (Jaeger)*

De donner suite à l'initiative

Frau **Weber** Monika: Meine parlamentarische Initiative bezweckt die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch im Bund. Ich betone absichtlich im Bund, weil die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Kantonen schon seit über 100 Jahren besteht. Es ist so, dass jeder kantonale Anwendungsakt und damit mittelbar jedes Gesetz beim Bundesgericht mittels staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann.

Es sind verschiedene Gründe, die mich veranlasst haben, diese Initiative einzureichen. Sozusagen den äusseren Anlass dafür bildete – wie Sie sich sicher erinnern – die Verabschiedung des Preisüberwachungsgesetzes durch das Parlament. Daneben gibt es aber unzählige weitere

Gesetze, die nicht mehr mit dem ursprünglichen Verfassungsgedanken übereinstimmen, wenn wir in der Gesetzesammlung nachschauen. Ich betone aber, dass es in erster Linie staatspolitische Gründe sind, die mich mit voller Ueberzeugung für die Schaffung der Verfassungsgerichtsbarkeit eintreten lassen. Ich bin auch nicht die erste, die einen solchen Vorstoss wagt, und möchte kurz zurückblättern in die letzten 36 Jahre und Ihnen kurz in Erinnerung rufen, wann immer schon zu diesem Thema gesprochen wurde.

1950 haben wir es mit einem Vorstoss von Herrn Obrecht zu tun, 1951 mit einem Vorstoss von Herrn Schmid-Rudin, 1953, 1956 und 1958 mit Vorstössen von Herrn Grendelmeier. Er hat in Kleinen Anfragen den Bundesrat jeweils angefragt, wie die Sache weitergehen soll, und der Bundesrat hat jedesmal beteuert, dass er sich «der Bedeutung und Dringlichkeit der Erweiterung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit wohl bewusst ist und alles daran setzt, die Vorbereitung nach Möglichkeit zu beschleunigen». Das waren die Worte des Bundesrates 1953, 1956 und 1958. 1957 haben wir es mit einem Postulat Guisan zu tun, 1960 wieder mit einem Vorstoss von Herrn Grendelmeier, 1961 mit einem Vorstoss von Herrn Glasson, 1972 mit einer Motion Alder und einer Motion Heimann und 1986 mit einem Postulat Pini. Aber es blieb jeweils bei den Beteuerungen. Während alle westlichen Demokratien – auch unsere Kantone – die Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, kann es sich unser Parlament leisten, diese Frage immer wieder zu verschieben, kurz: Man will eben niemanden über sich haben.

Die Kommission hat mit 15 zu 1 Stimmen – wie ich das gehört habe – unsere parlamentarische Initiative, deren Text aus dem Verfassungsentwurf 1977 stammt und der durch die Professoren Kölz und Müller erweitert wurde, abgelehnt und schlägt dem Bundesrat ein Postulat vor, das eine beschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit will, also die Möglichkeit schaffen will, ein Gesetz im Zusammenhang mit einem konkreten Anwendungsakt beim Gericht anfechten zu können.

Genau dasselbe will meine parlamentarische Initiative, und genau dasselbe will auch das am 5. Juni 1986 überwiesene Postulat Pini, mit dem natürlich noch nichts passiert ist – vermutlich auch nichts passieren wird! Es wird auch mit dem heutigen Postulat nichts passieren. Postulate sind leider, so muss ich feststellen, dazu da, dass sie uns als Parlamentarier verträsten und nachher schubladiert werden. So ist, was die Kommission beantragt, im Grunde genommen eine weitere Verzögerungsaktion nach dem Motto: Ja nichts verändern, sonst könnte irgend etwas ins Wanken kommen! Es ist deshalb schlicht skandalös, was man sich da erlaubt.

Aber es gibt sehr sachliche staatstheoretische und staatspolitische Gründe, die für eine Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen.

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass in den gut 100 Jahren seit Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen ein realer Schwund des Verfassungsschutzes für den Bürger eingetreten ist, und zwar aus folgendem Grund: Im Jahr 1875, als das Bundesgericht seine Tätigkeit aufnahm, lag die Hauptfülle der Gesetzgebungszuständigkeiten noch bei den Kantonen. Der Bund hatte damals nur geringe Kompetenzen. Somit konnte das Bundesgericht anfänglich den wichtigsten Teil der Gesetze, die in der Schweiz ergingen, auf ihre Uebereinstimmung mit der Bundesverfassung hin überprüfen, denn gegenüber kantonalen Gesetzen kennt die Schweiz – wie gesagt – eine vollumfängliche Verfassungsgerichtsbarkeit. Weil nun aber seit 1875 immer wieder Kompetenzverschiebungen von den Kantonen zum Bund vorgenommen worden sind – es sind deren mehr als 100 –, ist der Umfang der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz real stark zurückgegangen. Artikel 113 Absatz 3 der Bundesverfassung schliesst ja die Bundesgesetze von der Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Dieser Tatsache ist man sich in der bisherigen Diskussion über die Verfassungsgerichtsbarkeit zu wenig bewusst

gewesen. Es besteht also heute in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit ein beträchtlicher Nachholbedarf. Wie ein Blick auf die europäischen Länder und auf die USA zeigt, wird die Verfassungsgerichtsbarkeit immer mehr zu einem wesentlichen Attribut des modernen Rechtsstaates.

Es gibt noch einen weiteren systembedingten Grund, der für die Verfassungsgerichtsbarkeit spricht. Im Laufe der Jahre ist die Regelungsdichte immer grösser geworden. Wir alle leiden irgendwie darunter. Wenn der Bürger nun über einen Verfassungsgrundsatz abstimmt, der seiner Natur nach allgemein gehalten ist, und wenn er später die Gesetzgebung sowie die ihn berührenden Verordnungen zu spüren bekommt, so hat er das Gefühl – mit Recht das Gefühl, es kann tatsächlich so sein! –, dass eine grosse Diskrepanz zwischen der ursprünglichen Idee, dem Verfassungsartikel also und der Ausführung dieser Idee herrscht. Das Ergebnis ist eine gewisse Frustration beim Bürger, und ich glaube, dieses Frustrationsgefühl des Bürgers tut unserer Demokratie überhaupt nicht gut.

Ich fasse zusammen: Meines Erachtens habe ich eine massvoll gehaltene, den schweizerischen Verhältnissen angepasste Initiative auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit eingereicht. Ich bin davon überzeugt, dass diese Form mit-helfen könnte, das Vertrauen der Bürger in unsere Einrichtungen neu zu gewinnen und neu zu stärken, was dringend und wichtig ist. Im übrigen könnte der schweizerische Rechtsstaat mit einer Verfassungsgerichtsbarkeit in moderner, zeitgemässer Form ausgebaut werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auch im Namen meiner Fraktion, meiner parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Der Text ist abgestützt auf den Verfassungsentwurf von 1977 und wurde erweitert durch die Professoren Kölz und Müller. Da es sich um einen vorläufigen Akt handelt, den wir heute vollziehen, wissen Sie genau, dass man sich über die Form und die Details allenfalls später unterhalten kann.

**Jaeger**, Sprecher der Minderheit: Ich möchte Ihnen als Vertreter der sehr kleinen Minderheit beantragen, die parlamentarische Einzelinitiative für eine Verfassungsgerichtsbarkeit zur Weiterbehandlung an eine Kommission zu überweisen. Damit habe ich bereits gesagt, worum es eigentlich geht. Es geht nicht darum, dass wir in diesem Rat den Text, der Ihnen vorliegt, im Detail behandeln und beraten; es geht um die Grundidee, und dieser Grundidee sollten wir zustimmen, nachdem doch das Konzept nicht nur beim Bundesrat, sondern auch bei der Mehrheit unseres Parlamentes stets ein positives Echo gefunden hatte. Ich kann deshalb nicht verstehen, dass die Kommission mit derart grosser Mehrheit dem von uns vorgeschlagenen Weg eine Absage erteilt hat. Ich sehe darin einen Widerspruch zu der ganzen Politik, die wir im Zusammenhang mit dem Reformvorschlag auf Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den letzten 30 Jahren gepflegt haben.

Die vorliegende Initiative ist meiner Auffassung nach den schweizerischen Verhältnissen sehr sorgfältig angepasst. Die Verfassungsgerichtsbarkeit soll nur für Rechtsanwendungsakte eingeführt werden; sie ist sorgfältig formuliert, wurde staatsrechtlich genau geprüft, und auch die Experten in der Kommission haben bestätigt, dass an der Formulierung des Textes an sich nichts ausgesetzt werden kann. Man kann inhaltlich in einen oder andern Punkt aus staatspolitischen Gründen eine andere Auffassung haben. Nur scheint es mir wichtig, hier nochmals an die Zielsetzungen zu erinnern, und ich möchte das auch im Namen der LdU/EVP-Fraktion tun; es geht ja um eine Verbesserung der Rechtssicherheit, es geht um eine präventive Vorsorge mit Blick auf eine Einhaltung der Verfassungstreue des Gesetzgebers und des Rechtsanwenders und damit nicht zuletzt – ich würde sagen sogar in erster Linie – um die Stärkung eines wichtigen Volksrechtes, nämlich desjenigen der Volksinitiative. Das ist kein Misstrauensvotum gegenüber dem Parlament, gegenüber der gesetzgeberischen Tätigkeit unserer Räte, sondern es geht schlicht und einfach darum, dafür zu sorgen, dass im Zusammenhang mit unserer Rechtssetzung nichts geschieht, was gegen die Verfassung

geht. Ich glaube, diese Sorge ist nicht unberechtigt. Beispiele aus der Vergangenheit, wie sie auch von Frau Weber vorgetragen wurden, belegen dieses Argument.

In der Kommission wurde auch darauf hingewiesen, dass man eine solche Revision immer in einem grösseren Zusammenhang betrachten müsste, dass wir also beispielsweise, wenn wir hier von der Verfassungsgerichtsbarkeit sprechen, auch das andere Paket, nämlich die Gesetzesinitiative, mit in die Beratungen einzubeziehen hätten, weil da ein gewisser Konnex bestehe. Ich kann dem zustimmen. Dieses Argument ist auch im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung wieder vorgebracht worden. Wir haben deshalb tatsächlich parallel zu derjenigen über die Verfassungsgerichtsbarkeit eine zweite parlamentarische Initiative über die Einführung der Gesetzesinitiative eingereicht, und es hätte durchaus die Möglichkeit bestanden, diese beiden Initiativen in der gleichen Kommission zusammen zu behandeln, um allfällige Zusammenhänge dann auch gemeinsam beraten zu können.

Mit dem ablehnenden Entscheid würden Sie die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit beerdigen; denn mit dem Postulat – darüber müssen wir uns im klaren sein – werden wir nicht viel erreichen. Es wird schubladisiert werden. Auch das Postulat unseres Kollegen Pini, das genau dasselbe will – wir haben es übrigens im Juni 1986 in diesem Rat gutgeheissen –, würde damit wertlos; denn wenn wir nicht einmal bereit sind, die Idee in einer Kommission weiter zu verfolgen, ohne auf die einzelnen Vorschläge *in concreto* einzugehen, dann ist das *de facto* eine Absage an das Postulat Pini und damit eine Absage an die Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir gelangen also mit einem ablehnenden Entscheid in Widerspruch zu dem, was wir in der Vergangenheit beschlossen haben und zu dem, was von Seiten des Bundesrates und der hier vertretenen politischen Gruppen immer wieder dazu gesagt wurde.

Ich möchte auch daran erinnern, dass in sämtlichen Vorschlägen zu einer Totalrevision der Bundesverfassung die Verfassungsgerichtsbarkeit vorgesehen war. Im Vorschlag der Kommission Furgler von 1977 finden Sie ein sehr ähnliches Konzept. Auch von daher ist es schwer verständlich, wenn wir jetzt die Übung abbrechen. Ich würde schon gar nicht verstehen, wenn wir das Ganze auf die Totalrevision verschieben würden. Das wäre meiner Auffassung nach auch nicht redlich; denn wir wissen ganz genau, dass jene Bestrebungen auf eine sehr lange Bank geraten sind. Das haben wir auch in der Kommission feststellen müssen, die sich mit dem sehr mühsamen Problem der Totalrevision unserer Bundesverfassung befasst.

Es geht nicht darum, den einzelnen Vorschlägen und Formulierungen des Textes der Initiative Weber zuzustimmen, sondern um die Zustimmung zu einem Konzept, das in der Kommission weiterbehandelt würde, wobei auch Alternativen zu diskutieren wären. Das ist der Weg, der zu einem ausformulierten Konzept führen könnte.

Ich bitte Sie um Unterstützung unseres Minderheitsantrages.

**Le président:** Les représentants des groupes libéral, radical, démocrate-chrétien et de l'Union démocratique du centre se déclarent d'accord avec le rapport de la commission et le postulat de celle-ci. Je donne la parole à M. Bäumlín qui s'exprime au nom du groupe socialiste.

**Bäumlín:** Ganz möchte die Kommission das Problem ja nicht vom Tisch haben. Sie hat ein Postulat beantragt. Darüber wird die Kommissionspräsidentin etwas sagen. Ich äussere mich dazu nicht.

In mancher Hinsicht verstehe ich Ihren Unmut, Herr Jaeger. Ich bin auch der Meinung, dass es Gegenargumente gibt, die einfach nicht haltbar sind. Sie haben das Gegenargument Totalrevision erwähnt. Ich bin vollständig mit Ihnen einverstanden. Die Totalrevision soll nicht zum Vorwand genommen werden, um jetzt und in Zukunft alle Initiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung vom Tisch zu wischen. Das können wir um so weniger akzeptieren, als das

Schicksal der Totalrevision noch völlig ungewiss ist, obschon man sie wieder an die Hand nimmt. Ich sehe keinen Grundkonsens für eine Totalrevision, die über blosses Kosmetik hinausginge.

Es wurde auch gesagt, die Idee eigne sich nicht für eine parlamentarische Initiative. Sie eignet sich durchaus für eine parlamentarische Initiative! Es geht wohl um ein grundsätzliches, aber dennoch um ein in sich abgeschlossenes Problem. Es wäre gut, wenn gerade auch in Grundsatzfragen wieder mehr Initiative vom Parlament ausginge.

Ein anderes Argument, das im Bericht der Kommission vorgetragen wird: Das Bundesgericht, das zu entlasten man im Begriffe ist, sei nicht zusätzlich zu belasten. Dieses Argument kann ich nicht akzeptieren. Wenn die Verfassungsgerichtsbarkeit als wichtig qualifiziert wird und eingeführt werden soll, gilt das Entlastungsargument nicht.

Es werden also etliche Argumente vorgebracht, die unsere Fraktion ganz und gar nicht teilt.

Ich bin dennoch kein Befürworter der Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich gestehe, ich war es als Student und als junger Jurist. Da hat mir die Grundsatzüberlegung eingeleuchtet, es müsse die Hierarchie der Rechtsnormen respektiert werden, Gesetze müssten verfassungskonform sein, und im Konfliktfall habe der Richter zu entscheiden.

Ich habe seit längerer Zeit diese Meinung geändert. Bei meinen Fachkollegen gehen die Meinungen auseinander. Vielleicht ist heute der überwiegende Teil der Auffassung, die Verfassungsgerichtsbarkeit sei einzuführen. Aber es gibt jedenfalls eine respektable Minderheit.

Ich will vor allem zwei Gesichtspunkte anführen: Die Verfassungsgerichtsbarkeit passt schlecht in das traditionelle, schweizerische Demokratieverständnis. Artikel 71 der Bundesverfassung sagt, die Bundesversammlung sei das oberste Organ. Dazu können wir viele Fragezeichen machen. Die Wirklichkeit widerspricht heute dem Modell der Verfassung in mancher Hinsicht, insbesondere wenn wir an das Verhältnis des Parlaments zur Exekutive denken. Die Verfassung bringt aber klar zum Ausdruck, dass der Typus des Gesetzgebungsstaates verwirklicht werden sollte und nicht der des Richterstaates. Artikel 71 und auch Artikel 113 der Bundesverfassung distanzieren sich vom USA-Modell, das dem Richter grossen Einfluss gibt.

Herr Jaeger, wenn ich noch etwas zu Ihrer Argumentation sagen darf: Sie haben Unmut geäussert in bezug auf die Art und Weise, wie man mit angenommenen Initiativen verfährt. Ich teile diesen Unmut und in der Sache, von der Sie gesprochen haben, bin ich auch Ihrer Meinung. Aber die Art von Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie Frau Weber einführen möchte, könnte hier gar nichts helfen. Es wäre die Inzidenzkontrolle, die bei einem Akt der Anwendung, der einen Betroffenen belastet, anknüpfen könnte, wenn sich der Betroffene wehrt. Aber diese Art von Verfassungsgerichtsbarkeit hilft nicht gegenüber einem untätigen Gesetzgeber. Da bin ich sowieso skeptisch. Soll und kann denn der Richter an die Stelle des untätigen Gesetzgebers treten? Das ist politisch nicht zu verantworten.

Ein zweites Gegenargument: Die Verfassungsgerichtsbarkeit führt zu einer unerwünschten und problematischen Verpolitisierung der Justiz. Verfassungsrechtsnormen sind sehr oft offene Normen. Sie verwenden unbestimmte Begriffe wie den Begriff der Freiheit, der Gleichheit usw. – Begriffe, die konkretisierungsbedürftig sind und einen Beurteilungsspielraum eröffnen. Wer soll schliesslich das Sagen haben: das Parlament, das politisch verantwortlich gemacht werden kann oder der Richter, den man eben gerade nicht auf die gleiche Weise politisch verantwortlich machen kann und nach unserer Auffassung von Gewaltenteilung auch nicht verantwortlich machen soll?

Ich habe mich in den vergangenen Jahren intensiv mit der verfassungsgerichtlichen Praxis anderer Staaten befasst, und da hat mir manches missfallen. Was das Eigentum betrifft, haben die Gerichte gewöhnlich eine äusserst konservative Einstellung. Ich hätte viel Material dazu, kann das aber hier nicht darlegen.

Ich nenne nur ein Beispiel aus einem anderen Bereich, das

die Bundesrepublik Deutschland betrifft. Das Bundesverfassungsgericht hat die Fristenlösung vereitelt. Man muss sich nicht einig sein in der Frage der Fristenlösung. Aber unter Schweizern ist man sich relativ einig, dass in einer solchen Frage der Gesetzgeber, der politisch verantwortlich ist, das letzte Wort haben soll und nicht der Richter. Dieser entscheidet nämlich nicht aufgrund der geschriebenen Verfassung, er tut bloss so. Die geschriebene Verfassung sagt nichts über die Fristenlösung, da muss man schon etwas hineininterpretieren. Man geht dabei von einer bestimmten Weltanschauung aus, die liberal, linksliberal oder konservativ sein kann. Man liest dann aus der Verfassung das Weltbild heraus, das man vorher in sie hineingebracht hat. Das war nachweisbar bei vielen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in wichtigen politischen Fragen so.

Das möchte ich nicht. Die Verfassungsgerichtsbarkeit würde noch zu einer vermehrten Politisierung unserer Richterwahlen führen – eine meiner weiteren Sorgen.

In beschränktem Mass – soweit dies zu verantworten ist – haben wir in der Schweiz eine Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber den Kantonen. Dies ist nötig, um die Einheit der Rechtsordnung im Bundesstaat durchzusetzen. Das ist problemlos. Wir haben zudem eine gewisse Ueberprüfung der Verordnungen des Bundesrates; auch das halte ich für richtig. Aber es ist problematisch, weiter zu gehen, ausser wenn sich Neuerungen aufdrängen sollten wegen der Problematik, die sich daraus ergibt, dass Fälle, die nicht an das Bundesgericht gezogen werden, in Strassburg hängig gemacht werden können. Diese Problematik soll weiter geprüft werden.

Sonst bin ich mit meiner Fraktion der Ansicht, man solle zurückhaltend sein, so sehr – abstrakt betrachtet – die Idee verlockend erscheinen mag. Sie würde uns politisch auf Wege bringen, die mit unserer Referendumsdemokratie kaum vereinbar wären.

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

*Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr  
La séance est levée à 12 h 30*

## **Parlamentarische Initiative (Weber Monika) Verfassungsgerichtsbarkeit**

### **Initiative parlementaire (Weber Monika) Juridiction constitutionnelle**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.222
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	392-397
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 201

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.