

Dossier für die Medien

JUSTIZREFORM

Was sie will und was sie bringt

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ
EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

8. OKTOBER 1999

Inhaltsübersicht

	Justizreform im Überblick	2
I.	Ausgangslage	3
II.	Die Neuerungen im Einzelnen	3
	1. Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts	3
	2. Vereinheitlichung des Strafprozessrechts	4
	3. Verbesserung des Rechtsschutzes	5
	4. Entlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts	6
III.	Umstrittene Punkte	10
	1. Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht	10
	2. Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze	10

Justizreform im Überblick

Die Justizreform bringt im wesentlichen folgende Neuerungen:

1. Verfassungsgrundlage für die Vereinheitlichung des Zivil- und des Strafprozessrechts

Heute gelten in der kleinräumigen Schweiz 27 Zivilprozessordnungen und 29 Strafprozessordnungen. Die Rechtslage ist damit sehr unübersichtlich und nicht mehr zeitgemäss. Im Strafprozess wird die Verbrechensbekämpfung behindert. Im Zivilprozess können wegen der unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone Ungleichbehandlungen auftreten. Diese unbefriedigende Rechtslage lässt sich ohne Änderung der Verfassung (verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung) nicht beheben.

Die Justizreform bringt die notwendige Verfassungsgrundlage, damit das Zivil- und das Strafprozessrecht für die ganze Schweiz einheitlich geregelt werden kann.

2. Der Rechtsschutz muss qualifiziert, rasch und einfach sein

Heute besteht nicht in allen Bereichen Zugang zu einem unabhängigen Gericht. Nur ein unabhängiges, unparteiisches Gericht kann aber echter Mittler in einem Streit sein. Auf Bundesebene herrscht zudem eine unübersichtliche Rechtsmittelvielfalt.

Die Justizreform vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern einen verfassungsrechtlichen Anspruch, in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht zu gelangen (Rechtsweggarantie). Die Justizreform schafft zudem die Voraussetzungen dafür, damit das Rechtsmittelsystem besser vereinfacht werden kann.

3. Rettung des Bundesgerichts vor dem "Kollaps"

Heute müssen das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern wegen Überlastung fast wie "Urteilsfabriken" funktionieren. Es besteht die Gefahr, dass die Richter nicht mehr jeden einzelnen Fall sorgfältig prüfen können. Oder aber das Urteil lässt allzu lange auf sich warten. Dadurch wird der Rechtsschutz beeinträchtigt.

Die Justizreform führt in allen Bereichen richterliche Vorinstanzen ein und schafft die heute noch möglichen, für ein oberstes Gericht aber sachfremden erstinstanzlichen Prozesse vor dem Bundesgericht weitgehend ab. Dank dieser Entlastungsmassnahmen kann auf strenge Zugangsbeschränkungen verzichtet werden und es wird sichergestellt, dass das Bundesgericht seine wichtigen Aufgaben als oberstes Gericht des Landes (Rechtsschutzgewährung, Überwachung der einheitlichen Rechtsanwendung, Rechtsfortbildung) ordnungsgemäss ausüben kann.

I. Ausgangslage

Die Bundesverfassung ist das Fundament unserer Rechtsordnung. An der Schwelle zum dritten Jahrtausend soll dieses Fundament erneuert werden, damit es für die künftigen Herausforderungen eine tragfähige Basis abgibt.

Die Erneuerung der Bundesverfassung ist als offener Prozess angelegt. In einem ersten Schritt wurde die Verfassung aktualisiert und modernisiert, ohne grundlegende inhaltliche Neuerungen vorzunehmen (*Nachführung*). Das Ergebnis dieser ersten Etappe ist die neue Bundesverfassung, welche Volk und Stände am 18. April 1999 angenommen haben.

Bundesrat und Parlament haben weitere Reformschritte angekündigt, welche die notwendigen *inhaltlichen* Reformen bringen.

Dieses Versprechen wird nun eingelöst: Die Justizreform bildet das erste Verfassungspaket, das solche inhaltlichen Neuerungen vorschlägt.

Als Verfassungsvorlage untersteht die Justizreform dem obligatorischen Referendum. Die *Abstimmung* wird im Jahr 2000 stattfinden.

II. Die Neuerungen im Einzelnen

1. Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts

1.1 *Mängel der geltenden Regelung*

"Man muss nicht nur Recht haben, man muss auch Recht bekommen." Dazu ist es nötig, das *Prozessrecht*, also die Regeln über die Zuständigkeit der Behörden und den Ablauf des Gerichtsverfahrens, genau zu kennen und einzuhalten. Das aber ist für die Rechtssuchenden und manchmal selbst für Rechtsanwälte schwierig.

Denn es herrscht eine kaum überschaubare *Rechtszersplitterung*: Heute kennt jeder Kanton seine eigene Zivilprozessordnung. Es resultieren insgesamt 27 Zivilprozessordnungen (26 kantonale Zivilprozessordnungen und eine Bundeszivilprozessordnung). Dazu kommen punktuelle Prozessvorschriften im Bundesrecht und in Staatsverträgen sowie ungeschriebene Regeln, die das Bundesgericht entwickelt hat. In der heutigen Zeit mit ihrer Tendenz zu grösseren Wirtschaftsräumen ist es nicht mehr angemessen, dass die kleinräumige Schweiz mit 27 Zivilprozessordnungen operiert.

Die Rechtszersplitterung führt zu einer grossen *Rechtsunsicherheit* und erschwert die Durchsetzung von Rechtsansprüchen. Die Gefahr ist gross, im Normen-Dickicht über eine Prozessangel zu stolpern und deswegen vielleicht den Prozess zu verlieren. Wenn zum Beispiel ein Genfer Geschäftsmann eine Forderung gegen einen in Zürich wohnhaften Kunden einklagen muss, läuft er Gefahr, mangels exakter Kenntnisse des Zürcher Verfahrensrechts mit seiner Klage nicht durchzudringen, oder aber er muss sich einen Anwalt nehmen, vorzugsweise einen in Zürich domizilierten Anwalt.

Die unterschiedlichen Prozessordnungen der Kantone können zu einer *Ungleichbehandlung* bei der gerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen führen. So wird zum Beispiel in Basel-Stadt ein nicht schon mit der ersten Rechtsschrift eingereichtes Beweismittel nicht mehr zugelassen, in anderen Kantonen kann das Versäumte nachgeholt werden. Wenn diesem Beweismittel eine Bedeutung zukommt, die für den Ausgang des Prozesses entscheidend ist, verliert der Betreffende im Kanton Basel-Stadt den Prozess, in einem anderen Kanton hätte er ihn gewonnen. Unterschiedlich geregelt sind etwa auch die Gerichtsferien. Dies führt dazu, dass in einem Kanton mehr Zeit für eine Prozesshandlung zur Verfügung steht als in einem anderen.

1.2 Verbesserungen mit der Justizreform

Mit der Justizreform wird dem Bund die Befugnis übertragen, das Zivilprozessrecht für die ganze Schweiz einheitlich zu regeln. Es gibt nicht mehr 27 Zivilprozessordnungen, sondern nur noch eine einzige eidgenössische Zivilprozessordnung. Man weiss wieder, was gilt, und es ist sicher gestellt, dass die Rechtssuchenden von den Zivilgerichten in der ganzen Schweiz nach den gleichen Regeln behandelt werden. Der heutigen mobilen Gesellschaft, die ihre Geschäftsbeziehungen über die Kantons Grenzen hinweg pflegt, ist mit einer einheitlichen Zivilprozessordnung besser gedient.

Die *Organisation* der Gerichte verbleibt grundsätzlich in der Regelungszuständigkeit der Kantone.

2. Vereinheitlichung des Strafprozessrechts

2.1 Mängel der geltenden Regelung

In der Schweiz gelten heute 29 Strafprozessordnungen (26 kantonale und drei Bundesstrafprozessordnungen). Hinzu kommen weitere Vorschriften, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergeben. Diese Rechtszersplitterung schafft eine grosse *Rechtsunsicherheit*.

Vor allem behindert sie eine wirksame *Verbrechensbekämpfung*. Die Kriminalität macht nicht Halt vor den Landesgrenzen und erst recht nicht vor den Kantons Grenzen. Das organisierte Verbrechen und komplexe Formen von Wirtschaftskriminalität haben bedrohliche Ausmasse angenommen. Diese Bedrohung ruft nach einer Reaktion im Prozessbereich. Dadurch, dass in jedem Kanton andere Verfahrensregeln gelten, wird die Verbrechensbekämpfung stark behindert. Oftmals vergeht wertvolle Zeit, bis nur abgeklärt ist, welcher Kanton zuständig ist. Die kantonsübergreifende Ermittlung kann nicht immer rasch und einfach genug erfolgen, weil Form- und Rechtshilfeersfordernisse zu beachten sind. Die Unübersichtlichkeit des Strafprozessrechts erhöht die Gefahr, dass den Behörden Verfahrensfehler unterlaufen. Die Verteidigung kann Verfahrensfehler beanstanden, wodurch unter Umständen die Beurteilung des Falles behindert oder verzögert wird.

Aus dem übergeordneten Recht, insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Verfassungsrechtsprechung des Bundesgerichts, erwachsen laufend neue Anforderungen an ein rechtsstaatlich einwandfreies Strafverfahren. So

muss zum Beispiel der Beschuldigte mit den Zeugen, die ihn belasten, konfrontiert werden, ansonsten darf die Zeugenaussage nicht verwertet werden. Für die Kantone bedeutet es einen nicht unerheblichen Aufwand an Arbeit und Kosten, ihre Prozessordnungen an die *Anforderungen des übergeordneten Rechts* anzupassen.

Mehrere Kantone fordern deshalb mit *Standesinitiativen* die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts.

2.2 *Verbesserungen mit der Justizreform*

Mit der Justizreform wird dem Bund die Befugnis übertragen, das Strafprozessrecht für die ganze Schweiz einheitlich zu regeln. Gestützt auf diese Verfassungsgrundlage soll unter dem Motto "Aus 29 mach 1" eine eidgenössische Strafprozessordnung entstehen. Diese wird ein rasches und komplikationsloses Vorgehen über die Kantongrenzen hinweg ermöglichen. Damit leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Effizienzsteigerung in der Verbrechensbekämpfung. (Es ist klar, dass daneben noch weitere Massnahmen erforderlich sind, namentlich im Polizeibereich und in der Ausbildung der Strafverfolgungsbehörden.)

Neue Anforderungen aus dem übergeordneten Recht müssen nicht mehr mühsam in 29 Prozessordnungen überführt werden, sondern lediglich noch in eine einzige.

Die *Organisation* der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte verbleibt grundsätzlich in der Regelungszuständigkeit der Kantone, soweit nicht auch hier gewisse Vereinheitlichungen notwendig sind.

3. *Verbesserung des Rechtsschutzes*

3.1 *Mängel der geltenden Regelung*

Die Schweiz ist ein Rechtsstaat. Ein solcher darf sich nicht damit begnügen, den Bürgerinnen und Bürgern Rechte einzuräumen. Er muss ihnen auch staatliche Rechtsschutzeinrichtungen zur Verfügung stellen, damit sie ihre Rechte wirksam wahrnehmen können. Unser geltendes Rechtssystem weist aber Lücken auf:

So kennt die Bundesverfassung - im Gegensatz zu den Verfassungen der meisten anderen europäischen Staaten - *keine Rechtsweggarantie* im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Die fehlende Garantie widerspricht einem rechtsstaatlichen Verständnis von Rechtsschutz, wonach derselbe durch ein unabhängiges Gericht (und nicht durch eine Verwaltungsbehörde) zu gewährleisten ist.

Ein gerichtlicher Rechtsschutz fehlt heute namentlich in allen Fällen, in denen der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet. Beispielsweise kann heute der Bürger *kein* Gericht anrufen, wenn er seine Abstimmungsfreiheit im Rahmen eines *eidgenössischen* Urnenganges verletzt glaubt. Soweit in den Kantonen Verwaltungsbehörden, die Regierung oder das Parlament abschliessend entscheiden, steht zwar die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offen. Diese löst aber keine umfassende Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtsanwendung aus.

Der Rechtsschutz wird nicht allein durch fehlende, sondern auch durch zu *komplizierte* Rechtsschutzeinrichtungen beeinträchtigt. Diese Feststellung gilt namentlich für das Rechtsmittelsystem der Bundesrechtspflege. Es ist geprägt von einer Rechtsmittelvielfalt, die schwierige Abgrenzungsfragen aufwirft und den Rechtssuchenden zuweilen zwingt, vorsichtshalber zwei Rechtsmittel einzulegen.

3.2 Verbesserungen mit der Justizreform

Die Justizreform schliesst die genannten Rechtsschutzlücken.

So wird eine allgemeine *Rechtsweggarantie* eingeführt. Sie vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern einen verfassungsrechtlichen Anspruch, in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten an ein unabhängiges Gericht zu gelangen. Das muss nicht das Bundesgericht sein, es kann ebenso gut ein kantonales Gericht oder ein unteres Gericht des Bundes sein. Gesetzliche Ausnahmen sind nur für spezifisch begründete Ausnahmen zulässig, zum Beispiel für eigentliche Regierungsakte.

Die heute nur für kantonale (und kommunale) Wahlen und Abstimmungen mögliche Beschwerde an das Bundesgericht wird auf eidgenössische Umengänge ausgedehnt. Damit erhält der Rechtssuchende auch im wichtigen Bereich *der politischen Rechte des Bundes* einen *gerichtlichen* Rechtsschutz.

Die konsequente Hinwendung zum Rechtsschutz durch *Gerichte* entlastet gleichzeitig die politischen Behörden, die heute für gewisse Streitigkeiten zuständig sind. Indem sie von ihren Rechtsprechungsfunktionen entlastet werden, gewinnen sie mehr Zeit für ihre eigentlichen Aufgaben.

Indem die Justizreform darauf verzichtet, bestimmte Rechtsmittel auf Verfassungsebene festzulegen, ermöglicht sie eine *Vereinfachung des Rechtsmittelsystems*. Das erleichtert den Rechtssuchenden die Wahrnehmung ihrer prozessualen Rechte und entlastet gleichzeitig das Bundesgericht von der Behandlung schwieriger Abgrenzungsfragen.

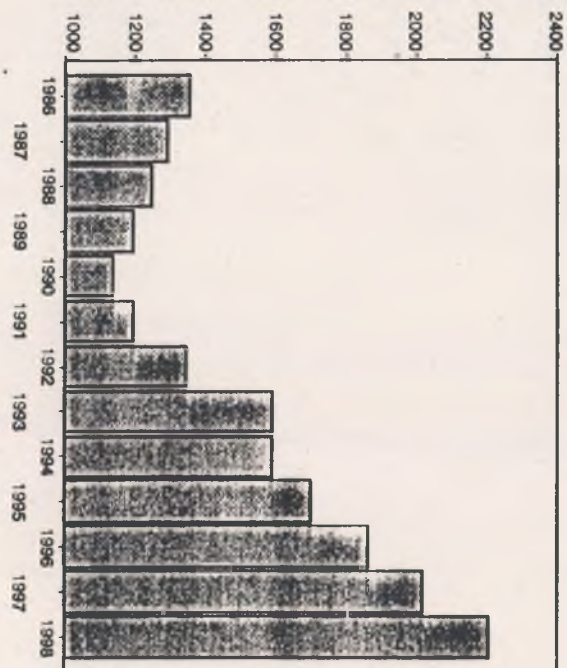
4. Entlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

4.1 Mängel der geltenden Regelung

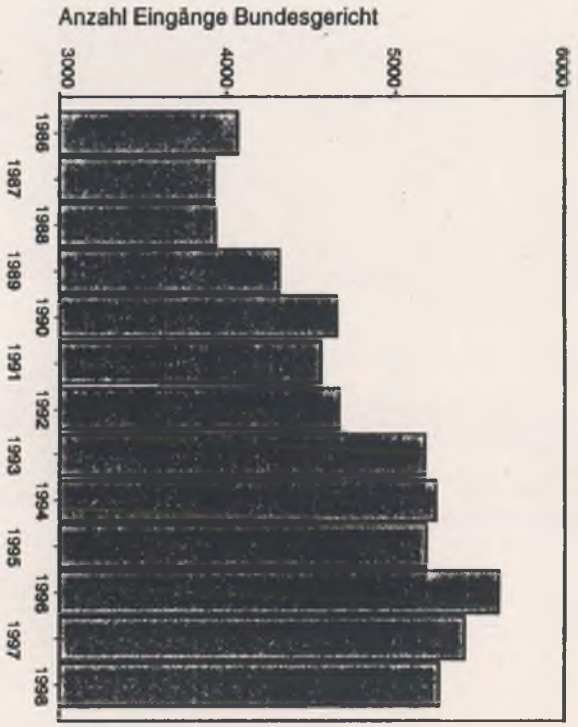
Das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern sind seit Jahren überlastet. Dafür sind verschiedene Ursachen verantwortlich:

An erster Stelle steht die markante *Zunahme der Beschwerden*. 1998 gingen beim Bundesgericht 5263 neue Fälle ein, beim Eidgenössischen Versicherungsgericht 2205. Das entspricht im Vergleich zu den Eingängen im Jahre 1986 einer Steigerung um beinahe 30 Prozent beim Bundesgericht und um über 60 Prozent beim Eidgenössischen Versicherungsgericht.

Anzahl Eingänge Eidg. Versicherungsgericht

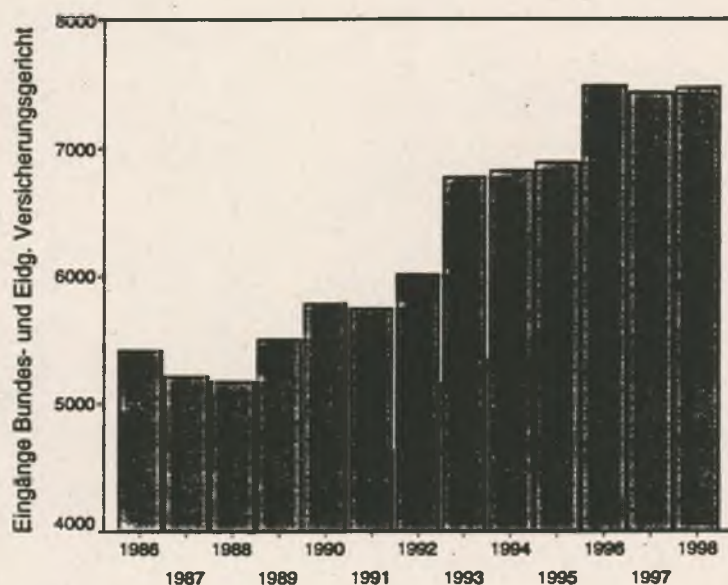


Entwicklung der Eingänge beim Bundesgericht von 1986 bis 1998



Entwicklung der Eingänge beim Eidg. Versicherungsgericht von 1986 bis 1998

Entwicklung der Eingänge beim Bundesgericht und beim Eidg. Versicherungsgericht von 1986 bis 1998



Diese Geschäftszahlen drohen die Kapazitäten der je 30 Mitglieder und nebenamtlichen Richter am Bundesgericht beziehungsweise der je 9 am Eidgenössischen Versicherungsgericht zu sprengen. Die juristischen Mitarbeiter können den Richtern wohl gewisse Vorbereitungs- und Redaktionsarbeiten abnehmen, nicht aber die Verantwortung für die Urteile.

Ein weiterer Grund für die Überlastung bilden die *sachfremden Aufgaben*. Das Bundesgericht ist heute mit Aufgaben belastet, die mit seiner spezifischen Funktion als oberstes Gericht unvereinbar sind. So muss es in nicht wenigen Fällen als *erste* und *einzig* Instanz entscheiden. Erstinstanzliche Verfahren sind besonders aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss, wobei - jedenfalls in Strafsachen - alle Details in einer öffentlichen Verhandlung aufgerollt werden müssen. Ein Beispiel eines solchen erstinstanzlichen Strafprozesses vor dem Bundesgericht bildet der Fall "Nyffenegger".

In anderen Fällen ist das Bundesgericht zwar nicht erste Instanz, aber *erste richterliche* Instanz. Das ist beispielsweise dort der Fall, wo Entscheide der kantonalen Parlamente oder Regierungen mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden. Auch auf Bundesebene gibt es einige Bereiche, in denen gegen Entscheide von Verwaltungsbehörden (Departemente) direkt an das Bundesgericht rekuriert werden kann, so zum Beispiel im Staatshaftungsrecht. Schliesslich kommen aus dem Bereich des Strafrechts jene Fälle hinzu, in denen bei der Anklagekammer des Bundesgerichts Beschwerde gegen Amtshandlungen von Bundesbehörden (Bundesanwaltschaft, Untersuchungsrichter, Verwaltungsbehörden) geführt werden kann. Als erste Gerichtsinstanz zu amten, ist aber nicht Aufgabe eines obersten Gerichts.

Eine dauernde Überlastung der Gerichte führt entweder zu einem *Qualitätsverlust* der Urteile oder zu einer *Verzögerung der Geschäftsbearbeitung*, im schlimmsten Fall zu beidem. Der Rechtsschutz wird beeinträchtigt, weil die Verfahren länger dau-

ern und die Gefahr besteht, dass die überlasteten Bundesrichter die Dossiers weniger sorgfältig prüfen. Überlastung gefährdet auch die Unparteilichkeit, indem ein überlasteter Richter dazu neigen könnte, vorschnell einem plausiblen Parteistandpunkt oder der Vorinstanz zu folgen, weil ihm schlicht die Zeit fehlt, eigene aufwendige Rechtsstudien zu betreiben.

Die Überlastung des Bundesgerichts als des *obersten* Gerichts im Land wirkt sich besonders schlimm aus, weil neben dem Rechtsschutz auch die typischen Aufgaben eines obersten Gerichts gefährdet werden, also die Fortentwicklung des Rechts und die Überwachung der einheitlichen Anwendung des Bundesrechts durch die Kantone.

4.2 *Verbesserungen mit der Justizreform*

Die Justizreform sieht folgende Entlastungsmassnahmen vor:

1. Entlastung durch eine angemessene Zugangsregelung: Bei der Zugangsregelung ist das Parlament (entgegen dem Vorschlag des Bundesrates, vgl. Ziffer III.1.) im wesentlichen beim geltenden Zustand geblieben.

Der Gesetzgeber kann - wie heute - *Streitwertgrenzen* vorsehen, wobei solche nicht allein in Zivilrechtsstreitigkeiten in Betracht kommen. Neu ist, dass der Zugang für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auch unterhalb des Streitwerts gewährleistet bleibt. Dadurch wird sichergestellt, dass Fragen, die im Einzelfall kaum je den Streitwert erreichen, aber dennoch sehr viele Bürgerinnen und Bürger betreffen (wie zum Beispiel Nebenkosten im Mietrecht oder Entschädigung von Überzeit im Arbeitsrecht), vom Bundesgericht beurteilt werden können.

Im weiteren erhält der Gesetzgeber die Befugnis, bestimmte *Sachgebiete* ganz vom Zugang zum Bundesgericht auszuschliessen. Zu denken ist in erster Linie an Bereiche, die schon heute der Zuständigkeit des Bundesgerichts entzogen sind, wie das Asylwesen oder weite Teile des Fremdenpolizeirechts.

Sodann soll das Bundesgericht offensichtlich unbegründete Beschwerden in einem *vereinfachten Verfahren* erledigen können. Die konkrete Ausgestaltung dieses Verfahrens muss der Gesetzgeber bestimmen. In Betracht kommt namentlich eine Kurzbeurteilung anstelle einer ausführlichen Motivierung des Urteils vorzusehen.

2. Entlastung durch richterliche Vorinstanzen: Dem Bundesgericht werden in allen Bereichen *richterliche* Vorinstanzen vorgeschaltet. Es gelangt somit kein Fall mehr an das Bundesgericht, den nicht zuvor ein unteres Gericht beurteilt hat. Auf Bundesebene ist zu diesem Zweck ein unteres Bundesstrafgericht einzurichten sowie eine oder mehrere richterliche Behörden (zum Beispiel ein Bundesverwaltungsgericht) für Streitigkeiten, die den Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung betreffen. Auf Kantonsebene müssen in allen Gebieten, neu auch im kantonalen öffentlichen Recht, Gerichte angerufen werden können. Dabei haben die Kantone die Möglichkeit, *gemeinsame* richterliche Behörden zu bestellen.

Die durchgehende Vorschaltung richterlicher Vorinstanzen bringt in doppelter Hinsicht Entlastung für das Bundesgericht: Zum einen üben richterliche Vorinstanzen eine gewisse Filterwirkung aus. Das Urteil eines unabhängigen, wenn auch unteren Gerichts geniesst im Allgemeinen höhere Akzeptanz bei den Parteien als der Ent-

scheid einer verwaltungsinternen Beschwerdeinstanz. Deshalb ist mit weniger Weiterzügen an das Bundesgericht zu rechnen. Zum andern kann das Bundesgericht sich grundsätzlich auf eine blossе Rechtskontrolle beschränken, weil der Sachverhalt zuvor schon von einem Gericht überprüft worden ist.

3. Entlastung durch Abbau der Direktprozesse: Die Fälle, in denen direkt vor dem Bundesgericht Klage erhoben werden kann oder muss, werden bis auf wenige Ausnahmen (Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen) abgeschafft. Die zeitaufwendigen erstinstanzlichen Prozesse entfallen. Gleichzeitig resultiert ein rechtsstaatlicher Gewinn, indem nunmehr auch in diesen Fällen ein doppelter Instanzenzug zur Verfügung steht.

III. Umstrittene Punkte

Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft zur Justizreform (BBI 1997 I 487 ff.) zwei Reformschritte vorgeschlagen, die im Parlament sehr umstritten waren:

1. Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht

Eines der Ziele der Justizreform bildet die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts. Im Interesse dieses Zieles schlug der *Bundesrat* eine Verfassungsgrundlage für Zugangsbeschränkungen vor. Danach wäre der Gesetzgeber befugt gewesen, den Zugang zum Bundesgericht zu beschränken, nicht jedoch für Fälle, in denen Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zur Diskussion stehen oder der Ausgang des Streits für eine Partei schwerwiegende Folgen hat. Dieser Vorschlag versuchte, auf der einen Seite berechnigte Rechtsschutzbedürfnisse zu berücksichtigen, auf der anderen Seite eine wirksame Entlastung des Bundesgerichts zu ermöglichen.

Im Nationalrat sind Zugangsbeschränkungen jedoch auf starken Widerstand gestossen. Die *eidgenössischen Räte* einigten sich deshalb im Differenzbereinigungsverfahren auf eine Lösung, die für neue gesetzliche Beschränkungen nur einen sehr begrenzten Spielraum offen lässt.

2. Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze

Heute können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich beim Bundesgericht beklagen, wenn ihre Grundrechte durch ein *kantonales* Gesetz verletzt werden, nicht aber, wenn das Gleiche durch ein Gesetz des *Bundes* geschieht. Wenn zum Beispiel ein kantonales Gesetz eine rechtsungleiche Besteuerung vorsieht, kann dagegen Beschwerde an das Bundesgericht erhoben werden. Wenn die gleiche Rechtsverletzung durch den Bundesgesetzgeber begangen wird, steht kein Rechtsmittel zur Verfügung. Es besteht eine Rechtsschutzlücke.

Der *Bundesrat* wollte diese Rechtsschutzlücke schliessen und schlug mit seiner Botschaft zur Justizreform vor, die Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze auszudehnen.

Vorgesehen war ein *massvolles Modell*, das der Referendumsdemokratie der Schweiz angepasst ist. Danach hätten Bundesgesetze nur im konkreten Anwendungsfall überprüft werden können, und zwar einzig durch das Bundesgericht. Die Bürgerinnen und Bürger hätten geltend machen können, das angewendete Bundesgesetz verletze ihre Grundrechte oder verstosse gegen direkt anwendbares Völkerrecht. Im genannten Beispiel hätte der Betroffene die Steuerverfügung anfechten können mit der Begründung, sie beruhe auf einem Bundesgesetz, welches das Grundrecht auf Gleichbehandlung verletze. Die Kantone wären befugt gewesen, eine Verletzung ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten zu rügen.

Die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesgesetze war im *Parlament* heftig umstritten, fand aber in beiden Räten eine Mehrheit. In der letzten Runde der Differenzbereinigung sind die Räte jedoch wieder auf diesen umstrittenen Reformpunkt zurückgekommen und haben ihn schliesslich gestrichen.