

nant 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 a adopté la proposition de la commission le 20 juin 1986, sans opposition (BO 1986 N 1031).

3. Le 18 septembre 1986, la commission a commencé l'examen de l'initiative parlementaire quant au fond (art. 21 quater 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.

La commission a opté pour la seconde solution.

4. C'est pourquoi la commission a proposé – 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.

Le Conseil national a adopté cette proposition le 18 mars 1987, sans opposition (BO 1987 N 391s.).

5. Le 23 juin 1989, les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale d'organisation judiciaire révisée. La teneur de l'article 3a adopté dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences a la teneur suivante:

*Titre marginal*

Mandats d'arbitre et d'expert

*Al. 1*

Le tribunal peut autoriser ses juges à accepter des mandats d'expert et à exercer des fonctions arbitrales ainsi que d'autres activités accessoires, dans la mesure où l'exercice de leur fonction de juge, l'indépendance et le prestige du tribunal n'en sont pas entravés.

*Al. 2*

Le tribunal détermine la compétence et les conditions auxquelles est soumis cette autorisation dans un règlement.

6. Le 1er avril 1990, le peuple a rejeté ce projet. Le 4 octobre 1991, les deux Chambres ont adopté une nouvelle révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire sans y inclure les dispositions contestées. L'article 3a n'était pourtant pas contesté, il est maintenu sans modification.

7. Après consultation de l'auteur de l'initiative, la commission chargée d'examiner le projet de révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (85.040/91.025) est d'avis que cette formulation répond dans une large mesure aux préoccupations exprimées par l'initiative parlementaire. Partant de l'idée que le Tribunal fédéral tient à jour la liste des arbitrages et des expertises en cours, elle s'en remet aux Commissions de gestion pour en prendre connaissance quand elles l'estimeront judicieux.

*Antrag der Kommission*

Die Initiative als erledigt abschreiben.

*Proposition de la commission*

Classer l'initiative.

*Angenommen – Adopté*

90.568

**Motion des Ständerates**

**(Zimmerli)**

**Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.**

**EMRK-konforme Umschreibung der Ueberprüfungsbefugnis des Bundesgerichts**

**Motion du Conseil des Etats**

**(Zimmerli)**

**Révision de la loi fédérale**

**d'organisation judiciaire.**

**Droit de cognition du Tribunal fédéral**

**redéfini conformément aux dispositions**

**de la Convention européenne**

**des droits de l'homme**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Wortlaut der Motion vom 25. September 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 weitverbreiteten 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, Nutzungsplanungen, 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 es 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 Konventionsbestimmungen 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 25 septembre 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 la 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, chiffre 1, 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 1, 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 rapidement 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 1, 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.

Herr **Petitpierre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Am 25. September 1990 hat der Ständerat mit 21 zu 10 Stimmen auf Antrag von Ulrich Zimmerli die Motion überwiesen. Die Kommission des Nationalrates, welcher dieses Geschäft zur Vorberatung zugewiesen wurde, befasste sich am 26. August 1991 mit dieser Motion. Der Motionär, der Gelegenheit erhielt, seinen Vorstoss zu begründen, machte folgende Argumente geltend:

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 Kantone werden nun aber durch die Gerichte praktisch dazu gezwungen, Planungsentscheide alle einem kantonalen Verwaltungsgericht oder einer anderen verwaltungsunabhängigen Gerichtsbehörde zur vollumfänglichen

Prüfung zuzuweisen, obwohl diese Planungsentscheide vorab auf Ueberlegungen der Zweckmässigkeit beruhen und sich einer umfassenden Ueberprüfung durch den Richter im Rahmen der richtig verstandenen Verwaltungspflege weitgehend entziehen.

Seit Jahren bemühen sich zudem 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. Es muss genügen, dass unser Bundesgericht kantonale Enteignungsentscheide auf staatsrechtliche Beschwerden hin – d. h. als Verfassungsgericht in Konkretisierung der Eigentumsgarantie – überprüft, wie das schon seit Jahrzehnten der Fall ist.

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.

Der Bundesrat wird einwenden, dem ohnehin schon überlasteten Bundesgericht könne nicht noch mehr Arbeit zugemutet werden. Es geht aber nicht an, mit dem Belastungsargument die Kantone zu staatspolitisch bedenklichem Tun zu zwingen.

In der Folge gab die Kommission auch dem Schweizerischen Bundesgericht und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Bundesgericht und Bundesrat lehnen die Motion Zimmerli und die damit anvisierte Bundeslösung ab. Sie begründen dies wie folgt:

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 diesen Zugang zum Richter auf zwei Arten realisieren: Einerseits durch eine kantonale Lösung, indem die Kantone ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit diesen Erfordernissen der EMRK anpassen, oder durch eine Bundeslösung, indem in die in Aussicht genommene OG-Revision eine entsprechende Bestimmung aufgenommen wird.

Eine solche Bundeslösung würde aber gegen unser föderalistisches Prinzip und gegen die kantonale Verfahrenshoheit verstossen. Unsere Kantone sind willens und fähig, ihre Verwaltungsgerichtsbarkeit den internationalen Verpflichtungen anzupassen. Wenn Schwierigkeiten bestehen, sind kasuell über Artikel 114bis BV angemessene Lösungen zu finden. Der Vorschlag Zimmerli würde zudem 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.

In einer eingehenden Diskussion schloss sich die Kommission schliesslich mit 15 zu 2 Stimmen den Erwägungen des Bundesamtes für Justiz an. Die Kommissionsminderheit stimmte demgegenüber dem Ständerat bzw. den Argumenten des Motionärs zu.

M. **Petitpierre** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Le 25 septembre 1990, le Conseil des Etats a décidé, par 21 voix contre 10, de transmettre la motion Zimmerli. La commission du Conseil national chargée de procéder à l'examen préalable de cet objet, a entendu l'auteur de l'initiative le 26 août 1991. Saisissant l'occasion de présenter son intervention, l'auteur a fait valoir les arguments suivants:

Aux termes de l'article 6, chiffre 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il appartient à un «tribunal indépendant et im-

partial, établi par la loi», de décider de contestations sur des droits et des obligations de caractère civil.

Les tribunaux obligent les cantons à soumettre entièrement les décisions concernant la planification à un tribunal administratif cantonal ou à une autre autorité judiciaire indépendante de l'administration, bien que l'on sache pertinemment que de telles décisions se fondent essentiellement sur des considérations d'opportunité et échappent dans une large mesure à un examen intégral auquel un juge pourrait procéder dans le cadre d'une jurisprudence bien comprise en droit administratif.

Depuis des années, les cantons s'efforcent encore de répartir convenablement les tâches relevant de la juridiction administrative et soustraient pour ce faire, à l'exemple de la Confédération, les actes gouvernementaux au contrôle d'une autorité judiciaire indépendante de l'administration pour les soumettre tout au plus à une procédure administrative interne. Il devrait suffire que notre Tribunal fédéral révise les décisions cantonales concernant les expropriations à la suite d'un recours de droit public, en sa qualité de cour de droit constitutionnel chargée de garantir la propriété, comme cela se pratique déjà depuis des décennies.

Je préconise une solution au niveau fédéral justement pour sauvegarder les structures fédératives de notre juridiction administrative. Le fait que l'acte d'une autorité cantonale fondé sur des considérations d'opportunité soit révisé par le Tribunal fédéral agissant en tant que cour constitutionnelle, plutôt que par un tribunal cantonal, a une importance majeure. Dans ces conditions, la conformité avec les droits fondamentaux est constatée par une instance supérieure, ce qui renforce la légitimité de la décision.

Le Conseil fédéral objectera qu'on ne saurait augmenter encore la charge de travail du Tribunal fédéral, qui est déjà excessive. Mais il n'est pas admissible que l'on oblige les cantons à agir d'une façon contestable du point de vue politique en faisant valoir que les autorités sont surchargées.

Ensuite, le Tribunal fédéral et le Département fédéral de justice et police ont également donné leur avis.

Le Tribunal fédéral et le Conseil fédéral rejettent la motion Zimmerli et la solution fédérale envisagée. Ils invoquent les motifs suivants:

L'article 6, chiffre 1, de la Convention européenne des droits de l'homme oblige les Etats signataires à garantir l'accès au juge pour certains litiges, qui relèvent en Suisse du droit administratif cantonal, lorsqu'ils doivent être considérés comme des contestations de droit civil selon ladite convention. Cet accès au juge peut cependant être assuré de deux manières, à savoir par une solution cantonale – les cantons adapteraient leur juridiction administrative aux exigences de la convention – ou par une solution fédérale – une disposition y relative serait à cet effet introduite dans le projet de révision de l'OF.

Cependant, une solution fédérale contredirait les principes fédéralistes et serait incompatible avec la souveraineté des cantons dans le domaine de la procédure. Nos cantons sont volontiers prêts à adapter leur juridiction administrative aux normes internationales et ils sont capables de le faire. Si des difficultés subsistent, elles devront être aplanies aux termes de l'article 114bis de la constitution, des solutions adéquates devant être trouvées pour chaque cas. La proposition Zimmerli contrecarrerait en outre les efforts faits pour réduire la charge de travail du Tribunal fédéral; enfin, la protection juridique accordée ne serait pas la même dans tous les cantons, car le contrôle judiciaire à deux niveaux en matière administrative ne serait pas garanti partout.

A la suite d'une discussion approfondie, la majorité de la commission s'est rangée à l'argumentation de l'office de la justice. La minorité a en revanche adopté le point de vue du Conseil des Etats, c'est-à-dire de l'auteur de la motion.

#### *Antrag der Kommission*

##### *Mehrheit*

Ablehnung der Motion

##### *Minderheit*

(Wyss William, Müller)

Ueberweisung der Motion

#### *Proposition de la commission*

##### *Majorité*

Rejeter la motion

##### *Minorité*

(Wyss William, Müller)

Transmettre la motion

**Hess Peter**, Berichterstatter: Die Kommission hat Ihnen einen schriftlichen Bericht vorgelegt. Ich benütze jedoch die Gelegenheit, ganz kurz darauf hinzuweisen, wozu es überhaupt geht. Ausgangspunkt für diese Vorlage ist Artikel 6 Ziffer 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der verlangt, dass auch bei Streitigkeiten über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen ein Richter Tat- und Rechtsfragen frei prüft. Nach der Praxis der Strassburger Organe fallen darunter auch bestimmte Streitigkeiten des kantonalen Verwaltungsrechts mit zivilrechtlichem Einschlag. Ich nenne Beispiele: Enteignung von privatem Grundeigentum im öffentlichen Interesse, gewerbepolizeiliche Bewilligungen oder Bauverbote.

Nach heutigem Recht ist gegen solche letztinstanzliche kantonale Entscheide die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig. Gemäss Verfahrensregelung kann jedoch das Bundesgericht den Tatbestand nicht mehr frei überprüfen. Damit wird die umfassende richterliche Kontrolle durch ein letztinstanzliches Gericht nicht garantiert. Das Bundesgericht geht daher davon aus, dass es vor allem eine letzte kantonale Instanz sein sollte, welche diese umfassende Tatsachenüberprüfung vornimmt. Das hat zur Folge, dass alle Kantone ein kantonales Verwaltungsgericht einrichten müssen. Nun haben wir bereits in der letzte Session verabschiedeten Revision des OG beschlossen, dass die Kantone, allerdings mit einer Uebergangsfrist von fünf Jahren, ein Verwaltungsgericht einführen müssen. Heute kennen die Kantone Uri und Appenzell Ausserrhodon und Innerrhoden noch kein Verwaltungsgericht. In den anderen Kantonen ist das Verwaltungsgericht eingerichtet, und es sind lediglich untergeordnete Gesetzesänderungen notwendig, um den Ansprüchen der EMRK zu genügen.

Mit seinem Anliegen wünscht nun Herr Ständerat Zimmerli, dass nicht die Kantone verpflichtet werden, diesen kleinen Zwischenschritt zu tun, sondern dass man das Bundesgericht verpflichten solle, diese Tatsachenwürdigung vorzunehmen. Gerade dieser Schritt würde aber dem allgemein anerkannten Anliegen, das Bundesgericht von Tatsachenüberprüfungen zu entlasten, widersprechen. Das hat die Kommission dazu bewogen, grossmehrheitlich, mit 19 zu 2 Stimmen, die Motion Zimmerli zur Ablehnung zu empfehlen.

**Müller**, Sprecher der Minderheit: Im Auftrag der Kommission minderheit beantrage ich Ihnen, der Motion Zimmerli zuzustimmen. Der Motionär möchte, dass in die neue Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach das Bundesgericht bei der Beurteilung staatsrechtlicher Beschwerden gegen kantonale Hoheitsakte betreffend zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen als Gericht im Sinne der Konventionsbestimmungen der EMRK frei prüfen kann, soweit das kantonale Recht diese Aufgabe nicht zwingend einer verwaltungsunabhängigen Instanz im Kanton überträgt.

Auffallend ist, dass sowohl der Bundesrat wie auch die grosse Mehrheit der vorberatenden Kommission diese Motion vorab aus föderalistischen Gründen, aber auch wegen Ueberlastung des Bundesgerichtes ablehnen. Dem ist entgegenzuhalten, dass ausgerechnet unsere Ständesvertreter dieser Motion grossmehrheitlich zugestimmt haben.

Wenn in dieser Frage eine Bundeslösung angestrebt wird, so gerade aus Rücksicht auf die föderalistischen Strukturen unserer Verwaltungsrechtspflege. Wenn wir nämlich heute die Kantone zwingen, Nutzungspläne von verwaltungsunabhängigen kantonalen Instanzen überprüfen zu lassen, nehmen wir einen im Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Raumplanungsgesetzes höchst umstrittenen Entscheid vorweg, nämlich die Unterstellung der Nutzungspläne unter die Verwaltungsgerichtsbeschwerde; denn je nach Konzept der OG-

Revision müssen die Kantone überall dort verwaltungsunabhängige Justizbehörden einsetzen, wo die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist. Ich zweifle daran, dass sich die Kantone so ohne weiteres eine Verfassungsgerichtsbarkeit von Strassburg aufzwingen lassen, die unschweizerisch ist und die Entscheidungsfindung unnötig verlängert, ohne zu einem besseren Rechtsschutz beizutragen.

Zur Frage der Ueberlastung des Bundesgerichtes ist zu sagen, dass sich dieses mit den umstrittenen Enteignungen, die sich auf das Bundesrecht stützen – zum Beispiel bei Nationalstrassen, Bahnbauten, Hochspannungsleitungen usw. –, auf Verwaltungsbeschwerde hin schon heute befasst, und zwar in durchaus menschenrechtskonformer Weise. Die kantonalen Enteignungsfälle werden zahlenmässig nicht sehr stark ins Gewicht fallen. Ueber sie aufgrund vollständiger kantonalen Akten mit den erforderlichen Konventionen als Staatsgerichtshof zu entscheiden, dürfte für das Bundesgericht nicht allzu aufwendig sein. Es geht vielmehr darum, Akzente zu setzen und nicht mit dem Argument der Ueberlastung des Bundesgerichtes die Kantone zu staatsbürgerlich fragwürdigem Tun zu zwingen.

Aus den dargelegten Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommissionsminderheit, der Motion Zimmerli zuzustimmen.

**Präsident:** Ich teile Ihnen im Auftrag der grünen Fraktion mit, dass sie die Motion ablehnt. Die EVP/LdU-Fraktion sowie die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi lehnen die Motion ebenfalls ab.

**Iten Joseph:** Auch die CVP-Fraktion lehnt die Motion ab. Sie stimmt dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu. Ich kann auch hier die Begründung kurz fassen. Ich will aber auch klar machen, dass unsere Fraktion an sich nicht die Stossrichtung des Vorstosses und dessen Ziel ablehnt; vielmehr übt sie Kritik am Weg und der Methode, mit der die Motion zum Ziel führen soll.

Sie haben vom Kommissionsberichtersteller gehört, dass das Ziel der Motion eigentlich ist, einer Bestimmung der EMRK nachzuleben, wonach bei allen Gerichtsverfahren in unserem Land die Sach- und Tatfragen von mindestens zwei Instanzen frei überprüft werden. Wir haben festgestellt, dass es in der Tat Fälle gibt – vor allem im Verwaltungsrecht, aber mit zivilrechtlichem Einschlag –, in denen das Bundesgericht nur aufgrund einer staatsrechtlichen Beschwerde zuständig sein kann. Bei den staatsrechtlichen Beschwerden kann das Bundesgericht ja nur noch die Rechtsfragen, nicht aber die Tatfragen frei überprüfen.

Dieses Ziel wäre an sich auch unser Ziel. Wir wehren uns aber gegen den Weg, wie er durch die Motion angestrebt wird, und zwar vor allem deshalb, weil er u. a. zwei ordnungspolitischen Grundsätzen, die wir verfolgen, widerspricht: Der erste Grundsatz ist jener der Subsidiarität. Wir stellen fest, dass die Voraussetzungen für die Berücksichtigung der EMRK in vielen Kantonen auch in diesem Bereich bereits vorhanden sind oder Vorbereitungen getroffen werden, um sie zu schaffen. Wir sind daher der Meinung, dass man das Problem auf kantonaler Ebene lösen und dafür auch den noch säumigen Kantonen eine gewisse Zeit einräumen soll.

Aufmerksam machen wir dabei aber auf folgendes: Wenn wir das föderative System der Gerichtsbarkeit – also die Gerichtshoheit der Kantone – anerkennen, müssen sich die Kantone bewusst sein, dass sich aus dieser kantonalen Gerichtshoheit nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten ergeben. Eine dieser Pflichten wäre, hier diese Lücke zu schliessen.

Der zweite Grundsatz – wir vertreten ihn hier seit Jahren – betrifft die Entlastung des Bundesgerichtes. Wir haben mehrere Uebungen durchgezogen, sei dies im Bereich der Gesetzgebung für die Organisation der Bundesrechtspflege, sei dies mit Bezug auf die Erhöhung der Anzahl der Ersatzbundesrichter und der ausserordentlichen Ersatzbundesrichter. Immer wieder haben wir – auch die übrigen Fraktionen – erklärt, dass man in Zukunft vermehrt darauf achten müsse, das Bundesgericht zu entlasten. Unseres Erachtens widerspricht die Motion auch diesem Grundsatz. Wenn man das Problem, das hier in

der Tat besteht, auf der Ebene des Bundes und somit auch des Bundesgerichts lösen würde, hätte dies für das Bundesgericht Mehrarbeit zur Folge. Auch das will die CVP-Fraktion vermeiden.

Das sind die Gründe, warum wir der Kommission folgen wollen. In der Kommission wurde der Vorstoss mit 15 zu 2 Stimmen abgelehnt. Wir bitten Sie, heute das gleiche zu tun.

**Präsident:** Die SVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie die Motion überweisen möchte. Die Fraktion der Liberalen teilt mit, dass sie die Motion ablehnt.

**Bundesrat Koller:** Der Bundesrat beantragt Ihnen mit der klaren Mehrheit der Kommission, diese Motion abzulehnen, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

Die Ueberweisung dieser Motion würde zu einer erneuten starken Zunahme der Belastung des Bundesgerichtes führen. Sie widerspricht also stracks all unsern Bemühungen in der während der letzten Session verabschiedeten OG-Revision und in der neuen Totalrevision des Organisationsgesetzes, die alle darauf zielen, unser überlastetes Bundesgericht zu entlasten. All diese Bemühungen würden bei der Ueberweisung dieser Motion zum Teil wieder hinfällig.

Ein zweites Argument, das gegen die Ueberweisung der Motion spricht, ist mir aber ebenso wichtig: Sie stehen vor der Beratung der EWR-Vorlage. Im Rahmen dieser EWR-Vorlage werden wir Ihnen von seiten des Bundesrates beantragen, dass bei der Erfüllung internationaler Verpflichtungen, die wir eingehen, Bund und Kantone jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die notwendigen Anpassungen ihres Rechtes vornehmen. Wenn Sie heute hingingen und hier in bezug auf die EMRK ein anderes Signal setzen würden – nämlich dass der Bund überall dort, wo er internationale Verpflichtungen eingegangen ist, selber für die notwendige Rechtfertigung besorgt sein müsste –, wäre das für die kommenden EWR-Beratungen fatal. Wir wollen auch im Bereich des EWR an der Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen nichts ändern, und Gleiches soll auch hier im Bereich der EMRK gelten. Deshalb ist es sicher richtig, wenn wir die Kantone verpflichten, eine gerichtliche Instanz einzusetzen, der die freie Überprüfung des Sachverhaltes im Rahmen von Artikel 6 EMRK zusteht.

Aus diesen beiden Gründen beantragen wir Ihnen nochmals – mit der grossen Mehrheit Ihrer Kommission –, die Motion abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	27 Stimmen

91.409

**Parlamentarische Initiative  
(Ziegler Jean)  
Bundesstadt im Rotationssystem  
Initiative parlementaire  
(Ziegler Jean)  
Ville fédérale.  
Institution du système de rotation**

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 4. März 1991*

Die schweizerische Bundesversammlung wird aufgefordert, Artikel 115 der Bundesverfassung zu ändern und Bern nicht länger als ständige Bundesstadt anzuerkennen. Der neue Text des Artikels soll nach dem Modell der EG ein System einführen, nach dem sich die eidgenössischen Räte abwechselungsweise an verschiedenen Orten versammeln.

**Motion des Ständerates (Zimmerli) Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. EMRK-konforme Umschreibung der Ueberprüfungsbefugnis des Bundesgerichts**

**Motion du Conseil des Etats (Zimmerli) Révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire. 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	1991
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.568
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2454-2457
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 709

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.