

EWR-Vertrag, neu einbeziehen müssen. Um Ihnen noch ein weiteres Stichwort zu geben: Es wird im Rahmen dieser Totalrevision etwa auch ein Vorschlag, wie er von Nationalrat Oehler eingebracht worden ist – die Schaffung eines eigenen Finanz- oder Steuergerichtshofes mit möglichem Standort in der Ostschweiz – zu prüfen sein. Sie sehen, der Bundesrat ist durchaus bereit, auch diese umfassende Revision unserer Justiz an die Hand zu nehmen. Ich muss Sie aber einfach darauf aufmerksam machen, dass angesichts der Grösse der Aufgabe natürlich der Zeitplan anders aussehen wird. Ich habe es angedeutet: Wir werden vielleicht sofort gewisse Anpassungen im Rahmen der Verhandlungen über den EWR-Vertrag realisieren müssen. Und das grosse Projekt der Totalrevision mit der unbedingt notwendigen Einsetzung einer Expertenkommission wird dann allerdings mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Aber der Bundesrat ist bereit, auch diese Motion entgegenzunehmen.

Küchler: Nur ein Wort zu den Bedenken von Herrn Kollege Schoch wegen der parlamentarischen Behandlung der beiden Vorstösse: Es besteht hier ein kleines Missverständnis, Herr Kollege Schoch, denn meine Motion beinhaltet im Text lediglich das sogenannte Sofortprogramm und nicht die längerfristigen Massnahmen. Wir kommen also mit meinem Vorstoss in bezug auf das Sofortprogramm einerseits und mit Ihrem Vorstoss oder mit der parlamentarischen Initiative betreffend die längerfristigen Massnahmen andererseits einander nicht in die Quere; das eine schliesst das andere nicht aus. Es lag mir vielmehr daran, in meinem Votum bereits ebenfalls darauf hinzuweisen, dass mit dem Sofortprogramm selbstverständlich nicht auf die längerfristige Reform des Bundesgerichtes verzichtet werden darf und kann, sondern dass es beides braucht; dies zur Klarstellung.

Ueberwiesen – Transmis

90.568

Motion Zimmerli

Revision des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege: EMRK-konforme Umschreibung der Ueberprüfungsbefugnis des Bundesgerichts

Révision de la loi fédérale sur l'organisation de la protection fédérale: droit de cognition du Tribunal fédéral redéfini conformément aux dispositions de la convention européenne des droits de l'homme

Wortlaut der Motion vom 18. Juni 1990

In neusten Entscheiden über staatsrechtliche Beschwerden gegen Enteignungen, die sich auf kantonales Recht stützen – zum Beispiel BGE 115 Ia 67ff. E.2 – hat das Schweizerische Bundesgericht erkannt, die Bestimmungen des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege erlaubten es ihm nicht, die Sachverhaltsfeststellungen im angefochtenen Hoheitsakt frei zu überprüfen, wie es Artikel 6 Ziffer 1 EMRK verlange. Es hat daraus gefolgert, die Kantone seien verpflichtet, zu diesem Zweck verwaltungsunabhängige richterliche Vorinstanzen mit entsprechend umfassender Kognition einzusetzen.

Diese Rechtsprechung ist staatspolitisch ausserordentlich problematisch und steht im Widerspruch zu der in den Kantonen weit verbreiteten Rechtstradition, wonach namentlich Planungsentscheide und Hoheitsakte der Kantons- und Gemeindeparlamente und der Exekutivbehörden gerade nicht bei verwaltungsunabhängigen Gerichten (namentlich Verwaltungsgerichten) angefochten werden können. Die Praxis des Bundesgerichts zwänge die Kantone beispielsweise dazu, Nut-

zungsplanungen, mit denen das Enteignungsrecht erteilt wird, oder etwa kantonale Strassenpläne mit Enteignungswirkung der umfassenden Ueberprüfung durch ein kantonales Verwaltungsgericht zu unterstellen. Damit werden aber die Grenzen zwischen Justiz im Sinne wohlverstandener Rechtskontrolle und Politik in unerträglicher Weise verwischt. Die meisten Kantone dürften sich deshalb ausserordentlich schwertun, eine angeblich durch Artikel 6 Ziffer 1 EMRK geforderte Justizreform im demokratischen Rechtsetzungsverfahren zu verabschieden. Leider wurde es seinerzeit beim Beitritt der Schweiz zur EMRK unterlassen, mit Bezug auf die hier interessierenden Rechtsfälle einen klar definierten Vorbehalt anzubringen. Andererseits muss heute alles getan werden, um bei der Bevölkerung vermehrt um Verständnis für die Praxis zur EMRK zu werben.

Weil die Beurteilung von bundesrechtlichen Enteignungen durch das Bundesgericht im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren keine Schwierigkeiten bereitet, erscheint als gegeben, die Bestimmungen über das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren möglichst rasch anzupassen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, in die neue Vorlage zur Revision des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege eine Bestimmung aufzunehmen, wonach das Bundesgericht bei der Beurteilung staatsrechtlicher Beschwerden gegen kantonale Hoheitsakte betreffend «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK gehalten ist, als «Gericht» im Sinne dieser Konventionsbestimmung Sachverhalts- und Rechtsfragen in dem von der EMRK geforderten Umfang frei zu prüfen, soweit das kantonale Recht diese Aufgabe nicht einer verwaltungsunabhängigen richterlichen Instanz im Kanton überträgt.

Texte de la motion du 18 juin 1990

Dans de récents arrêts concernant des recours de droit public formés contre des décisions d'expropriation fondées sur le droit cantonal – par exemple dans l'ATF 115 Ia 67ss., cons. 2 – le Tribunal fédéral a établi que les dispositions de la loi d'organisation judiciaire ne lui permettaient pas d'examiner librement l'exactitude des faits constatés dans l'acte attaqué comme l'exige l'article 6, 1er chiffre, de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en a conclu que les cantons sont tenus d'instituer des autorités judiciaires indépendantes de l'administration qui puissent vérifier les faits et qui pour ce faire, soient investies d'un pouvoir de cognition suffisamment étendu.

Cette jurisprudence est extrêmement critiquable du point de vue politique et s'oppose à l'usage très répandu dans les cantons, selon lequel il n'est justement pas possible d'attaquer devant des tribunaux indépendants de l'administration (notamment des tribunaux administratifs) certaines décisions – en particulier celles qui concernent la planification – prises par les autorités exécutives ou législatives des cantons ou des communes. La jurisprudence du Tribunal fédéral forcerait par exemple les cantons à soumettre à l'examen complet d'une cour administrative cantonale, les plans d'exploitation par lesquels le droit d'exproprier est octroyé ou les plans cantonaux concernant des routes sur lesquels des décisions d'exproprier peuvent être fondées. La ligne démarquant de la politique, la justice en tant qu'exercice d'un contrôle judiciaire du droit, s'estomperait alors de manière inadmissible. La plupart des cantons auraient sans doute beaucoup de mal à adopter, en observant les règles d'une procédure législative démocratique, une réforme de la justice prétendument requise par l'article 6, chiffre 1er, de la Convention européenne des droits de l'homme. Malheureusement, on a omis, lors de la ratification de la convention susmentionnée, de formuler une réserve explicite ayant trait aux questions juridiques qui nous intéressent. D'autre part, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que le peuple comprenne mieux l'application de la convention.

Etant donné que le Tribunal fédéral n'a pas de difficulté à se prononcer dans des procédures de droit administratif sur les recours formés contre les expropriations décidées conformément au droit fédéral, il paraît indiqué de modifier le plus rapi-

dement possible les dispositions relatives à la procédure à suivre pour les recours de droit public.

Aussi le Conseil fédéral est-il invité à prévoir, dans le projet de révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire, une disposition selon laquelle le Tribunal fédéral serait tenu, lorsqu'il doit se prononcer sur des recours de droit public formés contre des décisions d'autorités cantonales relatives aux prétentions et obligations de droit civil visées par l'article 6, chiffre 1er, de la convention, d'examiner librement, en tant que tribunal au sens dudit article, les faits et les questions juridiques, et ce dans la mesure requise par la convention, pour autant que cette tâche ne soit pas confiée par le droit cantonal à une autorité judiciaire du canton indépendante de l'administration.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Béguin, Cavadini, Danioth, Ducret, Hänsenberger, Huber, Jagmetti, Küchler, Rhinow, Rüesch, Schmid, Seiler, Uhlmann, Weber (14)

Zimmerli: Auf den ersten Blick, wenn man nur den Titel meines Vorstosses liest, könnte man versucht sein, diesen als professoralen Beitrag zu einem Lehrgang für juristische Feinmechanik abzutun. Ich möchte aber versuchen, Ihnen zu begründen, weshalb das von mir vorgebrachte Anliegen von erheblicher staatspolitischer Bedeutung ist und namentlich in diesem Rat einer vertieften Diskussion bedarf.

Artikel 6 Ziffer 1 der EMRK bestimmt, dass über die zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen ein «unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht» zu entscheiden hat. Die Eidgenossenschaft hat diese Bestimmung seinerzeit im Bewusstsein ratifiziert, kein rechtsstaatliches Schwellenland zu sein. Dabei hat sie indessen die Rechnung ohne den Wirt, d. h. ohne die weisen fremden Richter in Strassburg gemacht, die es für richtig gefunden haben, den Begriff «zivilrechtliche Ansprüche» ohne ersichtlichen sachlichen Grund auf die Bereiche des Verwaltungsrechts, namentlich auf die Enteignung, auszudehnen.

Gestützt darauf hat sich nun das Bundesgericht beeilt, unser traditionelles Rechtsmittelsystem im Bereich des kantonalen Enteignungsrechts als menschenrechtlich unterentwickelt zu qualifizieren, soweit das kantonale Recht nämlich keine Ueberprüfung des sogenannten Enteignungstitels durch ein unabhängiges kantonales Gericht vorsieht. Im gleichen Atemzug lehnte es das Bundesgericht im Waadtländer Entscheid aus der Gemeinde Coppet vom Mai 1989 ab, im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren selber als Gericht im Sinne der EMRK tätig zu sein. Das Bundesgericht ist nämlich der Meinung, es könne in diesem staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren den Sachverhalt nicht frei prüfen, was im übrigen im Gesetz nirgends so geregelt ist.

Was heisst das nun konkret? In vielen Kantonen – und so auch im Kanton Bern – muss ein Enteignungstitel über einen Beschluss des Kantonsparlamentes erwirkt werden, wenn das Gesetz nicht extra den Regierungsrat, d. h. die Exekutive, dazu ermächtigt. Man denke etwa an die Enteignung für eine Grundwasserfassung und ähnliches. Weiter enthalten zahlreiche Raumpläne, namentlich auch Nutzungspläne, Zuordnungen von Grundstücken zu Zonen, die für öffentliche Werke beansprucht werden dürfen. Es muss nicht immer ein Schiessplatz, es kann auch sonst eine Freifläche sein.

Wenn diese Pläne rechtskräftig werden, gilt zugleich das entsprechende Enteignungsrecht als erteilt. Die Richter von Strassburg und von Lausanne zwingen nun die Kantone praktisch dazu, diese Planungsentscheide alle einem kantonalen Verwaltungsgericht oder einer anderen verwaltungsunabhängigen Gerichtsbehörde zur vollumfänglichen Prüfung zuzuweisen, obwohl man genau weiss, dass diese Planungsentscheide vorab auf Ueberlegungen der Zweckmässigkeit beruhen und sich einer umfassenden Ueberprüfung durch den Richter im Rahmen der richtig verstandenen Verwaltungsrechtspflege weitgehend entziehen. Dafür haben wir in unserem Land – und das ist eine tief verwurzelte Tradition – ja das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, in welchem das Bundesgericht die planerischen Hoheitsakte auf ihre Grundrechtsverträglichkeit – hier Eigentumsgarantie – hin überprüft.

Nun wird also von Strassburg und von Lausanne aus der Rechtsmittelstaat propagiert! Ich glaube, man kann es nicht anders nennen.

Seit Jahren bemühen sich die Kantone, die Verwaltungsrechtspflege zu entflechten, indem sie die Regierungsakte nach dem Muster der Bundesverwaltungsrechtspflege gerade nicht einer richterlichen Kontrolle durch eine verwaltungsunabhängige Gerichtsinstanz unterstellen, sondern dafür – wenn überhaupt – den verwaltungsinternen Rechtsweg vorsehen. Auch der Bundesrat hätte keine Freude, würden seine Entscheide nun neuerdings durch das Bundesgericht überprüft. Es muss doch genügen, dass unser Bundesgericht kantonale Enteignungsentscheide auf staatsrechtliche Beschwerde hin – d. h. als Verfassungsgericht in Konkretisierung der Eigentumsgarantie – überprüft, wie das schon seit Jahrzehnten der Fall ist, ohne dass man uns mit Fug und Recht vorwerfen könnte, unser Rechtsschutzverständnis sei in menschenrechtswidriger Weise unterentwickelt. Wenn schon im Lichte einer für mich unverständlichen Ueberdehnung von Artikel 6 der EMRK eine Geste gemacht werden muss, dann bitte auf der Stufe Staatsrechtspflege und nicht in Vergewaltigung der Verwaltungsrechtspflege der Kantone.

Wenn ich sozusagen eine Bundeslösung anstrebe, dann gerade aus Rücksicht auf die föderalistischen Strukturen unserer Verwaltungsrechtspflege. Es macht einen entscheidenden Unterschied, ob ein kantonaler Hoheitsakt, der vorab auf Zweckmässigkeitsüberlegungen beruht, von einem kantonalen Gericht oder vom Bundesgericht als Staatsgericht überprüft wird. Im letzteren Fall wird die Grundrechtskonformität auf höherer Stufe überprüft, der Entscheid hat auch eine höhere Legitimation.

Deshalb ist das Argument verfehlt, die von mir vorgeschlagene Lösung – Erweiterung der bundesgerichtlichen Prüfung in Sachverhaltsfragen – stehe im Widerspruch zur Erweiterung des Rechtsschutzes in der kantonalen Verwaltungsrechtspflege. Ganz im Gegenteil. Diese Erweiterung der kantonalen Verwaltungsjustiz beschränkt sich auf justitiable Materien, d. h. vorab auf Rechtsanwendungsakte der Verwaltung, wie etwa Bewilligungen und dergleichen. Dabei muss es auch im Bereich des Planungsrechts bleiben, wollen wir nicht dem verpönten Richterstaat das Wort reden. Wenn wir nämlich heute die Kantone aus Respekt vor den Strassburger Richtern zwingen, Nutzungspläne von den verwaltungsunabhängigen kantonalen Justizbehörden überprüfen zu lassen – aufgrund von Artikel 6 EMRK –, nehmen wir im übrigen einen im Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Raumplanungsgesetzes höchst umstrittenen Entscheid vorweg, nämlich die Unterstellung der Nutzungspläne unter die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, weil die Kantone ja nach dem Konzept der OG-Revision – das war weitgehend unbestritten – überall dort verwaltungsunabhängige Justizbehörden einsetzen müssen, wo die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist.

Vor diesem gesetzgeberischen Gewaltakt möchte ich im Interesse einer von unserer Bevölkerung weithin akzeptierten Verwaltungsrechtspflege nachdrücklich warnen.

Die Kantone werden sich nicht von Strassburg eine Verfassungsgerichtsbarkeit aufzwingen lassen, die unschweizerisch ist und bloss die Entscheidungsfindung zu Planungsfragen unnötig verzögert, ohne zu einem griffigen Rechtsschutz beizutragen. Ein Weiteres: Der Bund hat in den letzten Jahren die Rechtssetzungskompetenzen der Kantone in vielen Bereichen beschnitten und gestützt auf entsprechende Verfassungsaufträge selber legiferiert, vor allem auch im Bereich Raumplanung und für öffentliche Werke. Das Rechtsmittelsystem der Bundesrechtspflege hat damit nicht Schritt halten können. Ich schliesse mich hier meinen Vorrednern an. Noch und noch müssen die Richter sich über die Abgrenzung zwischen staatsrechtlicher Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde den Kopf zerbrechen. Es geht auch aus diesem Grund nicht an, die Kantone zu mühseligen Aenderungen ihrer Verwaltungsrechtspflegegesetze zu veranlassen, wenn sie genau wissen, dass das, was sie produzieren, dann umgehend Makulatur sein wird, weil der Bundesgesetzgeber ja das Rechtsmittelsystem im Bund überprüfen muss.

Der Bundesrat wird einwenden, dem ohnehin schon überlasteten Bundesgericht könne nicht noch mehr Arbeit zugemutet werden. Dazu folgendes:

Mit den umstrittenen Enteignungen, die sich auf Bundesrecht stützen – ich denke an Eisenbahnbauten, Nationalstrassen, Rohrleitungen, Hochspannungsleitungen usw. –, befasst sich das Bundesgericht heute schon, und zwar auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin und in durchaus menschenrechtskonformer Weise.

Die kantonalen Enteignungsfälle werden zahlenmässig nicht stark ins Gewicht fallen. Ueber sie aufgrund vollständiger kantonalen Akten mit der erforderlichen freien Kognition als Staatsgerichtshof zu entscheiden, dürfte für das Bundesgericht nicht wesentlich aufwendiger sein, als im Gelände etwa die raumplanungsrechtlichen Auswirkungen einer Stallbaute zu prüfen, die Umweltverträglichkeit eines Parkplatzes vor einer ländlichen Wirtschaft zu untersuchen oder den umstrittenen Waldabstand gegenüber einem Weekendhäuschen nachzumessen und sich mangels genügendem Kartenstudiums wenn möglich noch im Gelände zu verirren.

Es geht auch hier darum, Prioritäten zu setzen und die Proportionen zu wahren. Ich bin gewiss der letzte, der dem geplagten Bundesgericht noch mehr unnötigen Ballast aufbürden möchte. Dafür war ich selber zu lange Richter. Es geht aber nicht an, mit dem Belastungsargument – es ist ein Allerweltsargument – die Kantone zu staatspolitisch bedenklichem Tun zu zwingen.

Was geschieht, wenn sich die Kantone weigern, dem Befehl aus Strassburg und Lausanne zu folgen, wenn der Bundesgesetzgeber nicht im Sinne meines Vorstosses ein Einsehen hat? Der Bundesrat müsste letztlich zu Zwangsmassnahmen greifen und über den kantonalen Gesetzgeber hinweg in die kantonale Gerichtsorganisation eingreifen. Ich glaube nicht, dass damit für die Menschenrechte und für die Akzeptanz des Wirkens der EMRK-Organen in der Schweiz viel gewonnen wäre. Den Kantonen, die ihre Verwaltungsgerichte nicht als blosse Durchlaufstationen – fast hätte ich gesagt: Durchlauferhitzer – der Staatsrechtspflege missbrauchen wollen, bliebe zwar der Weg offen, aufgrund einer «pervertierten» Auslegung von Artikel 114bis Absatz 4 BV die Bundesversammlung zu bitten, dem Bundesgericht doch solche Streitigkeiten mit einer Kompetenzzuweisung zum Entscheid zu übertragen, sozusagen analog zum Solothurner Fall, den wir soeben entschieden haben. Dann hätten wir es herrlich weit gebracht, denn damit müssen sich die Kantone sinngemäss den Vorwurf des Bundesgesetzgebers gefallen lassen, sie seien selber nicht in der Lage, punkto Schutz der Menschenrechte zum Rechten zu sehen! Einen solchen Vorwurf verdienen unsere Kantone nie und nimmer.

Herr Kollege Schoch hat darauf hingewiesen, dass der Bundesrat selber in der Botschaft zur abgelehnten OG-Revision ausdrücklich sagte, er möchte ein Prozessgesetz schaffen, das EMRK-konform ist. Er hat die Gelegenheit dazu, wenn er meiner Motion zustimmt.

Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die schweizerische Antwort auf das Diktat von Strassburg kann nur heissen, dass in kantonalen Enteignungsfragen das Bundesgericht als unabhängiges Gericht im Sinn von Artikel 6 Ziffer 1 der EMRK zu amten hat. Ich bitte deshalb den Bundesrat und die Räte um einen entsprechenden kurzen Nebensatz in der neuen OG-Vorlage, wie dies mit meiner Motion angeregt wird.

Bundespräsident Koller: Herr Zimmerli wirft ein auf den ersten Blick juristisch-technisches Problem auf, das aber doch staatspolitisch von erheblicher Bedeutung ist, weshalb ich etwas weiter ausholen muss.

Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention verpflichtet die Mitgliedstaaten, für gewisse Streitigkeiten auch nach kantonalem Verwaltungsrecht, wenn sie nach der Terminologie der EMRK als zivilrechtliche Streitigkeiten zu betrachten sind, den Zugang zum Richter zu öffnen. Nun kann man offensichtlich diesen Zugang zum Richter auf zwei Arten realisieren: einerseits durch eine kantonale Lösung, indem die Kantone ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit diesen Erfordernissen der EMRK anpassen, oder, wie Herr Ständerat Zimmerli

Ihnen dies vorschlägt, durch eine Bundeslösung, indem wir in die in Aussicht genommene OG-Revision eine entsprechende Bestimmung aufnehmen.

Herr Ständerat Zimmerli macht geltend, für die Bundeslösung spreche vor allem, dass es unseren Rechtstraditionen in den Kantonen widerspreche, wenn Planungsentscheide und andere Hoheitsakte der Kantons- und Gemeindeparlamente sowie der Exekutivbehörden einer kantonalen richterlichen Kontrolle zu unterstellen seien. Denn hier handle es sich um eminent politische Geschäfte. Herr Ständerat Zimmerli weiss aber auch, dass diese Geschäfte, obwohl er sie als politische bezeichnet, nach Artikel 6 der EMRK tatsächlich einer richterlichen Kontrolle zu unterstellen sind und dass wir daher diese staatsvertragliche Verpflichtung erfüllen müssen. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass wir uns bei dieser Frage an die in unserem föderalistischen Staat allgemein geltenden Prinzipien halten sollten. Danach ist die Organisation der Rechtspflege für das kantonale Verwaltungsrecht in erster Linie Sache der Kantone. Der Bundesrat ist zuversichtlich, dass die Kantone willens und fähig sind, ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit diesen internationalen Verpflichtungen anzupassen.

Sie wissen, dass heute, wenn ich mich nicht irre, von allen Kantonen deren 23 bereits kantonale Verwaltungsgerichte eingeführt haben oder auf dem Weg dazu sind. Nach Meinung des Bundesrates verlangen es somit das föderalistische Prinzip und der Grundsatz der kantonalen Verfahrenshoheit, dass die Kantone tätig werden und dafür sorgen, dass diese freie, richterliche Prüfung der Tat- und Rechtsfrage, wie sie von Artikel 6 der EMRK verlangt wird, tatsächlich möglich ist.

Herr Ständerat Zimmerli möchte wissen, was der Bundesrat macht, wenn sich einzelne Kantone weigern. Auch dann möchten wir nicht voreilig den Ausweg über eine solche generelle Bundeslösung suchen, sondern wir möchten dort anknüpfen, wo die geltende Verfassung das bereits vorsieht. In Artikel 114bis Absatz 4 BV ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Kantone mit Genehmigung der Bundesversammlung gewisse administrative Streitigkeiten, die in ihren Bereich fallen, nötigenfalls an das Bundesgericht überweisen können.

Der Vorschlag von Herrn Zimmerli, eine Bundeslösung zu realisieren, widerspricht aber auch vollkommen den Hauptanliegen der Teilrevision des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Wir streben mit diesem Sofortprogramm eine wesentliche Entlastung des Bundesgerichtes an. Mit diesem Vorschlag würden wir dem Bundesgericht Mehrarbeit aufladen. Es ist schwierig, eine Voraussage zu machen, aber weil ja eine freie Ueberprüfung der Tatfragen verlangt ist, heisst das unter Umständen auch entsprechend aufwendige Augenscheine und andere Instruktionsmassnahmen, die wir hier dem Bundesgericht aufbürden würden. Wir sind – übrigens mit dem Bundesgericht – der Meinung, dass dies auch dem Hauptziel, nämlich der Entlastung des Bundesgerichtes, widersprechen würde.

Die Bundeslösung hat aber auch noch einen weiteren Nachteil: Sie würde in den einzelnen Kantonen zu unterschiedlichen Regelungen im Rechtsschutz führen, je nachdem, ob die einzelnen Kantone für solche zivilrechtlichen Streitigkeiten im Sinne von Artikel 6 der EMRK selber einen Richter zur Verfügung stellen würden oder nicht. Jene Kantone, bei denen das der Fall wäre, hätten dann – mit dem Bundesgericht – das zweistufige richterliche Verfahren. In jenen Kantonen, die diese Möglichkeit aber nicht zur Verfügung stellen würden, hätten die Rechtsbetroffenen nur die Ueberprüfung durch das Bundesgericht. Auch das spricht unserer Meinung nach gegen die Lösung.

Zusammenfassend kommen wir daher zum Schluss, dass eine solche Bundeslösung gegen unser föderalistisches Prinzip und gegen die kantonale Verfahrenshoheit verstösst. Wir sind der Meinung, dass, wenn Schwierigkeiten bestehen, kasuell über Artikel 114bis BV angemessene Lösungen zu finden sind. Der Vorschlag würde, wie gesagt, dem Hauptanliegen, der Entlastung des Bundesgerichtes, widersprechen, und es würde zu einem unterschiedlichen Rechtsschutz in den einzelnen Kantonen kommen, indem die Garantie der zweistufigen richterlichen Kontrolle in Verwaltungssachen nicht überall gewährleistet wäre.

Aus all diesen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat, in Übereinstimmung mit dem Bundesgericht, die Motion von Herrn Zimmerli abzulehnen.

Rhinow: Ich möchte Sie bitten, der Motion Zimmerli zuzustimmen. Ich möchte die Gründe nicht wiederholen, die der Motionär selbst in für mich überzeugender Weise aufgelistet hat. Ich möchte zu zwei Punkten kurz Stellung nehmen, die auch Herr Bundespräsident Koller erwähnt hat.

1. Es liegt kein Widerspruch zum föderalistischen Prinzip und zur kantonalen Verfahrenshoheit vor. Der Eingriff in die kantonale Verfahrenshoheit geschieht durch die Europäische Menschenrechtskonvention. Es ist hier gesagt worden, dass die Kantone auch nach Auffassung des Bundesrates und des Bundesgerichtes verpflichtet sind, ihre Rechtsordnungen anzupassen. Wenn sie verpflichtet sind, sind sie nicht mehr autonom und können nicht mehr frei entscheiden. Ich glaube, das föderalistische Prinzip steht dem insofern nicht entgegen, als dieser Grundentscheid zur Anpassung schon gefällt ist. Die Frage ist nur: Lässt man den Kantonen Zeit, das irgendeinmal zu tun, und findet man sich damit ab, wenn sie es nicht tun und damit den Rechtsschutz des einzelnen, des konkret Enteigneten, nicht gewährleisten können? Da, meine ich, ist die Lösung von Herrn Zimmerli überzeugender.

2. Zum unterschiedlichen Rechtsschutz: Ich glaube, man muss darauf hinweisen, dass ein unterschiedlicher Rechtsschutz auch dann besteht, wenn die Kantone frei sind, diese Lösung heute, morgen, übermorgen oder gar nie einzuführen. Der Rechtsschutz ist unterschiedlich, weil ich im einen Kanton vor ein Verwaltungsgericht gehen kann, das mir diese Möglichkeit der Sachverhaltsüberprüfung gewährleistet, im anderen nicht. Das ist der heutige Zustand, und es wird auch auf absehbare Zeit der Zustand bleiben. Aber wichtig ist für mich – und ich glaube, das ist der Schlüsselsatz in der Begründung von Herrn Zimmerli –, dass diese Bestimmung für das Bundesgericht nur gilt, «soweit das kantonale Recht diese Aufgabe nicht einer verwaltungsunabhängigen richterlichen Instanz im Kanton überträgt». Das Anliegen ist also auch hier, dass mit der Zeit alle Kantone diese Instanzen einrichten. In dem Ausmass, wie sie es tun, muss auch das Bundesgericht den Sachverhalt gar nicht mehr überprüfen, weil dann das Erfordernis, dass eine richterliche Instanz den Sachverhalt überprüft, gewährleistet scheint.

Ich habe allenfalls Verständnis für den Bundesrat, wenn er sagt, er möchte in das Sofortprogramm nicht eine zusätzliche Bestimmung aufnehmen, weil vielleicht dann andere Begehren kommen und damit dem Anliegen von Herrn Kuchler – das auch mein Anliegen ist –, dass man möglichst rasch das neue Gesetz vorlegt, vielleicht dann nicht mehr Rechnung getragen werden könnte. Ich sage es im Konditionalis!

Aber das Anliegen in der Sache halte ich für sehr begründet, und ich möchte Sie deshalb bitten, der Motion zuzustimmen.

Danioth: Nach den sehr kompetenten Worten der beiden Rechtsgelehrten erlauben Sie einem juristischen Normalverbraucher ebenfalls ein paar Worte, vor allem deshalb, Herr Bundespräsident, weil aus den Voten der Herren Kollegen Zimmerli und Rhinow – ich könnte es Ihnen nachweisen anhand des Protokolls – in allen wesentlichen Belangen, in allen wesentlichen Punkten eine zwar späte, aber für mich sehr wichtige und wertvolle Bestätigung hervorgeht für den Standpunkt meines damaligen Vorstosses mit Bezug auf den viel kritisierten Entscheid des Gerichtshofes in Strassburg. Nichts anderes habe ich damals verlangt. Es geht um ein und dasselbe Grundproblem, nämlich: Wie ist die unbestritten dynamische Rechtsprechung des Gerichtshofes, die ich akzeptiere, sinnvoll in unsere schweizerische Bundesgesetzgebung und – Sie gestatten einem Standesvertreter aus einem Urkanton den Zusatz – in die Gesetzgebung der Kantone einzubauen?

Diese Antwort ist mir auch das letzte Mal von Herrn Bundesrat Felber, als es um das zweite Urteil ging, das genau gleich in die kantonale Hoheit und das Verfahrensrecht bezüglich des Strafrechtes eingegriffen hat – im Fall Weber –, nicht gegeben worden; und heute geht es um den Eingriff eines Urteils von

Strassburg in die Hoheit der Exekutive, der Verwaltungsbehörden.

Wir haben heute nun die Situation, dass Planungsentscheide von Behörden, von Gemeinderäten, von Regierungen durch eine Gerichtsbehörde überprüft werden müssen, also die Justialisierung der Exekutive, das Primat der Gerichtsbehörde über die Exekutivbehörde. In der Schweiz haben wir ein gewisses Gleichgewicht der drei Behörden, das nun empfindlich gestört wird.

Ich bin durchaus der Meinung, dass auch hierüber, Herr Bundespräsident, diskutiert werden kann. Aber ich verlange, dass dies auf einem sauberen, korrekten Weg geschieht. Ich möchte die Frage stellen: Wann sind die Kantone je zu diesen Änderungen befragt worden? Ich weiss, das war nicht Ihre Aufgabe damals, aber sie ist nicht gelöst worden.

Ich möchte nochmals betonen: Nicht derartige kritische Fragen stellen das Bekenntnis unseres Parlamentes und des Volkes zu den Menschenrechten in Frage, sondern es sind gewisse Entscheidungen, es sind gewisse Verfahrensabläufe, die sich nicht an unsere gewachsenen Strukturen halten, welche zu einer Pervertierung – so möchte ich es nennen – des Begriffes der Menschenrechte führen. Ich bedaure dies ausserordentlich, weil es nach meiner Meinung sehr viel wichtigere Anliegen im Bereich der Menschenrechte gäbe. Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat dieser Motion sehr wohl zustimmen kann, einer Motion, die berücksichtigt, dass nicht alle Kantone Verwaltungsgerichte haben – Sie haben es selber erwähnt –, einer Motion, die einen akzeptablen Ausweg aus dieser Situation ermöglicht, einer Motion, die immerhin auch festgehalten hat, dass auch in diesem Punkt kein klarer, genügender Rechtsvorbehalt angebracht worden ist.

In diesem Sinne wäre es falsch, wenn man das Problem nun einfach vom Bundesrat auf die Kantone verschieben und damit keine echte Lösung anstreben würde. Ich bin für eine saubere Lösung. Ich bin für die Respektierung dieses Urteils. Aber ich meine, wir sollten den korrekten Weg einschlagen, der von Herrn Zimmerli aufgezeigt worden ist.

Bundespräsident Koller: Es geht hier wirklich um eine Grundsatfrage. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich bin schon etwas überrascht, diese Töne gerade im Ständerat zu hören. Denn wenn wir jetzt auch im Hinblick auf die europäische Integration beginnen, überall dort, wo uns ein internationaler Vertrag etwas vorschreibt, zu sagen, da müsse der Bund für die Realisierung sorgen, schalten wir die Kantone aus, und das ist nicht die Politik des Bundesrates. Wir werden, wenn wir beispielsweise einen EWR-Vertrag abschliessen, sehr viele internationale Verpflichtungen aufgrund dieses völkerrechtlichen Vertrages eingehen. Es kann nicht die Politik des Bundesrates sein, dass man nachher sagt: Weil der Eingriff in unsere Kompetenzen auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, muss der Bund für die Realisierung sorgen. Wir müssen die Kantone in die Verantwortung bei der Erfüllung völkerrechtlicher Verträge miteinbeziehen. Sonst würde das zu einer Abdankung der Kantone im Zeitalter der europäischen Integration führen, die ich und die der Bundesrat nicht verantworten möchten. Deshalb sagen wir auch in diesem konkreten Fall: Es ist doch die adäquate Lösung, dass die Kantone, die nach unserem Verfahrensrecht zuständig sind, diese Verpflichtung aus Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfüllen. Denn wie gesagt: Wenn wir beispielsweise im Zusammenhang mit den rund 600 Richtlinien aufgrund des EWR-Vertrags, die zum Teil auch in die Kompetenzordnungen der Kantone hineinreichen, sagen: Jetzt ist es einfach so, es ist eine völkerrechtliche Verpflichtung, jetzt muss der Bund für Ordnung sorgen, beispielsweise im öffentlichen Submissionswesen, und es ist nicht mehr Sache der Kantone, ihre Rechtsordnungen anzupassen – wenn das Beispiel also Schule machen sollte, sind wir nach Meinung des Bundesrates auf dem Holzweg.

Herr Ständerat Danioth, das ist der Grund, weshalb wir jetzt sofort das Kontaktgremium mit den Kantonen reaktiviert haben und dort zurzeit daran sind, ein europapolitisches Programm sicherzustellen, das genau das zum Inhalt hat, was bei der künftigen Realisierung eines solchen EWR-Vertrages

durch Bundesrecht und was durch kantonales Recht gelöst werden muss. Wenn alle internationalen Verpflichtungen dazu führen, dass wir diese nur noch mit Bundesrecht realisieren, sind wir in diesem föderalistischen Staat auf dem Holzweg. Aus diesem prinzipiellen Grund lehnt der Bundesrat diese Motion ab.

Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion	21 Stimmen
Dagegen	10 Stimmen

Schluss der Sitzung um 12.00 Uhr
La séance est levée à 12 h 00

Motion Zimmerli Revision des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege: EMRK-konforme Umschreibung der Ueberprüfungsbefugnis des Bundesgerichts

Motion Zimmerli Révision de la loi fédérale sur l'organisation de la protection fédérale: droit de cognition du Tribunal fédéral redéfini conformément aux dispositions de la convention européenne des droits de l'homme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.568
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.09.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	693-697
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 214

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.