

# DELL

---

## **Verhandlungsheft**

Organisation der Bundesrechts-  
pflege. Aenderung

---

## **Cahier des délibérations**

Organisation judiciaire.  
Révision

---

## **Quaderno delle deliberazioni**

Legge federale sull'organizzazione  
giudiziaria. Modificazione

---

.85.040

DH 469

---

Parlamentsdienste  
Services du Parlement  
Servizi del Parlamento

**Verantwortlich für diese Ausgabe**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
Dr. E. Frischknecht  
031/61 97 31

**- Responsable de cette édition**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
E. Frischknecht  
031/61 97 31

**Bezug durch:**

Parlamentsdienste  
Dokumentationszentrale  
3003 Bern  
Tel. 031/61 97 38  
Telefax 031/61 82 97

**- S'obtient:**

Services du Parlement  
Centrale de documentation  
3003 Berne  
Tél. 031/61 97 38  
Téléfax 031/61 82 97

Inhaltsverzeichnis

		<u>Seiten</u>	<u>Deckblatt</u>
1	Uebersicht über die Verhandlungen	I	rot
2	Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	II	rot
3	Rednerlisten	VII	rot
4	<u>Verhandlungen der Räte</u>		
	Nationalrat	18.03.1987	
		27.02.1989	
		15.03.1989	
		333	grün
		117	
		461	
	Ständerat	13.06.1988	
		07.03.1989	
		16.03.1989	
		227	gelb
		64	
		410	

Table des matières

		<u>Pages</u>	<u>Couverture</u>
1	Résumé des délibérations	I	rouge
2	Résumé détaillé des délibérations	II	rouge
3	Listes des orateurs	VII	rouge
4	<u>Débats dans les conseils</u>		
	Conseil national	18.03.1987	
		27.02.1987	
		15.03.1987	
		333	verte
		117	
		461	
	Conseil des Etats	13.06.1987	
		07.03.1989	
		16.03.1989	
		227	jaune
		64	
		410	

# 1. Uebersicht über die Verhandlungen

## Résumé des délibérations

---

### × 130/85.040 n Organisation der Bundesrechtspflege. Änderung

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 29. Mai 1985 (BBl II, 737) betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

N *Petitpierre*, Bäumlin Richard, Bodenmann, Braunschweig, Fierz, Fischer-Sursee, Fischer-Hägglingen, Grassi, Grendelmeier, Iten, Jeanneret, Leuenberger Moritz, Loeb, Longet, Loretan, Müller-Meilen, Portmann, Reimann Maximilian, Salvioni, Stamm, Steinegger, (21)

S *Cavelly*, Affolter, Dobler, Gautier, Jagmetti, Kuchler, Masoni, Meier Josi, Miville, Schmid, Zimmerli (11)

1987 18. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1988 14. Juni. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1989 27. Februar. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1989 7. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1989 15. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1989 16. März. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1989 23. Juni. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1989 23. Juni. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt II, 872; Ablauf der Referendumsfrist: 2. Oktober 1989

### × 130/85.040 n Organisation judiciaire. Révision

Message et projet de loi du 29 mai 1985 (FF II, 741) concernant la revision de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

N *Petitpierre*, Bäumlin Richard, Bodenmann, Braunschweig, Fierz, Fischer-Hägglingen, Fischer-Sursee, Grassi, Grendelmeier, Iten, Jeanneret, Leuenberger Moritz, Loeb, Longet, Loretan, Müller-Meilen, Portmann, Reimann Maximilian, Salvioni, Stamm, Steinegger (21)

E *Cavelly*, Affolter, Dobler, Gautier, Jagmetti, Kuchler, Masoni, Meier Josi, Miville, Schmid, Zimmerli (11)

1987 18 mars. Décision du Conseil national modifiant le projet du Conseil fédéral.

1988 14 juin. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1989 27 février. Décision du Conseil national avec des divergences.

1989 7 mars. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1989 15 mars. Décision du Conseil national avec une divergence.

1989 16 mars. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1989 23 juin. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

1989 23 juin. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale II, 802; délai d'opposition: 2 octobre 1989

2      Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen  
Résumé détaillé des délibérations

---

2.1    Nationalrat

Conseil national

---

2.11 Allgemeine Aussprache      17.03.1987      Discussion générale

Petitpierre (R, GE), rapporteur	333
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	334
Jeanneret (L, NE)	336
Iten (C, NW)	336
Weber-Arbon (S, TG)	337
Lüchinger (R, ZH)	338
Fischer-Häggingen (V, AG)	339
Grendelmeier (U, ZH)	340
Kopp (R), Bundesrätin	341
Petitpierre (R, GE), rapporteur	342
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	342

2.12 Detailberatung

17./18.3.1987

Discussion par articles

Petitpierre (R, GE), rapporteur	343
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	343
Bäumlin (S, BE)	343
Grendelmeier (U, ZH)	344
Müller-Meilen (R, ZH)	345
Petitpierre (R, GE), rapporteur	345
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	345
Kopp (R), Bundesrätin	345
Petitpierre (R, GE), rapporteur	346
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	346
Salvioni (R, TI)	346
Ruffy (S, VD)	347
de Chastonay (C, VS)	347
Lüchinger (R, ZH)	347
Petitpierre (R, GE), rapporteur	348
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	348
Kopp (R), Bundesrätin	348
Petitpierre (R, GE), rapporteur	348
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	348
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	349
Bonnard (L, VD)	349
Kopp (R), Bundesrätin	349
Petitpierre (R, GE), rapporteur	349
Rechsteiner (S, SG)	350
Lüchinger (R, ZH)	350
Petitpierre (R, GE), rapporteur	350
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	350
Kopp (R), Bundesrätin	350
Weber-Arbon (S, TG)	351
Fischer-Sursee (C, LU)	351
Petitpierre (R, GE), rapporteur	351
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	352
Kopp (R), Bundesrätin	352
Petitpierre (R, GE), rapporteur	352
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	353
Iten (C, NW), Sprecher der Minderheit	354

Fischer-Hägglingen (V, AG)	355
Jeanneret (L, NE)	355
Lüchinger (R, ZH)	356
Leuenberger Moritz (S, ZH)	356
Müller-Meilen (R, ZH)	357
Hess (C, ZG)	358
Vannay (S, VS)	359
Salvioni (R, TI)	360
Weber Leo (C, AG)	360
Grassi (C, TI)	361
Weber-Arbon (S, TG)	361
Braunschweig (S, ZH)	361
Grendelmeier (U, ZH)	362
Steinegger (R, UR)	362
Hofmann (V, BE)	363
Petitpierre (R, GE), rapporteur	363
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	364
Kopp (R), Bundesrätin	365
Petitpierre (R, GE), rapporteur	366
Petitpierre (R, GE), rapporteur	367
Longet (S, GE)	367
Jaeger (U, SG)	368
Rechsteiner (S, SG)	369
Leuenberger Moritz (S, ZH)	369
Bäumlin (S, BE)	370
Petitpierre (R, GE), rapporteur	370
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	370
Kopp (R), Bundesrätin	371
Jaeger (U, SG)	371
Rechsteiner (S, SG)	371
Petitpierre (R, GE), rapporteur	373
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	373
Jeanneret (L, NE)	373
Bäumlin (S, BE)	373
Petitpierre (R, GE), rapporteur	374
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	374
Bonnard (L, VD)	375
Petitpierre (R, GE), rapporteur	375
Kopp (R), Bundesrätin	375
Petitpierre (R, GE), rapporteur	377
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	377
Longet (S, GE)	377
Leuenberger Moritz (S, ZH)	378
Weber-Schwyz (R)	378
Petitpierre (R, GE), rapporteur	379
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	379
Kopp (R), Bundesrätin	379
Rechsteiner (S, SG)	380
Petitpierre (R, GE), rapporteur	380
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	380
Kopp (R), Bundesrätin	380

## 2.13 Differenzen

27.02.1989

## Divergences

Petitpierre (R, GE), rapporteur	117
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	117
Koller (C), Bundesrat	117
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	118
Petitpierre (R, GE), rapporteur	118
Petitpierre (R, GE), rapporteur	119
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	119
Präsident Iten (C, NW)	119
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	120
Salvioni (R, TI)	120

Koller (C), Bundesrat	120
Petitpierre (R, GE), rapporteur	120
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	121
Petitpierre (R, GE), rapporteur	121
Grendelmeier (Ü, ZH)	121
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	122
Koller (C), Bundesrat	122
Petitpierre (R, GE), rapporteur	123

2.14 Differenzen            15.03.1989            Divergences

Petitpierre (R, GE), rapporteur	461
Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin	461

2.15 Schlussabstimmung    23.06.1989            Vote final            1221

## 2.2 Ständerat

## Conseil des Etats

2.21 Allgemeine Aussprache 13.06.1988 Discussion générale

Cavelty (C, GR), Berichterstatter	227
Küchler (C, OW)	228
Zimmerli (V, BE)	229
Affolter (R, SO)	229
Jagmetti (R, ZH)	230
Miville (S, BS)	231
Schmid (C, AI)	231
Rhinow (R, BL)	232
Hefti (R, GL)	233
Kopp (R), Bundesrätin	233
Hefti (R, GL)	235

2.22 Detailberatung 13./14.06.1989 Discussion par articles

Cavelty (C, GR), Berichterstatter	235
Jagmetti (R, ZH)	236
Schmid (C, AI)	236
Dobler (C, SZ)	236
Kopp (R), Bundesrätin	236
Jaggi (S, VD)	237
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	237
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	238
Jagmetti (R, ZH)	238
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	239
Gautier (L, GE)	240
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	240
Küchler (C, OW), Sprecher der Minderheit I	241
Gautier (L, GE), prote-parole de la monorité II	242
Zimmerli (V, BE)	243
Miville (S, BS)	244
Affolter (R, SO)	245
Jagmetti (R, ZH)	246
Miville (S, BS)	246
Schmid (C, AI)	246
Masoni (R, TI), Sprecher der Minderheit II	247
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	248
Jagmetti (R, ZH)	248
Huber (C, AG)	248
Zimmerli (V, BE)	248
Rhinow (R, BL)	249
Hefti (R, GL)	249
Kopp (R), Bundesrätin	249
Meier Josi (C, LU)	252
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	253
Kopp (R), Bundesrätin	253
Meier Josi (C, LU)	253
Zimmerli (V, BE)	253
Kopp (R), Bundesrätin	254
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	254
Küchler (C, OW), Sprecher der Minderheit	255
Miville (S, BS)	255
Gautier (L, GE)	255
Affolter (R, SO)	255
Jagmetti (R, ZH)	256
Kopp (R), Bundesrätin	256
Miville (S, BS)	256

Cavelty (C, GR), Berichterstatter	256
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	257
Danioth (C, UR)	258
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	258
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	259
Hefti (R, GL)	259
Hefti (R, GL)	260
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	260
Miville (S, BS)	260
Kopp (R), Bundesrätin	260
Meier Josi (C, LU)	261
Hefti (R, GL)	262
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	262
Jagmetti (R, ZH)	262
Miville (S, BS)	262
Zimmerli (V, BE)	265

<u>2.23 Differenzen</u>	07.03.1989	<u>Divergences</u>	
Cavelty (C, GR), Berichterstatter			64
Affolter (R, SO), Sprecher der Minderheit			64
Küchler (C, OW)			65
Koller (C), Bundesrat			65
Cavelty (C, GR), Berichterstatter			65
Cavelty (C, GR), Berichterstatter			66
Koller (C), Bundesrat			66
Meier Josi (C, LU)			66
Cavelty (C, GR), Berichterstatter			67
<u>2.24 Differenzen</u>	16.03.1989	<u>Divergences</u>	
Cavelty (C, GR), Berichterstatter			150
<u>2.25 Schlussabstimmung</u>	23.06.1989	<u>Vote final</u>	410

### 3. Rednerliste - Liste des orateurs

---

#### 3.1 Nationalrat - Conseil national

---

Bäumlin (S, BE)	343, 370, 373
Bonnard (L, VD)	349, 375
Braunschweig (S, ZH)	361
de Chastonay (C, VS)	347
Fischer-Hägglingen (V, AG)	339, 355
Fischer-Sursee (C, LU)	351
Grassi (C, TI)	361
Grendelmeier (U, ZH)	340, 344, 362, 121
Hess (C, ZG)	358
Hofmann (V, BE)	363
Iten (C, NW)	336, 354
Jaeger (U, SG)	368, 371
Jeanneret (L, NE)	336, 355, 373
Koller (C), Bundesrat	117, 120, 122
Kopp (R), Bundesrätin	341, 345, 348, 349, 350, 352, 365, 371, 375, 379, 380
Leuenberger Moritz (S, ZH)	356, 369, 378
Longet (S, GE)	367, 377
Lüchinger (R, ZH)	338, 347, 350, 356
Müller-Meilen (R, ZH)	345, 357
Petitpierre (R, GE), rapporteur	333, 342, 343, 345, 346, 348, 349, 350, 351, 352, 363, 366, 367, 370, 373, 374, 375, 377, 379, 380, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 461
Rechsteiner (S, SG)	350, 369, 371, 380
Ruffy (S, VD)	347
Salvioni (R, TI)	346, 360, 120
Stamm (C, LU), Berichterstatterin	334, 342, 343, 345, 346, 348, 349, 350, 352, 353, 364, 370, 371, 373, 374, 377, 379, 380, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 461
Steinegger (R, UR)	362
Vannay (S, VS)	359
Weber-Arbon (S, TG)	337, 351, 361
Weber Leo (C, AG)	360
Weber-Schwyz (R)	378

#### 3.2 Ständerat - Conseil des Etats

---

Affolter (R, SO)	229, 245, 255, 64
Cavelty (C, GR), Berichterstatter	227, 235, 237, 238, 239, 240, 248, 253, 254, 256, 257, 258, 259, 260, 262, 64, 65, 66, 67, 150
Danioth (C, UR)	258
Dobler (C, SZ)	236
Gautier (L, GE)	240, 242, 255
Hefti (R, GL)	233, 235, 249, 259, 260, 262
Huber (C, AG)	248

Jaggi (S, VD)	237
Jagmetti (R, ZH)	230, 236, 238, 246, 248, 256, 262
Koller (C), Bundesrat	65, 66
Kopp (R), Bundesrätin	233, 236, 249, 253, 254, 256, 260
Küchler (C, OW), Sprecher der Minderheit I	228, 241, 255, 65
Meier Josi (C, LU)	252, 253, 261, 66
Miville (S, BS)	231, 244, 246, 255, 256, 260 262
Rhinow (R, BL)	232, 249
Schmid (C, AI)	231, 236, 246
Zimmerli (V, BE)	229, 243, 248, 253, 265

**Nationalrat**

**Conseil national**

Sitzungen vom 18.03.1987  
27.02.1989  
15.03.1989

Séances du 18.03.1987  
27.02.1989  
15.03.1989

## Zwölfte Sitzung – Douzième séance

Dienstag, 17. März 1987, Vormittag  
Mardi 17 mars 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevey

85.040

### Organisation der Bundesrechtspflege. Aenderung

#### Organisation judiciaire. Révision

Botschaft und Gesetzentwurf vom 29. Mai 1985 (BBl II, 737)  
Message et projet de loi du 29 mai 1985 (FF II, 741)

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

**Le président:** Je vous rappelle que le débat d'entrée en matière est limité aux interventions des rapporteurs de la commission et aux porte-parole des groupes.

**M. Petitpierre,** rapporteur: Notre commission a siégé dix jours, répartis en neuf séances. Elle a passé deux jours à Lausanne, au siège du Tribunal fédéral, pendant lesquels elle a pu entendre les présidents du Tribunal fédéral, M. Haefliger, des Cours civiles, MM. Raschein et Lüchinger, de la deuxième cour de droit public, M. Patry ainsi que le chef de la Chancellerie du Tribunal fédéral, M. Moser. Elle a bénéficié, tout au long de ses travaux, des avis d'experts particulièrement qualifiés en la personne de MM. les juges fédéraux Dubs, qui a quitté ses fonctions au Tribunal pendant nos travaux et Müller, de M. Sovilla, juge au Tribunal fédéral des assurances, que je remercie tous trois très vivement de leur patience et de la qualité de leurs explications. Nous avons entendu quatre professeurs, MM. Kurt Eichenberger, Jörg-P. Müller, Peter Saladin et Luzius Wildhaber, sur la procédure d'admission et sur la possibilité d'imposer aux cantons des tribunaux administratifs ou des commissions de recours administratives. Nous avons invité et entendu les représentants d'associations particulièrement intéressées à la défense des intérêts de bénéficiaires de prestations d'assurances sociales. Nous avons enfin profité de la présence de Mme Kopp, conseillère fédérale, du directeur et du vice-directeur de l'Office de la justice, MM. Voyame et Muff et de leurs collaborateurs. Je voudrais remercier tout spécialement les collaborateurs de l'office et ceux du secrétariat du Parlement, en particulier MM. Würsch, Gisler, Rollé et Mme Wallimann-Bornatico, pour la qualité de leur concours, qu'il s'agisse des procès-verbaux, des multiples documents qu'ils nous ont fournis et des renseignements qu'ils ont apportés tout au long de nos travaux qui se sont étendus de novembre 1985 à janvier de cette année. Nous avons eu, vous le savez, la tristesse de perdre un membre particulièrement qualifié de notre commission avec le décès de notre collègue Hans Frei.

Le projet qui nous est soumis aujourd'hui n'est pas le fruit d'un bel élan créateur. Il ne vise pas à une révision d'ensemble de notre organisation judiciaire, révision qui a pourtant été préparée par des experts. La dernière commission, présidée par M. Dubs, juge fédéral, a rendu son rapport en janvier

1982. Il s'agit bien plutôt de trouver maintenant, aussi vite que possible, un remède à la surcharge devenue chronique de nos tribunaux fédéraux, et cela par tous les moyens qui ne remettent pas fondamentalement en cause les garanties de nos droits. L'ampleur et l'objectif de cette révision sont ainsi d'emblée limités. Il importe qu'on s'en souvienne, en particulier si, dans nos débats, survient la tentation de réformer au-delà de ce qui doit apporter à nos tribunaux fédéraux un soulagement indispensable. Les travaux de ces experts ont d'ailleurs donné beaucoup de solutions reprises dans cette révision partielle à laquelle nous procédons maintenant.

Je ne répète pas ici les indications figurant dans le message du Conseil fédéral. Je me bornerai à citer, de tout ce qui a été dit en commission par les juges fédéraux, les chiffres suivants qui parlent d'eux-mêmes. Malgré une légère augmentation du nombre des juges titulaires, de 26 à 30, ce qui représente 15 pour cent, les dossiers entrés au Tribunal fédéral au cours des quinze années, de 1969 à 1984, ont augmenté de 150 pour cent. Leur nombre est passé de 1705 à 4015. Le Tribunal fédéral des assurances a enregistré 800 entrées en 1975, 1600 en 1980, avec heureusement un léger tassement qui ne se confirmera d'ailleurs probablement pas à l'avenir mais qui conduit à 1400 entrées en 1985. Le nombre des affaires pendantes s'accroît naturellement dans des proportions comparables, de même que la durée pendant laquelle une affaire attend sa solution par les tribunaux fédéraux.

Les mesures prises ces dernières années, en particulier l'élection de quinze juges suppléants extraordinaires, qui seront en fonction jusqu'à la fin de 1988, sauf la prolongation dont on parlera tout à l'heure, n'apportent pas une solution durable au problème de cette surcharge même si elles permettent de l'atténuer. L'ordre de grandeur du nombre des affaires traitées par un seul juge comme rapporteur va de 60 à 80 rapports sinon plus dans certains cas, par année, et 200 délibérations, sinon plus dans certains cas, par année, comme membre d'une section ou d'une cour. Cette situation est nuisible à tous points de vue étant donné ce qu'elle impose aux juges et aux collaborateurs du Tribunal fédéral dans l'optique de la qualité et de l'unité de la jurisprudence, dans l'optique aussi des délais qu'elle fait subir aux justiciables.

Ainsi, le Tribunal fédéral n'est plus à même d'exercer sa triple fonction: d'abord il est le garant de la protection des droits des justiciables, c'est sa première tâche si on se réfère aux articles 106 et 110 de la constitution. Ensuite, il est le garant de l'unité du droit visée à l'article 114, alinéa 3, de la constitution. Enfin, il joue un rôle décisif dans l'évolution du droit compte tenu des changements sociaux, de la doctrine et des expériences étrangères. Le respect des exigences du principe de la liquidation des dossiers – on dit joliment en allemand «Erledigungsprinzip» – oblige à sacrifier les deux autres et à prendre le risque de se tromper en jugeant trop vite, comme nous le disait un juge fédéral. L'autre terme de l'alternative est l'accumulation des dossiers en souffrance. Si les causes de cette situation sont nombreuses, elles sont d'autant plus difficiles à identifier et à peser, plus difficiles encore à corriger. Le fait est que la vie sociale multiplie les contacts, et partant les frottements des particuliers entre eux, des particuliers avec l'administration. Ces contacts appellent toujours plus de réglementation juridique, pourtant toujours plus de contestations et de litiges. Le nombre des avocats s'élève parallèlement à la volonté des justiciables de tout tenter pour prendre leur chance de se voir donner raison par un tribunal supérieur ou pour retarder une échéance redoutée à travers le caractère dilatoire d'une procédure. En outre, au cours des décennies passées, la tendance de la jurisprudence, souvent encouragée d'ailleurs par le Parlement, à ouvrir l'accès au Tribunal fédéral était indiscutable.

Il est, pour notre propos, inutile de vouloir aller plus loin dans l'analyse d'un phénomène qui manifeste une tendance profonde, quasi universelle à ma connaissance, et pour l'instant incontrôlable.

Je caractérise l'esprit dans lequel votre commission a travaillé de la façon suivante: Il faut se souvenir que le Tribunal fédéral est responsable du troisième pouvoir de la Confédération et que son prestige ne doit, d'aucune façon, se voir compromis. Le Tribunal fédéral jouit dans la population d'un degré élevé de confiance, voire de sympathie, et le Parlement assume une responsabilité dans cette optique, dans la mesure en particulier où il doit au Tribunal fédéral les moyens du maintien, voire du renforcement de l'autorité du Tribunal fédéral. Nous pensons autant à la législation qu'aux ressources en personnel, en locaux, en moyens techniques qu'il faut d'autant moins lui compter qu'elles sont modestes dans toutes les hypothèses, comme cela ressort du No 263 du message du Conseil fédéral. Une réorganisation interne du Tribunal fédéral est d'ailleurs en cours.

Dans cet esprit, votre commission a repris très largement les solutions proposées par le Conseil fédéral, la procédure d'admission dont nous parlerons tout à l'heure mise à part. La commission n'a pas adopté la suggestion de créer un Tribunal fédéral spécialisé dans les matières financières et fiscales. La majorité de la commission estime que l'augmentation du nombre des juges titulaires n'est pas une solution satisfaisante, parce qu'elle ne toucherait qu'à la surface du problème et qu'elle compromettrait la stabilité et l'unité de la jurisprudence, tout en diminuant le prestige d'une cour suprême devenue par trop nombreuse. Elle entend au contraire renforcer l'efficacité du travail des juges, en dotant ces derniers, par l'article 7, de collaborateurs personnels en plus des greffiers et des secrétaires-rédacteurs, permettre de développer les moyens techniques et administratifs au service des juges.

Sur le plan des règles de procédure, la commission propose l'élévation sensible des valeurs litigieuses, l'extension des cas où le Tribunal fédéral juge en sections de trois juges, l'application plus fréquente de la procédure simplifiée, le développement de commissions judiciaires fédérales de recours en matière de droit administratif, l'instauration de juridictions administratives cantonales de recours pour le droit administratif fédéral, de sorte que le Tribunal fédéral ne traiterait plus que des recours ayant passé par une première instance judiciaire. En corollaire de ce dernier point, le pouvoir d'examen du tribunal serait limité dans l'examen des faits et dans celui de l'opportunité des décisions contestées devant lui.

La commission veut une sensible diminution, sinon la totale disparition des actions de droit administratif devant le tribunal. Elle propose enfin, avec le Conseil fédéral, l'application au Tribunal fédéral des assurances des règles valables pour la juridiction administrative du Tribunal fédéral, à Lausanne. La commission n'a pas suivi le Conseil fédéral en ce qui concerne la procédure d'admission. Nous aurons l'occasion de reprendre cette question tout à l'heure, lors de l'étude de l'article 36a. La commission s'est exprimée nettement à deux reprises contre cette procédure, présentée dans deux formulations différentes de celle du Conseil fédéral, celle de ce dernier étant apparue très vite comme ne satisfaisant ni les juges ni la commission.

Les motifs très sommaires sont les suivants: la majorité a d'abord été frappée par le fait que la Commission des experts, présidée par M. Dubs, avait en son temps rejeté cette procédure parce qu'elle s'inscrivait mal, à ses yeux, dans la tradition juridique de notre pays. En outre, l'efficacité contestée, la constitutionnalité en partie discutable, sinon fondamentalement contestée, l'inopportunité institutionnelle et politique ont amené, en première lecture, un refus par 11 voix contre 6, en deuxième lecture par 12 voix contre 7. Une minorité propose de réintroduire cette procédure dans sa troisième version, de sorte que nous reprendrions ce sujet plus tard.

Il reste enfin que le Bureau du Conseil national a chargé notre commission de se saisir de l'initiative parlementaire de M. Ruffy sur l'activité arbitrale des juges au Tribunal fédéral. Bien que cette activité n'ait pas de lien direct avec la surcharge des tribunaux fédéraux, nous avons procédé à son examen et nous vous soumettons un rapport. Nous avons

pu intégrer dans le texte de la révision de l'organisation judiciaire, à l'article 3a, le résultat de nos décisions que nous commenterons lors de la discussion de détail.

En conclusion de ces indications liminaires, je vous propose, au nom de la commission, qui l'a fait elle-même par 13 voix contre 3, d'entrer en matière.

Frau Stamm Judith, Berichterstatterin: Anlass zur vorliegenden Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, die Sie zu beraten haben, gab die bekannte Ueberlastung unserer obersten Gerichte, des Bundesgerichtes in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in Luzern.

Die vorliegende Revision ist daher eine Teilrevision, die zum Ziel hat, durch zweckmässige Massnahmen die Ueberlastung unserer obersten Gerichte zu beheben. Mit dieser Revision sollen Zustände geschaffen werden, die Gewähr bieten, dass unsere obersten Richter und Richterinnen wieder unter erträglichen Bedingungen die ihnen übertragenen Aufgaben lösen können. Das sind: Ueberwachung der richtigen und einheitlichen Rechtsanwendung, Weiterentwicklung des Rechts und Rechtsschutz des Bürgers. Die Dauer der am Bundesgericht hängigen Streitverfahren soll auf ein annehmbares Mass verkürzt und die bedrückenden Pendenzenberge in Zukunft verhindert werden.

Die nationalrätliche Kommission hat die Botschaft des Bundesrates in neun Sitzungen durchberaten. Eine dieser Sitzungen war zweitägig. Sie galt einem Besuch des Bundesgerichtes in Lausanne. Dort wurde die Gelegenheit zu einer eingehenden Aussprache mit dem Präsidenten und den Abteilungspräsidenten des Bundesgerichtes wahrgenommen. Als Experten waren bei den Kommissionsberatungen die Herren Bundesrichter Peter Müller, Lausanne, und Kurt Sovilla, Luzern, ständig anwesend. Auch der Präsident der seinerzeitigen Expertenkommission für die Reorganisation der Bundesrechtspflege, Herr alt Bundesrichter Hans Dubs, wohnte den Sitzungen bei.

Zu speziellen Fragen wurden die Rechtslehrer Professor J.P. Müller und Professor Peter Saladin, beide von der Universität Bern, sowie die Professoren Kurt Eichenberger und Luzius Wildhaber, beide von der Universität Basel, angehört. Zum Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht äusserten sich Herr Pestalozzi von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter und Herr Dettling vom Generalsekretariat Pro Infirmis.

Da die Kommission auch die parlamentarische Initiative Ruffy betreffend die schiedsrichterliche Tätigkeit der Bundesrichter zu behandeln hatte, wurde auch der Initiant, Nationalrat Ruffy, angehört.

Die Kommission dankt Frau Bundesrätin Kopp und allen Beteiligten, deren fundiertes Wissen, Erfahrungen und Kenntnisse sie während der Beratungen in Anspruch nehmen konnte. Ein besonderer Dank geht an die Mitarbeiter der Verwaltung und des Sekretariates. Sie haben die Kommission mit den Protokollen und den weiteren Unterlagen immer ausgezeichnet bedient und auf dem laufenden gehalten. Zu erwähnen ist ferner, dass im Rahmen der vorliegenden Revision auch noch verschiedene Aenderungen von Verfahren aus Gesetzen des Bundes vorgeschlagen werden, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben. Im weitern wurden auch sprachliche Korrekturen vorgenommen, die sich aufgrund von Artikel 4 der Bundesverfassung aufdrängen. So wurde z. B. der Begriff «Ersatzmann» durch den Begriff «Ersatzrichter» ersetzt.

Die Vorgeschichte der heutigen Revisionsvorlage ist Ihnen aus der Botschaft des Bundesrates bekannt. In ganz kurzen Stichworten soll aus der jüngsten Vergangenheit erwähnt werden, dass die Expertenkommission Dubs nach vierjähriger Arbeit dem Departement ihren Bericht im Januar 1982 einreichte, der nach Ergänzung, Vernehmlassung und Bereinigung zur vorliegenden Botschaft vom Mai 1985 führte. Im weitern überwies die Bundesversammlung 1981 eine Motion der nationalrätlichen Petitions- und Gewährleistungskommission – ursprünglich Motion Arnold –, welche verlangte, die Weiterzugsmöglichkeiten an das Bundesge-

nicht seien einzuschränken, ohne jedoch die berechtigten Rechtsschutzinteressen des Bürgers zu beeinträchtigen. Als die Bundesversammlung 1984 dem Bundesgericht zur Entlastung 15 ausserordentliche Ersatzrichter bewilligte, wurde diese Bewilligung unwiderruflich auf Ende 1988 befristet. Man ging davon aus, dass solche personelle Massnahmen nur kurzfristige Abhilfe schaffen würden und sollten. Dieses Datum setzte die Frist sowohl für das Vorlegen unserer Botschaft, was eben im Mai 1985 erfolgte, als auch für die parlamentarische Beratung derselben.

Weiches sind nun – im Ueberblick gesehen – die wichtigsten Punkte, welche in der Kommission zur Entlastung des Bundesgerichtes beraten wurden? Ein wichtiger Punkt der Vorlage war der Vorschlag des Bundesrates, ein sogenanntes Annahmeverfahren einzuführen. Dieses hätte – in Anlehnung an ausländische Vorbilder – dem Bundesgericht die Möglichkeit gegeben, in Zukunft auf Rechtsmittel mangels Erheblichkeit der Sache nicht einzutreten. Die Kommission hat es nach ausführlicher Beratung und nach Anhörung von Experten auch in zweiter Lesung abgelehnt, ein solches Annahmeverfahren einzuführen. Dank einem Minderheitsantrag werden auch Sie Gelegenheit haben, sich im Plenum dazu zu äussern.

Ohne bereits auf die Einzelheiten einzugehen, sollen doch die wichtigsten Gründe genannt werden, die zu einer Ablehnung des Annahmeverfahrens durch die Kommission geführt haben.

Die Kommission bezweifelte, dass diese Neuerung zu einer wesentlichen Entlastung führen werde. Die Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens bei staatsrechtlichen Beschwerden ist umstritten. Die Zweifel konnten bei der Mehrheit der Kommission nicht ausgeräumt werden. Das Annahmeverfahren ist der schweizerischen Rechtstradition fremd. Die Kommission konnte sich im heutigen Zeitpunkt nicht zu einem Systemwechsel durchringen. Die Aufnahme des Annahmeverfahrens dürfte die Vorlage der Gefahr eines Referendums aussetzen.

Insbesondere vertrat die Kommission auch die Meinung, es sollte zunächst einmal erprobt werden, wieweit die übrigen vorgeschlagenen Massnahmen eine Entlastung des Bundesgerichtes bewirken würden. Sollte das Resultat nicht befriedigen, so müssten wir notfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder auf ein mögliches Annahmeverfahren zu sprechen kommen.

Trotz der Ablehnung des Annahmeverfahrens stimmte die Kommission auch einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht zu, wie sie aus der Mitte der Kommission beantragt wurde. Auch die Schaffung eines selbstständigen Bundesfinanzhofes wurde in der Kommission zwar diskutiert; ein entsprechender Antrag wurde aber nicht gestellt.

Die Spezialisierung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts ist historisch zu erklären. Einer weitem Spezialisierung oder Aufspaltung des Bundesgerichtes soll nicht Vorschub geleistet werden. Da das Bundesgericht jedoch neu die Kompetenz erhält, ohne Erhöhung der Richterzahl drei, statt wie bisher zwei öffentlich-rechtliche Abteilungen zu schaffen, ist vorstellbar, dass eine dieser Abteilungen das Schwergewicht auf abgaberechtliche Fälle legen wird. So kann, je nach Arbeitsanfall, die Flexibilität der Abteilung und der Richter gewahrt werden.

Allergrössten Wert legt die Kommission darauf, dass den Bundesrichtern genügend Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden. Von einer Verstärkung des Mittelbaus der eidgenössischen Gerichte verspricht sich die Kommission eine wesentliche Entlastung der Richter und dadurch eine raschere und trotzdem qualitativ hochstehende Erledigung der Fälle. Diesem Ziel dient besonders die neue Kategorie der wissenschaftlichen Mitarbeiter, welche persönliche Mitarbeiter der Richter sein können.

Auch wenn das Annahmeverfahren – wie bereits ausgeführt – verworfen wurde, hat die Kommission doch andere Erschwerungen und Beschränkungen des Zugangs zu den eidgenössischen Gerichten vorgesehen. Zu nennen ist da einmal die Erhöhung der Streitwertgrenze in der Zivilrechtspflege von heute 8000 Franken auf 30 000 Franken. Dadurch

dürfte eine ansehnliche Zahl von Fällen nicht mehr ans Bundesgericht gelangen. Eine Minderheit möchte für arbeitsrechtliche Fälle den Streitwert bei 8000 Franken belassen.

Im weiteren werden die im Gesetz heute genannten Ausnahmen, in denen staatsrechtliche Beschwerden beim Bundesgericht eingereicht werden können, ohne dass der kantonale Instanzenzug ausgeschöpft wurde, verringert. Auch diese Massnahme soll eine Entlastung bringen. Vermutlich wird sich auch die Erhöhung der Gerichtsgebühren, wie sie Ihnen vorgeschlagen wird, als Erschwerung des Zugangs zum Bundesgericht auswirken. Die Entlastung soll jedoch nicht nur durch eine Erschwerung des Zugangs bewirkt werden, sondern auch durch Vereinfachungen des Entscheidungsverfahrens vor Gericht.

Vorgeschlagen wird, dass in Zukunft nicht mehr nur die öffentlich-rechtlichen Abteilungen, sondern auch die Zivilabteilungen und der Kassationshof in Strafsachen Fälle von untergeordneter Bedeutung in Dreier- statt in Fünfer-Besetzung sollen entscheiden können.

Ein weiterer Vorschlag geht dahin, dass ohne öffentliche Beratung im summarischen Verfahren soll entschieden werden können über die Gutheissung offensichtlich begründeter, die Abweisung offensichtlich unbegründeter und das Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Rechtsmittel und Klagen. Im Rahmen der Verwaltungsrechtspflege des Bundesgerichtes wird der Katalog der Unzulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergänzt und die Angemessenheitskontrolle beschränkt. Im weiteren wird durch die Schaffung von Spezialrekurskommissionen des Bundesgerichtes das Bundesgericht von der Aufgabe der Sachverhaltsüberprüfung entbunden und kann sich somit in diesen Fällen auf die Rechtskontrolle beschränken. Auch davon ist Entlastung zu erwarten.

Umstritten war in der Kommission die Angleichung des Verfahrens vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht an dasjenige vor Bundesgericht, wofür sich aber eine Mehrheit fand. Ein Minderheitsantrag wird Ihnen Gelegenheit geben, darüber zu befinden. Auch in der Kommission hat man wohl erkannt, dass es sich hier um einen sehr delikaten Problembereich handelt.

Ebenfalls umstritten war in der Kommission die in der Vorlage vorgeschlagene Verpflichtung der Kantone, richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu schaffen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Es müssten also für bundesrechtliche Streitigkeiten auf Kantonsebene Verwaltungsgerichte oder Abteilungen geschaffen werden oder, wo solche bereits vorhanden sind, diese auch für bundesrechtliche Fälle zur Verfügung gestellt werden. Von beiden Möglichkeiten werden heute noch verschiedene Kantone betroffen. Auch hier ist es umstritten, ob dies verfassungsrechtlich möglich sei, da es sich nicht um den direkten Vollzug einer Bundesaufgabe handelt, sondern um die Organisation des Gerichtswesens, welche den Kantonen zusteht. Die Kommission bejahte diese Verpflichtung der Kantone. Eine Minderheit will diese Verpflichtung nur im Zusammenhang mit einem allfälligen Annahmeverfahren aufrechterhalten sehen.

Schliesslich wurde in der Kommission – wie bereits erwähnt – auch die parlamentarische Initiative Ruffy betreffend die schiedsrichterliche Tätigkeit der Bundesrichter behandelt. Die Kommission liess sich über die heutige Praxis des Bundesgerichtes orientieren. Sie war der Meinung, dass es den Bundesrichtern weiterhin möglich sein sollte, solche Tätigkeiten zu übernehmen und dass die Grundsätze der entsprechenden Regelung ins Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege aufgenommen werden sollten. Im Hinblick auf den neuen Artikel 3a empfiehlt sie Ihnen die Sistierung der parlamentarischen Initiative Ruffy, bis die Arbeiten der OG-Revision in beiden Räten abgeschlossen sind.

Im weiteren wurden noch in 63 weiteren Erlassen des Bundesrechts Verfahrensänderungen beraten und genehmigt. Mit 13 zu 3 Stimmen beschloss die Kommission, auf die

Vorlage des Bundesrates einzutreten und empfiehlt Ihnen, dasselbe zu tun.

M. Jeanneret: Le groupe libéral apporte son appui aux idées et aux propositions qui sont exprimées dans le message du Conseil fédéral du 29 mai 1985. Sur deux points fondamentaux, matérialisés aux articles 36 et 98 de la loi d'organisation judiciaire, il aura l'occasion de développer plus avant les réflexions qui sont les siennes. Pour l'instant, nous nous en tiendrons à quelques principes essentiels. L'administration sereine, cohérente et efficace de la justice pour la plus Haute Cour d'un Etat sera toujours, dans une société démocratique, la recherche d'un équilibre entre les droits essentiels des citoyens et les obligations supérieures de la communauté. Lorsque les tribunaux accumulent les retards, l'intérêt public est directement en cause, ce qui est manifestement le cas pour le Tribunal fédéral suisse en matière de droit public, plus particulièrement de droit administratif. Il ne s'agit pas ici de fustiger les responsables. Il convient de distinguer des causes et de proposer des remèdes. Nous voyons à cela trois motifs.

D'abord, il s'agit d'un problème de société. Notre civilisation moderne, compliquée, voulant allier constamment le confort de la sécurité et les susceptibilités des droits individuels, conduit à des mécanismes qui portent en eux-mêmes la nécessité de tribunaux plus chargés, de juges plus spécialisés et de procédures plus lourdes.

Ensuite, le législateur que nous sommes prend régulièrement des décisions qui ne sont pas étrangères à ce gonflement en développant des processus de superassurance pour les individus et pour divers groupements. Nous contribuons à cet engorgement. A défaut d'une vue d'ensemble, nous agissons par secteur, en ne cessant de permettre à quiconque, pour un tout et pour un rien, de recourir jusqu'au tribunal suprême, sans parler de nombreuses associations à qui nous donnons, bien souvent à tort, la compétence de plaider.

Enfin, et c'est là la troisième cause, le Tribunal fédéral, lui-même porte une part importante de responsabilité, en ne s'étant pas imposé des règles rigoureuses de modération. Nous l'avons dit à cette tribune il y a cinq ans, au lieu de se cantonner dans un rôle distant de gardien du droit, le Tribunal fédéral a voulu entrer dans l'arène et devenir un pouvoir *de lege ferenda*. Notre parti l'a également dit dans la consultation sur le présent objet en 1983, le Tribunal fédéral a étendu son pouvoir de cognition et par là ses compétences, ce qui, par un effet réflexe évident, a entraîné une augmentation du nombre des recours.

Face à cette situation, nous saluons la prise de conscience de notre Haute Cour qui a eu la sagesse de sentir elle-même que la situation ne pouvait pas durer ainsi. Nous sommes surtout satisfaits que le Conseil fédéral et l'Office fédéral de la justice nous aient présenté un rapport substantiel, de qualité, comprenant, d'une part, une analyse à laquelle nous pouvons souscrire, et un ensemble de mesures auxquelles nous pouvons nous rallier. Ce que nous approuvons surtout, c'est l'idée de constituer un paquet comprenant un pilier principal, l'article 36 sur lequel nous reviendrons en temps utile, et plusieurs modestes solutions qui, toutes ensemble, peuvent permettre de répondre déjà partiellement à l'objectif poursuivi, qu'il s'agisse du développement des commissions de recours – nous saluons en passant la qualité des juges laïcs qui y participent – de l'augmentation de la valeur litigieuse, du nombre de juges par cour, du réexamen de certains émoluments, de la rationalisation du travail etc. Tout cela est déjà un pas judicieux, à quoi s'ajoutent encore des barrières élevées dans le domaine du non-examen des faits et en matière d'inopportunité qui, si elles sont judicieusement utilisées par le Tribunal fédéral, doivent aussi permettre une amélioration.

Par contre, nous rejetons catégoriquement toute tentative d'augmenter le nombre des juges, comme on l'a souhaité sur les bancs socialistes en séance de commission et maintenant, semble-t-il, au plénum. Le recours aux juges supérieurs, tel que le nouveau système l'a prévu, est le maxi-

mum à quoi nous pouvons souscrire. Le mal de notre Cour suprême, c'est le risque de perdre son autorité. C'est le dernier moment de tout entreprendre pour la resacraliser. On atteindra ce but non pas en étendant son champ d'examen, mais en resserrant, au contraire, le dispositif. Pour cela, il convient d'allier la volonté du tribunal lui-même aux révisions légales auxquelles le Parlement doit s'astreindre. C'est une erreur profonde, entretenue chez certains, de croire qu'une bonne justice démocratique est celle où chacun peut, en tout temps et pour n'importe quoi, recourir jusqu'à la Cour la plus élevée. Bien au contraire, une justice fonctionne quand les tribunaux les plus simples, très proches du citoyen, au niveau du district, règlent l'essentiel des litiges. Au-dessus, doit fonctionner un système cohérent, composé des vingt-six tribunaux cantonaux et du Tribunal fédéral qui, eux, doivent dire le droit dans des cas importants, nouveaux et de principe. Le Conseil fédéral rappelle d'ailleurs judicieusement dans son rapport qu'il y a beaucoup de recours qui pourraient s'arrêter au niveau cantonal la jurisprudence des Hautes Cours cantonales et celle du Tribunal fédéral constituant finalement une source fondamentale du droit helvétique.

Un des anciens membres les plus éminents de la Cour de Lausanne, M. Pierre Cavin, écrivait récemment: «C'est un labeur singulièrement ingrat que d'examiner des recours à la chaîne, par dizaines, sous l'angle restreint de l'arbitraire. Grande est la tentation pour le juge de ne pas limiter son examen, de revoir plus à fond la décision, de la corriger quand elle repose sur une interprétation juridique ou une appréciation des preuves inexactes, sans être arbitraire, bref, de se transformer en juge d'appel. C'est là un travail plus fécond, plus satisfaisant pour le censeur.» La tâche du Parlement doit donc être désormais – le Conseil fédéral ayant, lui, pris ses responsabilités – de tout faire pour que les juges ne soient pas soumis à cette tentation dont parle si éloquentement M. Cavin. L'actuel Tribunal fédéral semble avoir la volonté d'aller dans ce sens, nous devons contribuer à le resacraliser. C'est dans cet esprit que le groupe libéral entre en matière sur le projet du Conseil fédéral.

Item: Das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern sind bekanntermassen seit Jahren überlastet. Beide Gerichte konnten bisher den Berg hängiger Streitfälle nicht aus eigener Kraft abbauen. Dies hat zur Folge, dass die Verfahren sich in die Länge ziehen und der Anspruch des Rechtsuchenden, seine Rechtsfrage durch das zuständige Gericht, und zwar innert nützlicher Frist, beurteilen zu lassen, wird nicht mehr erfüllt. Das Parlament hat deshalb in den vergangenen Jahren wiederholt – in Form von Ueberbrückungsmassnahmen – die Wahl von zusätzlichen ausserordentlichen Bundesrichtern bewilligt, letztmals 1984. Bei der Behandlung dieser Vorlage hat unser Fraktionsprecher erklärt, wir von der CVP würden dieser vorübergehenden Massnahme nur noch zustimmen, wenn es sich dabei um das letzte Provisorium handle, es 1988 zu Ende gehe und bis dann der Bundesrat dem Parlament die Revisionsvorschläge zur Neuordnung der Bundesrechtspflege zuleite. Dieser Auftrag ist heute erfüllt und wir danken dem Bundesrat für die speditive Vorlage dieser Botschaft. Es ist deshalb folgerichtig, dass die CVP-Fraktion für Eintreten stimmt und die Reformvorschläge begrüsst.

Nachdem wir der Erhöhung der Anzahl der Bundesrichter bisher lediglich in Form von Provisorien zugestimmt haben – die massive Erhöhung dieser Anzahl jedoch grundsätzlich und aus verschiedenen Gründen ablehnen –, begrüssen wir das Vorgehen des Bundesrates und der Kommission, zunächst einmal Massnahmen zu suchen und auch zu finden, die den beiden Bundesgerichten die nötige Entlastung bringen, ohne die Anzahl der Bundesrichter zu erhöhen. Unsere Fraktion wird einer Ausweitung des Bundesgerichtes auch in Zukunft kritisch gegenüberstehen. Wir lehnen deshalb heute auch den Antrag von Herrn Bäumlín ab – in der Ueberzeugung und im Bewusstsein, dass ein höchstes Gericht in einem Lande, so wie wir es verstehen, seine

Aufgabe nur dann wahrnehmen kann, wenn es organisatorisch und personell überblickbar und homogen bleibt. Wer meint, das Bundesgericht sei dafür geschaffen, die Urteile kantonalen Vorinstanzen zu überprüfen und nötigenfalls zu korrigieren, sieht die Sache zu eng. Gerade uns Parlamentariern muss es ein wichtiges Anliegen sein, mit allen Mitteln, auch mit unpopulären, dafür zu sorgen, dass unser Bundesgericht seine eigentlichen Aufgaben wieder wahrnehmen kann.

Wenn man die Worte von Professor Eichenberger – den die vorberatende Kommission als Experten befragte – in Erinnerung hat, wird einem bewusst, welch grosse Aufgabe in den kommenden Stunden diesem Räte zu lösen aufgegeben ist. Ich zitiere ihn: «Wir müssen versuchen, einerseits den Pendenzenberg abzubauen und andererseits die neuen Beschwerden nicht wieder zu einem Pendenzenberg anwachsen zu lassen. Darüber hinaus brauchen wir – und dies ist unerlässlich – eine Qualitätssteigerung. Die Hochachtung, die das Parlament vor sich selbst empfindet, sollte es in gleichem Masse auch vor dem Rechtsanwender haben und muss deshalb grosszügig mit der gerichtlichen Gewalt umgehen. Ich möchte nur daran erinnern, dass die Bundesrichter früher noch Zeit zum Denken hatten und dass ihnen dabei auch etwas in den Sinn kam. Die heutigen Bundesrichter müssen jedoch abarbeiten. Sie können nicht einmal miteinander reden. Bundesrichter sind heute Ab- oder Aufarbeiter, aber nicht mehr Denker.» Im gleichen Zusammenhang sagte er, es müsse wieder attraktiver werden, in Lausanne zu arbeiten, und man müsse sich dort so wohl fühlen können, dass man auch bleiben wolle.

Auch die Vertreter der Bundesgerichte, die wir zu den Beratungen beigezogen haben, haben uns diese nicht eben erfreuliche Sicht bestätigt. Die Arbeit der Bundesrichter werde heutzutage weniger nach ihrer intellektuellen Qualität als vielmehr nach der zahlenmässigen Behandlung von Fällen pro Jahr beurteilt. Die Belastung, namentlich auch mit unbedeutenden, unerheblichen Bagatellfällen, sei derart gross geworden, dass die Zeit für wirklich Grundsätzliches zu spärlich sei. Aus diesem Grund sei für viele Juristen – im Gegensatz zu früher – der Weg in eines der beiden höchsten Gerichte unseres Landes nicht mehr attraktiv, er sei nicht mehr Krönung einer wissenschaftlichen, richterlichen oder anwaltlichen Karriere. Wer aber im Lichte dieser Erkenntnis die Anhebung der Anzahl der Bundesrichter auch für die Zukunft konsequent ablehnt, wie dies unsere Fraktion tut, der muss bereit sein, in allen übrigen Bereichen Massnahmen zu treffen, die unseren höchsten Gerichten den verdienten Stellenwert für die Zukunft erhalten oder wiederherstellen.

Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass es hierfür eigentlich kein Patentrezept gibt, dass aber ein Bündel von konsequenten Einzelmassnahmen Erfolg verspricht. Wir akzeptieren deshalb die Revisionsvorschläge des Bundesrates. Wir erachten es als vernünftig, wenn man in den vorgezeigten vier Stossrichtungen operiert. Es sollen insbesondere Massnahmen zur Erschwerung des Zugangs an unsere höchsten Gerichte getroffen werden, weil wir damit auch zum Ausdruck bringen können, dass unser Land im Gerichtswesen – und vor allem im Gerichtswesen – föderalistisch aufgebaut ist, dass wir in unseren Kantonen ausgezeichnete Gerichte haben und deshalb der Anspruch des Bürgers auf seinen Richter in jedem Fall gewährleistet bleibt, auch wenn er nicht mit all seinen Rechtsangelegenheiten noch zusätzlich unser Bundesgericht belasten kann.

Wir unterstützen deshalb den Antrag auf Einführung des Annahmeverfahrens. Wir akzeptieren auch die Anhebung der Streitwertgrenze. Immerhin hat unsere Fraktion zum Teil Verständnis für den Minderheitsantrag Longet zu Artikel 46. Beim Ausbau der richterlichen Vorinstanzen begrüssen wir – mit Blick auf die Bundesverwaltungsrechtspflege – die Anträge der Kommission.

Geteilt sind unsere Meinungen zum Minderheitsantrag Jeanneret bei Artikel 98a. Es ist hier etwas schwierig, die rechtliche Tragweite dieser Bestimmung genau zu überblicken. Eine erste Sicht der Dinge bestärkt einen einerseits in

der Ueberzeugung, es wäre aus föderalistischen Ueberlegungen nachgerade unerträglich, den Kantonen derartige Vorschriften zu machen. Auch unsere Fraktion hat Bedenken, jedenfalls dann, wenn der Bund nicht vorher alle ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausschöpft. Andererseits sehen auch wir ein, dass diese Verpflichtung eine beschränkte wäre. Sie gilt nur so weit, als gegen kantonale Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig ist, d. h. also nur in Fällen, in denen es in den Entscheiden selbst nur um öffentliches Recht des Bundes geht. Es stehen sich hier zwei ordnungspolitische Prinzipien gegenüber: Auf der einen Seite die Achtung vor der Organisationsautonomie der Kantone und auf der anderen Seite die Verantwortung des Bundesgesetzgebers für die Rechtsanwendung im Bereiche des Bundesrechts.

Bei der Bestimmung zur Angleichung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts an das Bundesgericht bestehen in unserer Fraktion geteilte Ansichten. Auch hier finden Sie ein typisches Beispiel dafür, dass wir, wenn wir vom gesamten Massnahmenpaket einzelne Teile herausnehmen, weil sie uns aus rechtlichen oder sozialpolitischen Gründen unsympathisch sind, natürlich die ganze Vorlage gefährden. Die Mehrheit unserer Fraktion wird sich den Anträgen der Kommissionmehrheit anschliessen.

Abschliessend nehme ich auch noch für unsere Fraktion zur parlamentarischen Initiative Ruffy Stellung. Unser Rat hat ja zu einem früheren Zeitpunkt befunden, dass dieser Initiative Folge zu geben sei, und unsere Kommission beauftragt, das Anliegen zu prüfen.

Die CVP-Fraktion ist davon überzeugt, dass die Kommission hier eine sehr gute und auch systematisch gelungene Lösung gefunden hat, indem sie das Problem der schiedsrichterlichen Tätigkeit der Bundesrichter im Organisationsgesetz selber regelt. Uns scheint also der neue Artikel 3a sowohl gesetzessystematisch als auch in seiner materiellen Ausgestaltung eine gute Lösung zu sein. Wir werden auch diesem Konzept zustimmen und den Antrag Salvioni zu Artikel 3a Absatz 3 ablehnen.

Die CVP-Fraktion folgt den Mehrheitsanträgen der Kommission. Bei der Frage des Annahmeverfahrens wird sie zusammen mit dem Bundesrat und gemäss den Empfehlungen des Bundesgerichts für die Minderheit und somit für die Einführung des Annahmeverfahrens stimmen.

**Weber-Arbon:** Die Antwort der sozialdemokratischen Fraktion zur Frage, ob auf diese Gesetzesvorlage überhaupt eingetreten werden soll, lautet: Ja, aber.

Die Ausgangslage ist sattsam bekannt, sei es durch die soeben vorgetragene Orientierung seitens der Kommissionsreferenten oder durch die Lektüre der bundesrätlichen Botschaft. Der Bundesrat hat seine Meinung auch schon in früheren Botschaften zu diesem Thema deutlich zum Ausdruck gebracht.

Seit der letzten Revision dieses Gesetzes vor bald 20 Jahren haben sich wegen der ständig zunehmenden Beschwerdefreudigkeit an beiden Gerichten, in Lausanne und Luzern, zunehmend Verdauungsbeschwerden geltend gemacht. Ein hübsches Wortspiel, nicht wahr: zunehmende Verdauungsbeschwerden wegen ständig zunehmender Zahl von Beschwerden. Der Patient ist nicht ernstlich krank, aber er bedarf doch der Betreuung und der Hilfe.

Nun gibt es grundsätzlich zwei Methoden der Behandlung: Entweder – das Bild entstammt mehr der Humanmedizin – man drosselt die Futterzufuhr in der Meinung, die Verdauung werde sich dann wieder normalisieren, oder – das wäre mehr die politische Medizin – man überlegt sich, ob dieser Verdauungsapparat den gestiegenen Bedürfnissen angepasst werden könnte.

Der Bundesrat legt entscheidendes Gewicht auf die erste Methode, unsere Fraktion mehr auf die zweite. Die Kommissionmehrheit übernimmt die Therapievorschlüsse des Bundesrates zum Teil und ist ebenfalls der Meinung, dass im zweiten Bereich einiges geschehen soll.

Die Vorschläge des Bundesrates zu dieser Gesetzesvorlage gehen eindeutig darauf hinaus, den Zugang des Rechtssuchenden zu unseren obersten Gerichtshöfen einzuschränken. Der Bundesrat gliedert seine Therapievorschläge in drei Gruppen:

1. Eine erste Gruppe umschreibt er – das ist die massivste, gravierendste – mit Erschwerungen und Beschränkungen des Zugangs zu den eidgenössischen Gerichten; so der Titel auf Seite 30 der Botschaft. Im Vordergrund steht dabei die Einführung des bereits wiederholt zitierten sogenannten Annahmeverfahrens.

Unsere Fraktion – das sage ich mit aller Deutlichkeit – wendet sich einstimmig gegen diese radikale Neuerung. Wir werden uns darüber noch bei der Detailberatung in Artikel 36a und b unterhalten. Hier nur ein paar Stichworte: Das Bundesgericht soll also in Zukunft sagen können: Wir treten auf eine staatsrechtliche Beschwerde oder auf eine Berufung nur ein, wenn die Sache uns von erheblicher Bedeutung erscheint. Schon die Abgrenzung dessen, was erheblich sein soll und was nicht, enthält einen Keim der Willkür. Diese Eingrenzung erscheint gerade im Bereich der staatsrechtlichen Beschwerde als offensichtlich verfassungswidrig. Diese Neuschöpfung muss als unschweizerisch und als nicht mehr bürgernah empfunden werden, im Gegensatz zu dem, was Lausanne bis heute in unserem Volk und in seinem Rechtsbewusstsein darstellte. Ich sehe – sollte dieses Annahmeverfahren in beiden Räten zum Tragen kommen – die Gefahr eines Staatsbegräbnisses.

2. Die zweite kräftige Erschwerung besteht in der massiven Erhöhung der Streitwertgrenzen, bei der zivilrechtlichen Berufung, von heute 8000 Franken auf neu 30 000 Franken. Wir anerkennen die Notwendigkeit einer Korrektur der seit 1959 geltenden Grenze. Rein teuerungsmässig hätte allerdings eine solche etwa bei 22 000 Franken liegen können. Wir wollen hier mit einem Minderheitsantrag Longet wenigstens den Status quo für die arbeitsrechtlichen Streitigkeiten beibehalten und mit einem zweiten Minderheitsantrag auch eine besondere Situation im Bereich des Mietvertragsrechts verankern.

3. Die dritte Korrektur ist der weitgehende Verzicht auf die verwaltungsrechtliche Klage: Umleitung auf ein Beschwerdeverfahren. Wir haben hier keine besondere Opposition zu machen.

4. Etwas kleinlich mutet die letzte Korrektur in diesem Katalog an, nämlich die Einführung der Gerichtskostenpflicht beim Versicherungsgericht in Luzern. Auch hier beantragen wir, den Status quo beizubehalten.

Zur zweiten Gruppe von Entlastungsmassnahmen, nämlich zum Ausbau der richterlichen Vorinstanzen in der Bundesverwaltungsrechtspflege, sagen wir ja. Es ist hier auf einen kleinen Schönheitsfehler hinzuweisen: dass die Mitglieder dieser an und für sich unabhängigen richterlichen Behörde vom Bundesrat, also von der Exekutive, gewählt werden sollen.

Wir stimmen auch dem bundesrätlichen Vorschlag bei Artikel 98a zu, nämlich der Verpflichtung an die Adresse der Kantone, im Bereich des Bundesverwaltungsrechts richterlich unabhängige Instanzen zu schaffen. Das ist ein Konzept, das sich an die Regelung, die wir im Strafrecht und im Zivilrecht kennen, anlehnt.

Nun zur dritten Gruppe von Entlastungsmassnahmen. Der Bundesrat nennt sie in seiner Botschaft etwas euphemistisch «Vereinfachung des Entscheidverfahrens»:

1. Es wird die Verallgemeinerung der Dreierbesetzung in den Kammern des Gerichts eingeführt. Wenn wir auch mit den sogenannten Würgeartikeln – Artikel 60, 92 und 109 des Organisationsgesetzes – diese Institution bereits kannten und sehr zahlreiche Fälle nach dieser Methode erledigt wurden, erweckt doch die Verankerung der Dreierbesetzung als Normalfall grosse staatsrechtliche und staatspolitische Bedenken.

Wir suchen mit einem Minderheitsantrag eine Lösung mit dem Konzept der bisherigen Fünferbesetzung. Es ist doch so, dass zehn Augen mehr sehen als sechs.

2. Wir sind mit der Vereinheitlichung des vereinfachten Ver-

fahrens einverstanden. Es ist eine Zusammenfassung der Bestimmungen, die materiell bereits heute bestehen. Nein sagen wir dagegen zur Aufhebung der Angemessenheitskontrolle bei Disziplinarbeschwerden nach Artikel 104 OG. Hier stimmen wir der Kommission zu, die gegenüber dem Bundesrat eine andere Fassung gewählt hat.

3. Opposition machen wir gegenüber dem Versuch, in Luzern neben den Rechtsfragen keine Tatfragen mehr zu überprüfen. Auch hier sollte der Status quo im Interesse des Rechtssuchenden beibehalten werden.

Und nun noch einige Bemerkungen zur letzten Frage: Personelle Massnahmen. Hier unterstützt unsere Fraktion, was die Kommission unter diesem Titel zusätzlich vorschlägt. Da ist vor allem Artikel 7 zu nennen, nach welchem es möglich werden soll, neben den Gerichtsschreibern und Sekretären auch wissenschaftliche und persönliche Mitarbeiter der Bundesrichter zu wählen. Ich komme nochmals auf mein Bild zurück: Die Verdauungsbeschwerden des Bundesgerichts sind nicht nur durch Drosselung der Futterzufuhr, sondern mindestens auch durch Modernisierung des Verdauungsapparates zu beheben.

Die Arbeitsmethoden der Bundesrichter sind seit Jahr und Tag die gleichen geblieben; jeder Bundesrichter arbeitet allein, ohne juristischen oder administrativen Mitarbeiter. Er erledigt eine Unmenge juristische und administrative Arbeiten, die er eigentlich delegieren könnte und in einem rationell organisierten Betrieb auch delegieren müsste. Stichwort zentraler Schreibpool: anonym, schwerfällig; wenn die Schreibstubenzentrale in Anspruch genommen werden soll, braucht das immer einige Zeit. Zweites Stichwort Dokumentation: Der Zeitaufwand für den einzelnen Bundesrichter ist gross, weil er im Alleingang arbeiten muss. Er steht vor dem Dilemma Zeitverlust oder Verzicht – also Qualitätsverlust. Es gilt, hier Remedur zu schaffen, und zwar energisch.

Ich verweise darauf, dass das auch von seiten der Wissenschaft unterstrichen wird: Ein in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 18. Juni 1986 erschienener Artikel von Prof. Stark haut in die gleiche Kerbe.

Zu den personellen Bereichen gehört natürlich auch Artikel 13: eine Entlastung des Bundesgerichtspräsidenten, damit er nicht gleichzeitig auch noch wie bis anhin Abteilungspräsident sein muss. Artikel 12 rechne ich auch dazu: in Zukunft die Möglichkeit von drei öffentlich-rechtlichen Abteilungen (anstatt wie bisher deren zwei). Und last but not least: bereits zum Artikel 1 wird die Kontroverse in der Detailberatung ausbrechen. Wir setzen kein Junktim bei der Zahl von 30 Bundesrichtern für Lausanne. Wir schlagen im Gegenteil eine flexible Lösung vor: 30 bis 36 Bundesrichter sollen gesetzlich vorgesehen werden, was nicht heisst, dass bereits heute die Zahl von 30 korrigiert werden soll; für die Zukunft dürfte es aber richtig sein, wenn wir eine Flexibilitätsklausel einbauen.

Abschliessend beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage, unter Berücksichtigung der Vorbehalte und Anträge, die ich Ihnen für die Detailberatung signalisiert habe.

**Lüchinger:** In der Analyse der unhaltbaren Überbelastung unserer obersten Gerichte sind wir uns einig. Die Zustände sind nicht mehr länger tragbar. Wir haben in der Frühjahrs-session 1984 – Herr Kollege Iten hat bereits darauf hingewiesen – zusammen mit dem Ständerat die Uebergangslösung mit 15 ausserordentlichen Ersatzrichtern beschlossen, die bis Ende des nächsten Jahres gewählt sind. Wir haben damals die Forderung gestellt, dass bis Ende des nächsten Jahres durch eine Revision des Organisationsgesetzes eine dauernde Entlastung des Bundesgerichts erreicht werden müsse. Der Bundesrat ist diesem Auftrag nachgekommen. Es ist an uns, die Konsequenzen unseres Beschlusses vom Frühjahr 1984 zu ziehen.

Die Kommission ist sich über die Massnahmen der Entlastung und der Arbeitsrationalisierung weitgehend einig. Die verbleibenden Meinungsunterschiede sind aber so gross, dass sie uns zu einigen grundsätzlichen Überlegungen über unsere obersten Gerichte Anlass geben. Hauptaufgabe des Bundesgerichts ist die Durchsetzung einer einheitlichen

Anwendung des eidgenössischen Rechts und die Fortbildung der Rechtsanwendung im Rahmen der zulässigen Rechtsinterpretation. Das Bundesgericht hat bis in die sechziger Jahre die Aufgabe der höchstrichterlichen Rechtsanwendung hervorragend, sorgfältig und in eindrucklicher Mischung von Grundsätzlichkeit und Kreativität erfüllt. Seither hat sich der Charakter des Bundesgerichts immer mehr verändert; es ist zu einem Massengericht geworden, zu einer weiteren Instanz, die sich einfach an die vorangegangenen Instanzen der Kantone anreihet. Die Prozesse gehen zu Tausenden ein; die Richter versinken in Papier und Details; für grundsätzliche, höchstrichterliche Rechtsprechung fehlen Zeit und Ruhe.

Aus dieser Situation führen, grob gesehen, zwei Hauptauswege: Die eine Seite will das Problem mit einer immer neuen Vermehrung der Zahl der Richter beheben; die sozialdemokratische Fraktion hat diese Linie schon im Frühjahr 1984 verfochten, als sie die Uebergangslösung mit 15 ausserordentlichen Ersatzrichtern ablehnte und stattdessen sofort zusätzliche Vollrichter wählen wollte. Auch diesmal liegt ein sozialdemokratischer Antrag vor, die Zahl der Vollrichter um sechs und diejenige der Ersatzrichter um drei zu erhöhen. Der andere Weg zur Lösung des Problems geht dahin, das Bundesgericht von zahllosen zweitrangigen Routinegeschäften zu entlasten und das Gewicht wieder vermehrt auf die höchstrichterliche Rechtsprechung und Rechtsfortbildung zu legen. Man wünscht sich oberste Gerichte, die in sorgfältiger und weitblickender Grundsatzarbeit eine Führungsrolle in der Rechtsanwendung übernehmen; Gerichte, die durch die hohe fachliche und menschliche Qualität ihrer Richter im ganzen Land ein hohes Ansehen geniessen. Nach dieser Auffassung sollte eine von der letzten Instanz im Kanton abgewiesene Partei nicht einfach wegwerfend erklären: «Ach, gehen wir noch rasch nach Lausanne, vielleicht haben wir dort mehr Glück, das kostet ja nicht soviel.»

Die freisinnig-demokratische Fraktion teilt eindeutig die zweite der beiden dargelegten Auffassungen über unsere obersten Gerichte. Nach unserer Meinung darf das Bundesgericht nicht zu einem Massengericht werden, das man, weil es üblich geworden ist, auch noch «konsumiert». Für uns ist «Lausanne» nicht ein Konsumartikel, sondern das höchste Gericht des Landes.

Es wird demgegenüber erklärt, der Rechtsunterworfenen wäre in seinen Ansprüchen auf gerichtliches Gehör unzulässig eingeschränkt. Ich begehe dieses Jahr mein dreissigjähriges Jubiläum als selbständiger Anwalt; ich habe es mir in dieser Zeit zum Prinzip gemacht, immer auch einfache Leute mit bescheidenem Einkommen zu vertreten. Für diese einfachen Leute ist es meistens der grösste Schreck und oft eine richtige Tragik, wenn sie in einen jahrelangen Prozesskrieg verstrickt werden, den sie finanziell und seelisch nicht durchstehen können. Eine wesentliche Ungerechtigkeit kann darin bestehen, dass eine finanzkräftige und kalt kalkulierende Gegenpartei die Sache ohne Wimpernzucken nach Lausanne zieht und das der Gegenseite schon vor der Prozesseinleitung bekanntgibt, um sie mübe zu machen. Die rechtsstaatliche Perfektion, einen Prozess über vier Instanzen führen zu können, mag für Professoren ein ideologisches Idealbild sein, das man zur Vollendung – wenn möglich – noch mit zwei zusätzlichen Instanzen versehen möchte. Für den einfachen Bürger wird dieses endlose Treppensteigen aber meistens zur Qual, und aus Angst vor dieser Qual verzichtet er häufig auf die Einleitung eines Prozesses vor erster Instanz, auch wenn er gute Rechte hätte.

Die freisinnig-demokratische Fraktion ist daher der Ueberzeugung, dass ein Bundesgericht als anonymes Massengericht dem rechtssuchenden Bürger weniger bringt als ein Bundesgericht mit zwar begrenzter Kognition, aber mit einer erstklassigen richterlichen Besetzung und vor allem mit Zeit und Ruhe für eine sorgfältige Rechtsfortbildung. Die freisinnige Fraktion wird sich daher auch in Zukunft einer personellen Aufstockung unserer obersten Gerichte entgegenstellen.

Innerhalb dieser einheitlichen Grundtendenz gibt es in unse-

rer Fraktion Unterschiede in der Bewertung des Annahmeverfahrens. Man kann sich in guten Treuen die Frage stellen, ob man nicht zuerst einmal zusehen soll, ob nicht alle anderen Entlastungsmassnahmen das gesteckte Ziel schon erreichen, so dass man die Frage des Annahmeverfahrens vorläufig einmal zurückstellen sollte. Die grosse Mehrheit der Fraktion stimmt aber für das Annahmeverfahren, weil sie nicht nur auf die nächsten fünf, sondern auf die nächsten zwanzig Jahre blickt.

Wohin der Weg ohne Annahmeverfahren führt, zeigt der Antrag von Kollege Bäumlín, der die Anzahl der Vollrichter – wie gesagt – auf 36 und der Ersatzrichter auf 18 erhöhen möchte. In zehn Jahren kommt der nächste Richtershub. Wir werden 42 Vollrichter und vielleicht 24 oder 26 Ersatzrichter haben, insgesamt gegen 70 Richter. Wie wollen Sie bei dieser Massenbesetzung von Richtern noch die Einheit der Rechtsprechung wahren, was ja schon heute ein Problem ist? In 15 Jahren wird die Kammer 12 des Bundesgerichtes das Gegenteil dessen beschliessen, was die Kammer 7 einen Tag vorher entschieden hat. Uns graut vor einer solchen Zukunft unserer höchsten Gerichte.

Die freisinnige Fraktion ist auch der Meinung, dass wir den kantonalen Gerichtsinstanzen etwas mehr Bedeutung, etwas mehr Achtung und Vertrauen schenken müssen. Es gehört zu dieser Vorlage, dass sie in der verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung verwaltungsunabhängige letzte Instanzen in den Kantonen und beim Bund schaffen will. Auch wegen dieser für die ganze Vorlage entscheidenden Kompensation ist der Vorwurf der Rechtsabschneidung erst recht nur vertretbar, wenn man sich bei der Beurteilung unseres gesamten Gerichtswesens einfach immer nur auf Lausanne fixiert. Genau diese einseitige Fixierung möchten wir bekämpfen.

Die freisinnig-demokratische Fraktion stimmt mit Ueberzeugung für Eintreten.

**Fischer-Hägglingen:** Ueber die Ueberlastung der beiden obersten Gerichte und die Massnahmen, die zu ergreifen sind, um eine speditivere Rechtsprechung zu gewährleisten, haben wir uns in diesem Rat schon verschiedentlich unterhalten. Bis jetzt haben wir versucht, mit personellen Verstärkungen des Pendenzenbergs Herr zu werden, wobei immer wieder auf die vorzunehmende Gesetzesrevision verwiesen wurde. An und für sich waren wir anfänglich der Meinung, dass mit einer Totalrevision eine grundsätzliche Neuüberprüfung der ganzen Organisation vorgenommen werden müsste, um einerseits Schwachstellen ausmerzen und andererseits auch neue, unorthodoxe Massnahmen ins Auge fassen zu können.

So könnte man sich einmal vorstellen, das ganze System der Rechtsmittel unvoreingenommen zu überdenken, insbesondere im verwaltungsgerichtlichen Bereich. In diesem Bereich haben wir als Gesetzgeber in den letzten Jahren die Weiterzugsmöglichkeiten stark ausgedehnt, nach meiner Meinung in einer unverantwortlichen Weise. Man könnte aber auch das Instrument der staatsrechtlichen Beschwerde neu überdenken. In beiden Bereichen hat die Zahl der Fälle unverhältnismässig stark zugenommen. Der Drang nach Lausanne in diesen beiden Bereichen ist vermutlich aber nicht nur systembedingt, sondern gründet vielmehr in der vorherrschenden Mentalität, persönliche Anliegen zulasten gemeinschaftsbezogener Ueberlegungen in den Vordergrund zu schieben. Aber auch die grosse Flut von staatlichen Vorschriften vergrössert beim Bürger das Gefühl der Ohnmacht gegenüber Behörden und behördlichen Anordnungen.

Aus zeitlichen Gründen hat sich der Bundesrat für eine Partialrevision anstelle der von den Experten vorgeschlagenen Totalrevision entschieden. Die SVP-Fraktion kann sich diesem Vorgehen anschliessen und stimmt den vorgeschlagenen Revisionspunkten im grossen und ganzen zu. Wir sind mit der Kommission der Meinung, dass der Mittelbau personell verstärkt werden muss und dass mit administrativen und technischen Massnahmen die Effizienz gesteigert werden kann. Insbesondere gilt es, den einzelnen Richter

vom administrativen Kleinkram zu entlasten und den Stab der Mitarbeiter zu verstärken.

Dieser Ausbau wird auch finanzielle Konsequenzen nach sich ziehen. Diese Mehrausgaben lassen sich jedoch verantworten, handelt es sich doch beim Bundesgericht um die dritte Gewalt in unserem Staat, die gegenüber den beiden anderen in den letzten Jahren eher stiefmütterlich behandelt wurde. Personelle Massnahmen genügen jedoch nicht. Es braucht vielmehr auch verfahrensmässige und materielle Änderungen in der ganzen Organisation des Bundesgerichtes.

Nach Auffassung der SVP-Fraktion ist im jetzigen Zeitpunkt keine Aufstockung bei der Zahl der Richter vorzunehmen. Es gilt vielmehr, all jene Massnahmen zu treffen, die zu einer Straffung der Verfahren führen, jedoch mit dem Rechtsempfinden des Volkes, mit unserer Rechtstradition und mit dem Gebot eines möglichst umfassenden Rechtsschutzes des Bürgers in Übereinstimmung stehen. Die Vorschläge des Bundesrates erfüllen weitgehend diese Auflagen. Eine Ausnahme bildet der Vorschlag auf Einführung des Annahmeverfahrens. Bei einer Verwirklichung der vom Bundesrat und der Kommission vorgeschlagenen Reformen können nach unserer Auffassung der Pendenzenberg abgebaut und die Fälle in Zukunft speditiver behandelt werden. Die Arbeitsbelastung wird – so hoffen wir – abnehmen.

Weil wir der festen Überzeugung sind, dass die ins Auge gefassten Massnahmen greifen werden, sind wir gegen eine Erhöhung der Richterzahl. Das Bundesgericht soll ein überblickbares Gebilde bleiben. Je grösser das Gremium ist, um so schwieriger ist auch die Koordination, um so schwieriger ist eine einheitliche Rechtsprechung zu gewährleisten.

Es stellt sich aber auch die Frage nach der Qualität der Rechtsprechung. Die Qualität der Rechtsprechung ist das A und O jeder richterlichen Instanz. Dass mit dem gewaltigen Druck, der auf dem obersten Gericht lastet, die Qualität der Rechtsprechung gelitten hat, ist unbestritten. Die Klagen über die Qualität der Urteile und deren Begründung mehren sich. Wir glauben, dass mit den vorgesehenen Massnahmen der einzelne Richter sich in Zukunft wieder vermehrt und vertieft mit einem Fall auseinandersetzen und dass mit dem Ausbau des Mittelbaues auch eine seriöse Redaktion der Urteile gewährleistet werden kann. Dank der Erhöhung des Streitwertes und dem Einschalten von kantonalen und eidgenössischen Vorinstanzen wird sich das Gericht wieder vermehrt mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsverwirklichung und der Rechtsfortbildung auseinandersetzen können.

Die Mehrheit der Fraktion stimmt auch der Vorschrift über den Ausbau verwaltungsgerichtlicher Vorinstanzen zu. Bezüglich der kantonalen Vorinstanzen teilen wir die da und dort geäusserten verfassungsrechtlichen und föderalistischen Bedenken nicht. Es ist festzuhalten, dass der Bund den Kantonen kein Verwaltungsgericht vorschreiben will. Der Bund verlangt lediglich, dass die Kantone im Bereich des Bundesverwaltungsrechtes eine verwaltungsunabhängige Instanz auf Stufe Kanton einführen müssen, und zwar dort, wo letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig ist. Es genügt somit auch eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission. Die Filterwirkung der kantonalen richterlichen Vorinstanzen, die rechtsstaatlich unbedenklich sind, ist erheblich. Das Bundesgericht wird entlastet und seine Arbeit erleichtert, werden doch die Fälle bereits durch eine richterliche Vorinstanz behandelt.

Etwas mehr Mühe machen uns die vielen vorgesehenen Bundesrechtskommissionen. Einerseits ist eine ganze Anzahl neuer Rekurskommissionen vorgesehen, und andererseits wird der Arbeitsbereich bestehender Rekurskommissionen ausgeweitet. So werden der Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements unendlich viele Bereiche und Aufgaben zugeteilt. Diese Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements wird über vollamtliche Richter verfügen, deren Zahl noch unbekannt ist. Vorgesehen sind – wie wir in der Kommission gehört haben – vier bis fünf Kammern, also ein

Bundesgericht en miniature. Völlig offen sind heute noch die Zahl der Mitglieder, die Zahl der Beamten und der administrative Aufwand. Es wird damit gerechnet, dass mit der Schaffung der Rekurskommissionen die Generalsekretariate der Departemente entlastet werden. Es würde unsere Fraktion interessieren, wieviel zusätzliches Personal dabei angestellt werden muss und welche Kosten sich ungefähr ergeben würden.

Ich bitte Frau Bundesrätin Kopp, einige Ausführungen darüber zu machen, damit wir bei voller Kenntnis der Folgekosten über die Massnahme entscheiden können.

Ich habe angedeutet, dass unsere Fraktion mehrheitlich gegen das Annahmeverfahren ist. Ich werde in der Detailberatung die Gründe kurz darlegen, die uns zu dieser Stellungnahme geführt haben. Im übrigen bitte ich Sie im Namen unserer Fraktion, auf die Vorlage einzutreten.

**Frau Grendelmeyer:** Ich habe gut zugehört, was meine Voredner gesagt haben. Es ist mir aufgefallen, dass immer wieder das Wort «Lausanne» genannt wurde. «Lausanne» hat Symbolcharakter und zwar einen positiven, ganz im Gegensatz etwa zu «Bern». «Die in Bern machen, was sie wollen», aber «in Lausanne bekomme ich recht». Das ist etwas, was wir bei der ganzen Debatte, die jetzt stattfindet, im Auge behalten müssen. Lausanne hat einen unbestreitbaren symbolischen Wert für die rechtsuchende Bevölkerung.

Glauben Sie mir, es war nicht einfach, mich als Nichtjuristin in diese hochspezialisierte Materie einzuarbeiten und dann mitzuentcheiden; aber es hat sich sehr bald herausgestellt, dass ein scheinbar klarer Auftrag, die Bundesrechtspflege neu zu organisieren, also das Organisationsgesetz zu revidieren, durchaus auch politischen Zündstoff aufweist. Und um über die politische Auswirkung einer Gesetzesrevision zu befinden, dafür braucht man nicht Jurist zu sein.

Ich kann mich kurz fassen. Das Wesentliche wurde gesagt. Dass unsere höchsten Gerichte hoffnungslos überlastet sind, das darf nunmehr als bekannt vorausgesetzt werden. Pendenzenberge für die Richter, unerträglich lange Wartezeiten für die Rechtssuchenden sind die Folge. Die Gründe dafür sind weit weniger einfach zu eruieren, aber man ist versucht, sie zu vereinfachen und für komplizierte Zusammenhänge einfache Ursachen zu suchen. Aber man muss sich davor hüten, das Problem auf zwei Faktoren zu reduzieren: erstens, dass wir laufend streitsüchtigere, prozesswütigere Parteien hätten und zweitens, dass unsere Richter zunehmend langsamer arbeiteten und sich zudem lieber den schiedsrichterlichen und lukrativeren Tätigkeiten zuwenden würden, statt Pendenzen abzutragen.

Um das Problem zu lösen, gibt es nun grundsätzlich zwei Möglichkeiten: entweder man vergrössert und verbessert den ganzen Apparat des Gerichtes, oder man verstopft den Zugang zum Gericht, bzw. man macht ihn wesentlich enger. Das erstere, also die Vergrösserung und Verbesserung des Apparates, scheint mir absolut unumgänglich und dringend notwendig. Das letztere jedoch, die angestrebte Verengung des Zuganges, d. h. das Annahmeverfahren, scheint mir sehr bedenklich, und wir lehnen es in aller Form ab.

Sie haben es gehört, das Bundesgericht ist von seiner Infrastruktur her völlig veraltet und daher zwangsläufig – ich wage zu sagen bis zur Lächerlichkeit – ineffizient. Es ist dazu verurteilt, ineffizient zu arbeiten. Solange wir unseren obersten Gerichten nicht einmal die modernen und auch unabdingbaren Arbeitsinstrumente in die Hand geben, die auf unteren Gerichtsstufen längst eine Selbstverständlichkeit sind, solange dürfen wir den Zugang zum Gericht für den Bürger nicht erschweren, solange müssen wir uns den Vorwurf gefallen lassen, dass wir im Zeichen des Sparsens und des Personalstopps recht eigentlich den Rechtsstaat abbauen. Ich fragte drei Bundesrichter, wieviel denn effizienzgemäss das Annahmeverfahren bringen würde, ob die Zeit zur Abtragung des Pendenzenberges quantifizierbar sei; kein einziger war fähig oder willens, mir zu sagen, wieviel es überhaupt ausmachen würde. Im Gegenteil, man sagte mir, am Anfang würde es sogar mehr Zeit brauchen als

bisher. Somit können wir meines Erachtens gar nicht mehr über dieses Annahmeverfahren diskutieren. Die LdU/EVP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Vorlage, lehnt aber das Annahmeverfahren und andere rechtsverhindernde Massnahmen ab.

**Bundesrätin Kopp:** Es ist mir zunächst ein Bedürfnis, den Kommissionssprechern, aber auch der vorberatenden Kommission für die sorgfältige Arbeit, die sie geleistet hat, meinen Dank auszusprechen.

Sie haben auf der Fahne gesehen, dass Ihre Kommission einige Aenderungen, Verdeutlichungen und Präzisierungen am Entwurf des Bundesrats vorgenommen hat. Dies könnte den Eindruck erwecken, es seien viele Differenzen entstanden, was nicht zutrifft. Wir stimmen den Präzisierungen und Ergänzungen nämlich im grossen und ganzen zu.

Sie haben von sämtlichen Sprechern heute morgen gehört, dass unsere beiden Bundesgerichte hoffnungslos überlastet sind. Ich möchte Ihnen das an einigen Zahlen kurz demonstrieren. Beim Bundesgericht sind 1986 4081 Fälle hängig gemacht worden; 1980 waren es noch 3174 und 1975 2354 Fälle. In Prozentzahlen ausgedrückt heisst das, dass die Geschäftslast des Bundesgerichts in den letzten zehn Jahren um 43 Prozent zugenommen hat. Auch wenn sich die Geschäftslast im letzten Jahr etwas stabilisiert hat, ist eine Trendwende nicht zu erwarten, und selbst wenn diese Stabilisierung von Dauer wäre, würde sich an der Überlastung der Bundesrichter nichts ändern. Ein Bundesrichter muss angesichts dieses Pensums in Zeitnot geraten, und zwar um so schneller, je gewissenhafter er arbeitet. Zeitnot aber bedeutet, dass nicht mehr alle Streitfälle mit der erforderlichen Sorgfalt behandelt werden können und dass die Qualität der Rechtsprechung darunter leidet. Diese Entwicklung ist rechts- und staatspolitisch sehr bedenklich. Es stimmt nachdenklich, wenn Herr Iten sagt, dass die Richter früher Zeit zum Denken gehabt hätten; denn daraus folgt, dass ihnen heute diese Zeit fehlt.

Herr Lüchinger hat Ihnen dargelegt, dass die Hauptaufgabe des Bundesgerichts neben der Rechtsprechung die einheitliche Anwendung und die Fortbildung des Rechts ist. Diese beiden wesentlichen Aufgaben kommen in der heutigen Situation eindeutig zu kurz. Es deutet nichts, aber auch gar nichts darauf hin, dass die Geschäftslast in nächster Zeit abnehmen könnte. Im Gegenteil, es werden Erlasse kommen, die zusätzliche Belastung bringen können. Um mit den Worten von Herrn Nationalrat Weber zu sprechen: wir werden mit erheblichen Verdauungsstörungen zu rechnen haben, und zwar sind die Ursachen sowohl quantitativer wie qualitativer Natur. Ich darf Sie an folgende Erlasse erinnern, die entweder nächstens in Kraft treten oder die in Revision oder Erarbeitung sind und woraus Sie ersehen, was für das Bundesgericht an Zusatzarbeit anfallen wird: Redimensionierung der kantonalen Nutzungspläne in der Raumplanung und übriges Bodenrecht; Wasserrecht, Gewässerschutz und übriger Umweltschutz; Datenschutz, Hilfe an Opfer von Gewaltverbrechen; berufliche Vorsorge, Unfallversicherung, Krankenversicherung, Militärversicherung und allgemeiner Teil der Sozialversicherung; Steuerharmonisierung; Medien- und Fernmelderecht.

Der Bundesrat hat sich in den letzten Jahren viermal an die Bundesversammlung gewandt und Sofortmassnahmen beantragt. Man hat das summarische Verfahren eingeführt, die Besetzung mit drei Richtern für Routinegeschäfte der Staatsrechtspflege beschlossen, zwei öffentlich-rechtliche Kammern gebildet, die Zahl der vollamtlichen Richter, der Ersatzrichter, der Gerichtsschreiber und -sekretäre erhöht und die Möglichkeit geschaffen, ausscheidende Bundesrichter als Ersatzrichter auf Zeit zu wählen. Alle diese Massnahmen haben dazu geführt, dass die Lage noch einigermaßen unter Kontrolle gehalten werden konnte. Zu einer grundsätzlichen Bewältigung der Problematik hat es nicht gereicht. Es wäre auch illusorisch sich vorzumachen, dass eine Verbesserung der ohnehin bereits verbesserten Arbeitsbedingungen der Kanzleien Entscheidendes beitragen könnte. Eine dauernde Verbesserung der Situation

erhoffen sich daher Bundesrat und Bundesgericht nur von der Einführung eines Annahmeverfahrens.

Mit einer Motion forderten 1981 Ständerat und Nationalrat den Bundesrat auf, «den Weiterzug an die Eidgenössischen Gerichte einzuschränken, um diese wirksam und dauernd zu entlasten, ohne berechtigte Rechtsschutzinteressen des Bürgers zu beeinträchtigen».

Auch wenn es nicht ausdrücklich gesagt wurde, verstand sich nach der Begründung von selbst, dass sich dank diesen Einschränkungen ein personeller Ausbau erübrigen sollte. Das Parlament bestätigte diese Auflage, indem es 1984 dem Bundesgericht in Lausanne 15 ausserordentliche Ersatzrichter bis Ende 1988 bewilligte. Sind indessen im personellen Bereich weitere Entlastungen nicht möglich, so muss man sich dem Geschäftsvolumen zuwenden.

Der Bundesrat respektiert selbstverständlich die Auflagen, die ihm diese Motion machte. Nach Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 123 Absatz 1 des Entwurfes bleibt die Zahl der vollamtlichen Richter völlig und die der Ersatzrichter im wesentlichen unverändert. Die befristeten 15 ausserordentlichen Ersatzrichter werden nicht in ordentliche umgewandelt.

Dagegen wird in Artikel 1 Absatz 3 und in Artikel 123 Absatz 2 eine Neuerung definitiv verankert, die man ebenfalls 1984 eingeführt und zunächst bis 1988 befristet hat. Sie erlaubt, als zusätzliche ordentliche Ersatzrichter vollamtliche Richter heranzuziehen, die als solche in den Ruhestand treten, bevor sie die ungeschriebene Altersgrenze von 70 Jahren erreichen.

Die Kommission verschloss sich der Einsicht nicht, dass ausser diesem geringfügigen Ausbau auf der Stufe der Ersatzrichter keine Vermehrung des richterlichen Personals erfolgen sollte. Sie bewegt sich damit auf der Linie der Motion, des Bundesrates und des Bundesgerichts. Es interessiert in diesem Zusammenhang, dass Ihre Kommission der Alternative – Frau Stamm hat kurz darauf hingewiesen –, die nachträglich von alt Bundesgerichtspräsident Kaufmann propagiert wurde, die Gefolgschaft versagt hat. Herrn Kaufmann schwebte als Alternative zu einer dritten öffentlich-rechtlichen Abteilung ein nach dem Muster des Eidgenössischen Versicherungsgerichts organisiertes drittes Bundesgericht vor. Dieses wäre für öffentliche Abgaben zuständig. Eine solche Reorganisation würde die Gefahr in sich bergen, die Rechtszersplitterung zu fördern. Zudem hätte sie wahrscheinlich personelle Konsequenzen, die mit der Motion nicht vereinbar wären. Ein echter Entlastungs- und Rationalisierungseffekt würde damit nicht erreicht.

Ihre Kommission befürwortet jedoch eine massvolle Aufstockung des nichtrichterlichen wissenschaftlichen Personals, in erster Linie für das Bundesgericht in Lausanne. Sie kann dabei auf meine Unterstützung zählen. Ich begrüsse die Klarstellung der Kommission in Artikel 7 Absatz 1 des Entwurfes, wonach persönliche Mitarbeiter der Richter zu diesem Personal gehören. Persönliche Mitarbeiter sollen den Richtern individuell und fallbezogen zudienen, indem sie beispielsweise Bibliothek, Archiv und übrige interne Dokumentation auswerten, dies im Unterschied zu den Dokumentationsdiensten, die den Rechtsstoff zentral sammeln, und den Gerichtsschreibern und Sekretären, die als Protokollführer und Urteilsredaktoren amten.

Ihre Kommission stellt ergänzend dazu in Artikel 7 Absatz 1 des Entwurfes klar, dass die Bundesversammlung die Zahl der Gerichtsschreiber, der Sekretäre und der übrigen wissenschaftlichen Mitarbeiter im Rahmen des Voranschlages bestimmt. Sie behält damit das Heft in der Hand.

Der Entwurf ist – ich habe es bereits erwähnt – nicht durch personelle, sondern durch organisatorische und prozessuale Entlastungsmassnahmen gekennzeichnet. Frau Stamm und Herr Weber haben die vorgesehenen Entlastungsmassnahmen im einzelnen aufgezählt, so dass ich mich auf die allerwichtigsten beschränke.

In Artikel 15 finden Sie die Regel, dass auch ausserhalb des vereinfachten Verfahrens drei Richter entscheiden, soweit der Streit nicht um Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung geht. Artikel 36 regelt die Verallgemeinerung des vereinfachten Verfahrens, einschliesslich des sogenannten

Annahmeverfahrens. In Artikel 41 ff. sind höhere Streitwertgrenzen für die zivilrechtliche Klage und Berufung vorgesehen und in den Artikeln 62 und 112 der Verzicht auf die obligatorische mündliche Schlussverhandlung für die zivilrechtliche Berufung und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Dieses Massnahmenpaket – es gehört, wie ich bereits gesagt habe, noch eine ganze Reihe weniger bedeutender Massnahmen dazu – schöpft die Möglichkeiten aus, die Bundesgerichte ohne unzumutbare Beeinträchtigung echter Rechtsschutzinteressen zu entlasten.

Der Bundesrat hat von problematischen Erschwerungen bewusst abgesehen. Ich denke etwa an den Anwaltszwang, die Ausdehnung des Anwaltsmonopols für die Vertretung der Parteien von der Zivil- und Strafrechtspflege auf die Verwaltungs- und Staatsrechtspflege und die Einführung von Streitwertgrenzen in der Verwaltungsrechtspflege.

Es ist offensichtlich, dass keine Massnahme für sich allein Wunder wirkt und dass nur das ganze Paket Erfolg verspricht. Allerdings ist einzuräumen, dass gewisse Massnahmen mehr Wirkung versprechen als andere. Zu den wichtigsten gehört das Annahmeverfahren, das – wie Sie gehört haben – umstritten ist und dem Ihre Kommission nicht zustimmt. Es berechtigt nach den Artikeln 36a bis 36d des Entwurfes die beiden Bundesgerichte, im einfachen Verfahren mangels Erheblichkeit der Sache auf Nichtetreten zu erkennen, wenn bereits eine richterliche (kantonale oder Bundes-)Behörde als Vorinstanz entschieden hat. Ich werde mich in der Detailberatung noch eingehender mit den vorgebrachten Argumenten gegen das Annahmeverfahren auseinandersetzen. Hier nur soviel: Mit einer Streichung des Annahmeverfahrens würde ein Kernstück aus der bundesrätlichen Vorlage herausgebrochen.

Abschliessend ein Wort zu Artikel 98a, über den Ausbau der kantonalen verwaltungsrichterlichen Vorinstanzen. Dieser ist, wie Sie gehört haben, ebenfalls umstritten, doch hat ihm Ihre Kommission zugestimmt. Eine Minderheit Ihrer Kommission stellt für den Fall, dass das Annahmeverfahren nicht durchdringt, einen Streichungsantrag. Das Junktim, das sie damit zwischen Annahmeverfahren und Ausbau der kantonalen verwaltungsrichterlichen Vorinstanzen herstellt, beruht auf einer Betrachtungsweise, die ich nicht teile.

Kantonale verwaltungsrichterliche Vorinstanzen haben, unabhängig vom Annahmeverfahren, ihren guten Sinn, zunächst natürlich im Interesse des Rechtsschutzes. Sodann profitieren von ihnen die beiden Bundesgerichte auch ohne Annahmeverfahren. Sie entfalten eine gesteigerte Filterwirkung und dispensieren zudem nach Artikel 105 und 132 des Entwurfes die beiden Bundesgerichte in der Regel davon, Tatfragen erneut in vollem Umfang zu prüfen.

Ich komme zum Schluss: Die Ueberlastung der Eidgenössischen Gerichte beeinträchtigt Rechtsschutz, Rechtssicherheit und Rechtseinheit. Die Folgen der Ueberlastung sind von weitreichender staatspolitischer Bedeutung. Sie werfen, um die Botschaft zu zitieren, die Frage auf, ob die Eidgenössischen Gerichte ihren verfassungsmässigen Auftrag noch anstandslos erfüllen können. Wir haben dafür zu sorgen, dass wieder ganz klar eine bejahende Antwort gegeben werden kann, was zurzeit nicht mehr ohne weiteres möglich ist. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

#### *Ordnungsantrag Grendelmeier*

Die Behandlung von Artikel 1 ist zu verschieben, bis der Entscheid über Einführung oder Ablehnung des Annahmeverfahrens gefällt worden ist.

#### *Motion d'ordre Grendelmeier*

Surseoir à l'examen de l'article 1er jusqu'à ce que le conseil se soit prononcé sur la procédure d'admission.

**Frau Grendelmeier:** Die Situation ist einfach: Die Behandlung von Artikel 1 ist zu verschieben, bis der Entscheid über die Einführung oder Ablehnung des Annahmeverfahrens gefällt worden ist; denn wir haben jetzt von allen Rednern gehört, dass das die wichtigste Massnahme ist, die man treffen will. Es scheint mir unsinnig, dass wir zuerst über die Anzahl der Richter abstimmen, bevor wir das Annahmeverfahren abgelehnt oder angenommen haben. Je nachdem ändert sich die Situation.

In der Kommission ist zu Recht erklärt worden, die Ueberlastung des Bundesgerichts lasse sich auf zwei Arten beseitigen, entweder indem man die Zahl der Richter erhöhe oder indem man den Zugang zum Bundesgericht erschwere. Nun ist das Annahmeverfahren sowohl in der Kommission als auch in den meisten Fraktionen – das haben wir inzwischen gehört – nicht mehr so unumstritten. Es hat deshalb keinen Sinn, über die Zahl der Bundesrichter zu streiten, bevor der Entscheid über das Annahmeverfahren getroffen worden ist.

**M. Petitpierre, rapporteur:** Je voudrais m'opposer à la proposition de Mme Grendelmeier, tout d'abord pour une raison de fond. La majorité de la commission n'est pas d'avis que la procédure d'admission soit la seule chose importante dans ce projet. Elle pense, au contraire – et nous aurons l'occasion de le dire tout à l'heure – que cette proposition n'est pas très importante ni très efficace. Par conséquent, vouloir en faire le diamant de la proposition ne correspond pas à mon avis à la volonté et à la conception de la majorité de la commission. C'est le premier point et M. Fischer-Hägglingen l'a très bien dit tout à l'heure.

D'autre part, objectivement, le lien entre les deux choses est extrêmement ténu puisque – je me réfère à nouveau à M. Fischer-Hägglingen – la procédure d'admission ne faisant gagner aucun temps, on ne voit pas pourquoi son adoption enlèverait du travail aux juges fédéraux.

Troisième remarque, sur le point tout à fait précis que soulève Mme Grendelmeier, on peut toujours retourner un problème. Quand on a un article, on peut toujours dire qu'il est en relation de dépendance avec un autre. Ici, je pourrais tout à fait vous dire: «Tranchons d'abord le nombre des juges car c'est de ce nombre que dépendra notre volonté d'accepter ou non une procédure d'admission ou bien des commissions fédérales et cantonales de recours en matière administrative.» On peut jouer indéfiniment à ce petit jeu-là, c'est une question de goût! Personnellement, j'estime qu'il faut commencer par l'article 1er et aller en suivant, et je vous prie par conséquent de rejeter la proposition de Mme Grendelmeier.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Ich empfehle Ihnen, den Ordnungsantrag von Frau Grendelmeier abzulehnen, aus folgendem Grund: Auch die Kommission hat es abgelehnt, einer Erhöhung der Richterzahl zuzustimmen, und zwar in einem Augenblick, da ihr vollkommen bekannt war, dass sie in ihrer Mehrheit das Annahmeverfahren ablehnte. Im übrigen ist der Zusammenhang zwischen Ablehnung des Annahmeverfahrens und Erhöhung der Richterzahl nicht so zwingend, wie Frau Grendelmeier ihn darstellt. Die Kommission hat nämlich ausgerechnet die Frage der Effizienz und der Entlastung, die durch das Annahmeverfahren herbeigeführt werden soll, bezweifelt, so dass wegen einer allfälligen Ablehnung des Annahmeverfahrens nicht zwingend die Zahl der Richter erhöht werden muss.

Im übrigen ist es durchaus möglich, am Schluss der Verhandlungen auf einen solchen Punkt zurückzukommen, so dass es sich nicht aufdrängt, jetzt der Verschiebung zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Grendelmeier  
Dagegen

Minderheit  
Mehrheit

*Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 1***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

.... vertreten sind. Mitglieder des Bundesgerichtes können mit Zustimmung des Gerichtes die Amtsdauer als Ersatzrichter beenden.

*Abs. 3*

.... als Ersatzrichter gewählt oder werden Mitglieder bis zum Ablauf der Amtsdauer Ersatzrichter, so sind sie ....

*Antrag Bäumlin**Abs. 1*

Das Bundesgericht besteht aus 30 bis 36 Mitgliedern und 15 bis 18 Ersatzrichtern.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 1***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

.... soient représentées. Les membres du Tribunal fédéral peuvent, avec l'assentiment du tribunal, terminer la durée de fonction en qualité de juge suppléant.

*Al. 3*

Si des membres sortants du Tribunal fédéral sont élus en qualité de juge suppléant ou si des membres terminent la durée de fonction en qualité de juge suppléant, le nombre de ceux-ci ne sera pas imputé sur le nombre des membres et suppléants.

*Proposition Bäumlin**Al. 1*

Le Tribunal fédéral se compose de 30 à 36 juges et de 15 à 18 suppléants.

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Abs. 1 – Al. 1*

M. Petitpierre, rapporteur: Je voudrais brièvement vous exposer ce qu'il y a de nouveau dans cet article 1er, à savoir la possibilité pour un juge titulaire en fonction de terminer son mandat comme juge suppléant sans passer par une élection devant le Parlement. Nous avons examiné si cela était compatible avec les exigences de l'article 107 de la constitution et nous sommes arrivés à la conclusion que c'était effectivement compatible avec l'idée qu'un juge doit être élu par le Parlement puisqu'il termine un mandat qu'il aurait sans cela accompli comme juge titulaire. C'est la mise en forme de cette règle, introduite à l'alinéa 1er, qui est prévue à l'alinéa 2.

Frau Stamm Judith, Berichterstatterin: In Artikel 1 möchte ich Sie auf folgende Neuerung hinweisen: Es wird in Zukunft möglich sein, dass ein gewählter Bundesrichter seine Amtsdauer auch als Ersatzrichter beenden kann. Die Kommission hat überprüft, ob dieser Vorschlag mit Artikel 107 der Bundesverfassung in Einklang zu bringen sei, und war der Meinung, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit einräumen könne.

Im übrigen muss es als sehr wertvoll betrachtet werden, wenn ein Bundesrichter aus irgendwelchen Gründen von seinem Amt zurücktreten will, aber seine Amtsdauer noch als Ersatzrichter beenden kann.

Bäumlin: Ich will zuerst bekanntgeben, dass mein Antrag nicht neu ist. Er wurde schon in der Kommission gestellt, aber dann in der Eile des Abschlusses unserer Verhandlungen nicht als Minderheitsantrag eingebracht. Der Grundgedanke wurde in verschiedenen Varianten diskutiert. Ich habe jetzt eine Variante übernommen, die Herr Rolf Weber erstmals eingebracht hatte.

Zuerst eine grundsätzliche Feststellung: Ich bin im ganzen wenig erbaut darüber, wie sich die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege entwickelt hat. Obwohl eine Entlastung des Bundesgerichts gewiss wichtig ist, kommt mir daneben der Anspruch des Bürgers auf Rechtsschutz zu kurz. Hier wird eindeutig abgebaut. Das wird in der Detailberatung noch in verschiedenen Zusammenhängen sichtbar werden.

Sollten Sie dem Antrag der Kommissionsminderheit folgen, die das Annahmeverfahren einführen will, würden die Grenzen des Tragbaren meines Erachtens eindeutig überschritten. Sodann wird die massive Erhöhung der Streitwertgrenzen, die die Mehrheit fordert, zur Folge haben, dass sich der Arbeitnehmer künftig sagen muss, das Bundesgericht sei nicht mehr sein Gericht, für ihn existiere es praktisch nicht mehr.

Es gibt verschiedene unproblematische Möglichkeiten zur Entlastung des Bundesgerichts: Kantonale Verwaltungsgerichte, die als Vorinstanzen entscheiden sollen, wenn es um die Anwendung des Bundesverwaltungsrechts geht; Ausbau der Infrastrukturen beim Bundesgericht – dazu ist in der Eintretensdebatte einiges gesagt worden –; persönliche Mitarbeiter, Sekretäre sowie die Möglichkeit, eine dritte öffentlich-rechtliche Abteilung zu schaffen. Aber entscheidend für mich ist die Erhöhung der Richterzahl. Die Arbeit ist auf mehr Köpfe zu verteilen. Was hat es zum Beispiel für einen Sinn, eine neue öffentlich-rechtliche Abteilung einzuführen, wenn die gleichen Richter sich dann einfach noch auf eine weitere Abteilung zu verteilen haben? Das ist meines Erachtens nicht sinnvoll.

Ich weiss, dass die Entlastung des Bundesgerichts, die nötig ist, nicht einfach mit der Erhöhung der Richterzahl bewerkstelligt werden kann. Aber diese Erhöhung bringt einen wichtigen Beitrag, einen Beitrag, der dann zum Tragen kommt, wenn man das mit der Verbesserung der Infrastruktur usw. kombiniert. Meines Erachtens gibt es keine stichhaltigen Gegenargumente gegen die Erhöhung der Richterzahl. Herr Lüchinger hat zwar vorhin schlimme Bilder an die Wand gemalt. Er hat gesagt, die Erhöhung der Richterzahl nütze nur für einige Jahre etwas, anfänglich sei das ganz gut, aber nachher genüge diese Massnahme nicht mehr, und dann werde man immer mehr erweitern. Er hat sogar schon eine fünfzehnte Kammer oder Abteilung gesehen! Ich sehe das nicht so.

Unsere Justiz und ihre optimale Ausgestaltung, auch ihre optimale Organisation werden für uns ein Dauerproblem bleiben. Das sehe ich auch so. Aber dieses Dauerproblem können wir nicht jetzt auf Vorrat für alle Zeiten lösen. Wir haben z. B. die verschiedenen Rekurskommissionen, die sich mit eidgenössischem öffentlichem Recht befassen, viele, viel zu viele. Da müsste man einmal grundsätzlich das Problem prüfen und überlegen, wie man erstinstanzliche Bundesgerichte – von der Funktion her betrachtet sind es ja auch Bundesgerichte – besser zusammenfassen und neu gestalten könnte. Das ist ein Problem, das wir nicht grundsätzlich geprüft haben, ein Problem, das man indessen längerfristig weiterverfolgen muss.

Ich hoffe, dass nicht auch ein Kostenargument aufgeworfen wird. Die dritte Gewalt ist ohnehin bei weitem die billigste. In der Kommission wurde gesagt, das Bundesgericht koste weniger als das Amt für Statistik. Ich weiss nicht, ob das stimmt, aber auf jeden Fall ist es eine Gewalt, die uns nicht viel kostet. Das Schlagwort «weniger Staat, mehr Freiheit»

wirkt in diesem Zusammenhang ganz sicher nicht; die Justiz hat bekanntlich die Funktion, für den Schutz von Freiheit und Rechtssicherheit zu sorgen.

Wir kennen das Schlagwort von der «Gesetzesflut»; es ist meines Erachtens viel zu undifferenziert, als dass ich mich jetzt damit auseinandersetzen möchte. Es sind aber gerade diejenigen, die von der Gesetzesflut sprechen, über sie klagen und die Verrechtlichung aller möglichen Bereiche gefordert machen, die konsequenterweise darauf bedacht sein müssten, dass ein optimaler Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte erhalten bleibt.

Als Argument gegen die Erhöhung der Richterzahl wird die Einheit der Rechtsprechung ins Feld geführt. Das ist sicher eine wichtige Zielvorstellung. Ihre Verwirklichung hängt aber nicht unbedingt von der Zahl der Richter ab. Wichtig sind die Uebersicht über die Praxis, die Dokumentation, über die der einzelne Richter verfügt. Fraglich ist in diesem Zusammenhang übrigens die Neuregelung in Artikel 15, wonach die Abteilungen künftig in der Besetzung mit drei Richtern entscheiden sollen – auch zur Entlastung des Gerichtes. Ich weiss nicht, ob das der Einheit der Rechtsprechung dient. Fünf Richter haben zusammen wahrscheinlich eine bessere Uebersicht als nur drei. Sicher ist es aber nicht so, dass die Gesamtzahl der Richter ein massgebliches Indiz dafür sein kann, ob wirklich im Sinne der Einheit der Rechtsprechung praktiziert wird.

Ein ernüchterndes Gegenargument ergibt sich aus zwei Entscheidungen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 15. Juli 1982, also der gleichen Abteilung, am selben Tag: zwei Urteile, die einander in einem wichtigen Punkt widersprechen. Ein und dieselbe Verordnungsbestimmung wird in den beiden Entscheidungen unterschiedlich interpretiert (beide sind veröffentlicht); in einem Entscheid heisst es, die betreffende Verordnungsnorm lasse dem Kanton keinen sehr grossen Beurteilungsspielraum, im anderen Urteil wird gesagt, es liege ein grosser Beurteilungsspielraum vor, es handle sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Anwendung weitgehend auch in der Freiheit des Kantons liege, so dass das Bundesgericht nur beschränkt prüfen könne.

Also bitte! Es kommt nicht auf die Gesamtzahl der Bundesrichter an: Heute ist es so, dass ein und dieselbe Abteilung am gleichen Tag unterschiedlich urteilen kann. Das ist ziemlich fatal. Ich bringe diese Kritik nur an, weil sie etwas zum Problem Richterzahl und Einheit der Rechtsprechung aussagt. Nicht die Gesamtzahl der Bundesrichter ist also massgebend: Es kommt auf die Qualität der Richter und ihrer Arbeit an, die wir unter anderem mit Verbesserungen der Infrastruktur noch anheben wollen.

Es wird ferner geltend gemacht, das Bundesgericht selber wolle die Erhöhung der Richterzahl nicht. Nicht das Bundesgericht, sondern wir tragen die politische Verantwortung für das, was politisch richtig ist! Das Bundesgericht wollte ein Annahmeverfahren, das noch viel strikter wäre als dasjenige, welches heute Herr Iten vorschlagen wird. Ich bin aber der Meinung, dass heute unsere Aufgabe darin besteht, uns schützend vor den rechtssuchenden Bürger zu stellen und das Bundesgericht auf eine andere Weise zu entlasten, als es das selber will.

Das sonderbare Gegenargument der «Justizfabrik» ist ebenfalls gefallen. Die Fabrikmässigkeit eines Betriebs hängt doch nicht von der Zahl der Mitarbeiter ab! Sie wissen alle, dass man heute, im Zeitalter der Automatisierung, eine Fabrik mit bereits fünf bis acht Angestellten betreiben kann. Das oesterreichische Bundesgericht zählt etwa 55 Mitglieder; deshalb wird es wohl kaum als Justizfabrik zu qualifizieren sein.

Zum Schluss bitte ich Sie zu beachten, dass mein Vorschlag flexibel ist. Ich schlage keine fixe Richterzahl vor. Man kann die Erhöhung im Rahmen der Entwicklung der Bedürfnisse einführen. Es ist mir schwer verständlich, warum man selbst die flexible Lösung ablehnen will. Hat die Ablehnung den Sinn, das heute auf breiten Widerstand stossende Annahmeverfahren eines Tages doch noch beliebt machen zu können? Vielleicht geht die Rechnung in diesem Saal mittelfri-

stig auf; ich vermute aber, dass sie auf Dauer nicht aufgehen wird.

Wie immer Sie sich zum Annahmeverfahren verhalten mögen, bitte ich Sie, meinen Antrag, der eine flexible Regelung für die Erhöhung der Richterzahl beim Bundesgericht vorschlägt, anzunehmen.

**Frau Grendelmeier:** Die LdU/EVP-Fraktion unterstützt diesen Antrag von Herrn Bäumlin. Die Schweiz ist vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte wiederholt wegen zu langer Verfahrensdauer verurteilt worden, weil das Bundesgericht nahezu zwei Jahre gebraucht hat, um eine von Anfang an klare Sache zu entscheiden. Das stellt dem Tempo unserer Rechtsprechung ein miserables Zeugnis aus. Wir haben die völkerrechtliche Pflicht, für Remedur zu sorgen. Wir haben aber auch vom Bürger her gesehen die Pflicht, die Rechtsprechung wieder zum rechtzeitigen Funktionalisieren zu bringen.

Das Annahmeverfahren würde nur den Zugang zum Gericht beschränken; das Unrecht läge dann nicht mehr in der zu späten Rechtsprechung, sondern in der Verhinderung einer bundesgerichtlichen Entscheidung. Beides ist für den Bürger eines kleinen, föderalistischen Landes eine Zumutung. Die kleinräumigen Verhältnisse führen in allen Kantonen – sei es im Bereich der Verwaltung oder der Justiz – dazu, dass der Bürger zumindest den Eindruck gewinnt, häufig einem undurchdringlichen Netz gegenüberzustehen, das der Rechtsfindung im Wege steht. Er nimmt es in Kauf, weil er weiss, dass es noch Richter in Lausanne gibt. Da kommt dieses «Lausanne» wieder, dieser symbolische Charakter, den dieses «Lausanne» hat. «Lausanne» lässt sich nicht in solche Netze einordnen, schon deshalb nicht, weil es etwas weiter weg ist als vielleicht das nächstliegende Gericht.

Was wird nun gegen eine Erhöhung der Richterzahl eingewendet? Wir haben es gehört: die Einheit der Rechtsprechung stehe auf dem Spiel. Mit anderen Worten: Bundesgerichtsurteile könnten sich mehr als heute widersprechen. So lautet die Befürchtung. Die Gefahr ist aber heute schon gegeben. Sie lässt sich jedoch erheblich vermindern, indem die Entscheide des Bundesgerichts viel rascher als bisher veröffentlicht werden. Oft sind diese im Ausland sogar rascher zu lesen als bei uns im «Amtsblatt».

Was wird weiter vorgebracht? Es ist der Einwand, das würde sehr viel Geld kosten. Darf ich Sie einmal daran erinnern, dass uns das Bundesgericht knapp – wenn man alles dazu zählt – 20 Millionen Franken kostet. Das ist vielleicht eine Menge Geld. Zum Vergleich aber ein paar Zahlen: Die Meteorologische Zentralanstalt kostet uns 24 Millionen. Für das Amt für Statistik geben wir 25 Millionen aus. Das Doppelte geben wir aus für die Reaktor- und Nuklearforschung. Mehr als 20 Millionen kostet uns auch die Bundesanwaltschaft. Und 22,6 Millionen waren wir bereit zu bezahlen für einen einzigen Leopard-Panzer. Ich glaube, das Argument der Kosten ist hinfällig, denn ich bin dezidiert der Meinung, dass uns unser oberstes Gericht etwas wert sein darf, und zwar nicht nur ein Trinkgeld.

Als 1912 das ZGB in Kraft trat, zählte das Bundesgericht – sofern ich richtig orientiert bin – 24 Bundesrichter, zu einem Zeitpunkt also, in welchem die Schweiz noch keine 4 Millionen Einwohner zählte. Heute liegt die Zahl ungefähr bei 30 Bundesrichtern. Eine Vermehrung in dieser beweglichen Art, wie sie nun von Herrn Bäumlin vorgeschlagen wird, würde nur gerade der gestiegenen Anzahl der Einwohner entsprechen. Dabei sind die gewaltige Komplizierung und Vermehrung der Gesetze und die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahre 1969 noch nicht berücksichtigt.

Die Tendenz der bürgerlichen Regierungsparteien, den Rechtsstaat weiter abzubauen, dies auf einem Gebiet, wo der Staat als erster und als einziger eine deutliche Funktion hat – entweder im Verhältnis von Privaten unter sich oder im Verhältnis zwischen Privaten und den staatlichen Institutionen –, behagt uns in keiner Weise. Hier darf kein Abbau stattfinden; heute müssen im Grunde genommen immer

weniger Richter immer mehr und immer kompliziertere Fälle lösen.

Die Formulierung von Herrn Bäumlin gestattet einstweilen die Beibehaltung der bisherigen Zahl der Richter. Sollte sich dann zeigen, dass trotz der in der Zwischenzeit getroffenen organisatorischen – diese scheinen mir die wichtigsten – und gesetzgeberischen Massnahmen eine Ueberlastung des Bundesgerichts andauert, kann die Bundesversammlung im Rahmen dieser Bestimmung die Zahl der Richter erhöhen.

**Müller-Meilen:** Der Antrag von Herrn Professor Bäumlin zwingt den Rat zu einer ersten wichtigen Weichenstellung. Es geht um die Kernfrage, ob das Bundesgericht in erster Linie entlastet werden soll oder ob man den bequemeren, aber folgenschweren Weg einer Aufstockung und Aufblähung wählen will, die schliesslich zu einem Wasserkopf führen könnte.

Wenn wir heute den ersten Schritt tatsächlich täten, die Zahl der Bundesrichter erhöhten und nichts oder zuwenig für eine Entlastung des Bundesgerichts täten, würde mit Sicherheit in einigen Jahren der Antrag kommen, die Zahl der Bundesrichter sei auf 40 und später auf 50 zu erhöhen. Das Parlament hat dies bisher mit guten Gründen abgelehnt; es sollte bei dieser Grundhaltung bleiben.

Die Einheit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, die heute schon nicht immer gewährleistet ist, wäre noch in weit grösserem Masse gefährdet. Und das Ansehen des Bundesgerichts hängt doch wesentlich mit dieser Einheit der Rechtsprechung zusammen. Wir sollten keiner Entwicklung Vorschub leisten, die aus dem Bundesgericht allmählich eine Justizbürokratie macht, deren Effizienz gering ist und die deshalb ständiger Erweiterung bedarf.

Auch wenn wir das Annahmeverfahren ablehnen – ich lehne es ab –, haben wir doch eine grosse Zahl von anderen Entlastungsmassnahmen in der Kommission beschlossen. Von diesem gebündelten Paket darf das Bundesgericht eine erhebliche Entlastung erwarten. Es geht hier auch nicht in erster Linie um die Kosten zusätzlicher Richter. Frau Grendelmeier hat einmal gesagt, das Bundesgericht koste peinlich wenig. Dies scheint mir allerdings eine falsche Einstellung zu sein, denn Peinlichkeiten hören keineswegs dort auf, wo mit der grossen Kelle angerichtet wird; aber Blähungen, auch Aufblähungen von Justizbehörden und Verwaltungen, sind ungesund. Wir sollten keinen Schritt in eine falsche Richtung tun und deshalb wie die Kommissionsmehrheit bei 30 Bundesrichtern bleiben. Die Kommission hat dies mit 12 zu 6 Stimmen beschlossen. Die FDP-Fraktion lehnt eine Erhöhung ab.

**M. Petitpierre, rapporteur:** L'essentiel vient d'être dit par M. Müller. La première remarque – à mon avis, elle est très importante – c'est que la proposition de M. Bäumlin vise non pas à soulager le Tribunal fédéral, mais bien à répartir entre un peu plus de juges une tâche qui continue de s'accroître. Cette proposition ne va donc pas dans le sens d'une diminution de la charge du Tribunal fédéral.

Le deuxième point concerne l'unité et la stabilité de la jurisprudence. Je crois que plus les effectifs du Tribunal fédéral seront importants et plus il fonctionnera dans des sections limitées à trois membres – c'est une proposition que l'on entendra tout à l'heure – plus le danger d'un défaut de coordination entre ces diverses sections sera grand. Il faut donc tenir compte de ce danger et se refuser à l'augmenter. Il en va de même de la stabilité de la jurisprudence. Troisièmement, si nous décidons d'accroître le nombre des juges fédéraux, nous serons tentés – et le Tribunal fédéral également – d'élaborer avec moins d'énergie la réorganisation interne. L'on risque de trouver une solution, contournant ainsi la nécessité de prendre certaines décisions difficiles. Il faut une fois pour toutes aller au fond des choses. Nous le faisons sur le plan de la législation et je souhaite que ce conseil, à la suite des délibérations de la commission, le fasse sur le plan des investissements en personnel, en matériel et en organisation. Il faut prendre le taureau par les

cornes et ne pas s'exposer au risque de devoir, dans quelques années, ouvrir à nouveau le dossier concernant le nombre des juges fédéraux.

Enfin, au sujet des proportions, si l'on accepte l'élection de six nouveaux juges fédéraux, auxquels s'ajoutent les quatre juges acceptés il y a quelques années, cela fait dix juges, ce qui représente une augmentation d'un tiers de l'effectif du Tribunal fédéral. Si vous vous référez aux chiffres que j'ai mentionnés – je les reprenais d'ailleurs de la bouche de notre expert M. Dubs, ancien juge fédéral – vous constatez qu'une augmentation de 30 pour cent du nombre des juges face à un accroissement du nombre des affaires de l'ordre de 150 pour cent est une opération peu satisfaisante! C'est la preuve que cette course aux proportions est mal orientée. C'est pourquoi la commission, en deuxième lecture, par 12 voix contre 6 – M. Müller vient de le rappeler – n'a pas accepté l'idée que l'on augmente le nombre des juges fédéraux car c'est là un empiètre sur une jambe de bois!

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Wie Sie gehört haben, hat die Kommission mit 12 zu 6 Stimmen die Erhöhung der Richterzahl abgelehnt. Es waren dabei nicht in allererster Linie die Kosten, also die finanziellen Auswirkungen, welche die Kommission zu diesem Ergebnis gebracht haben; es war vielmehr die Befürchtung, durch eine Erhöhung der Richterzahl gehe die Einheit der Rechtsprechung, die Uebersicht verloren, das Bundesgericht könnte sich im Verlaufe der Zeit – ich gebrauche den Ausdruck noch einmal – zu einer Justizfabrik entwickeln. Es war im weitern aber auch die Einsicht, dass die heutige Erhöhung der Richterzahl in späteren Zeiten einer weiteren Erhöhung rufen werde und dass dadurch der Wille und die Intensität, sich nun wirklich eingehend mit den organisatorischen Massnahmen zu befassen, die eine Entlastung bringen würden, abnehmen könnten.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der Kommission, die Erhöhung der Richterzahl abzulehnen.

**Bundesrätin Kopp:** Ihre Kommission, der Bundesrat und das Bundesgericht sind der Meinung, dass die Zahl der Bundesrichter nicht erhöht werden sollte. Ich bin im Gegensatz zu Herrn Bäumlin der Auffassung, dass das Bundesgericht selber am besten entscheiden kann, wie es sich entlasten will, und hier ist die Antwort eindeutig: es will die Richterzahl nicht erhöhen, dafür aber das Annahmeverfahren einführen.

Ihr Rat hat dem Bundesrat zudem eine Motion überwiesen, deren Inhalt ebenfalls klar ist, nämlich Zulassungsbeschränkungen und keine Erhöhung der Zahl der Richter.

Es entstand, Frau Grendelmeier, in keinem Zeitpunkt der Beratungen eine Diskussion um die Kostenfrage. Es ging lediglich darum, dem Bundesgericht optimale Bedingungen zu verschaffen, damit es seiner Aufgabe im Bereich des Rechtsschutzes wieder besser gerecht werden kann.

Ich glaube nicht, Herr Bäumlin, dass mehr Köpfe ohne weiteres zu mehr Qualität führen, und wenn das Bundesgericht bereits jetzt nicht immer die Einheit der Rechtsprechung wahren kann, würde diese Gefahr durch eine Aufstockung der Richter zusätzlich erhöht.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Antrag von Herrn Bäumlin abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Bäumlin	32 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	77 Stimmen

#### Abs. 2 und 3 – Art. 2 et 3

**Le président:** M. Bäumlin retire sa proposition consistant à suivre le projet du Conseil fédéral. Dès lors, la version de la commission n'est pas combattue.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission

**Art. 3a (neu)***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Ein Mitglied darf Mandate in Schiedsgerichten und Aufträge für Gutachten nur mit Zustimmung des Gerichts annehmen.

*Abs. 2*

Die Zustimmung kann erteilt werden, wenn es die Arbeitslast zulässt und die Uebernahme des Mandats im öffentlichen Interesse geboten ist.

*Abs. 3*

Der Richter muss der Bundesgerichtskasse in der Regel die Hälfte des Honorars abliefern.

*Abs. 4*

Ersatzrichter müssen die Uebernahme von Mandaten als Schiedsrichter meiden, wenn die Tätigkeit sich nachteilig auf ihr Amt auswirken könnte.

*Abs. 5*

Das Gericht regelt die Einzelheiten.

*Antrag Salvioni**Abs. 3*

Streichen

**Art. 3a (nouveau)***Proposition de la commission**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 en règle générale 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.

*Proposition Salvioni**Al. 3*

Biffer

**M. Petitpierre**, rapporteur: L'introduction de ce nouvel article s'impose ici puisqu'il s'agit d'une disposition qui ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral. Il s'agit en fait «du fruit» de l'initiative parlementaire de M. Ruffy. Je me réfère pour l'essentiel au rapport que vous avez reçu pendant la session.

Je précise toutefois qu'il n'y a pas de lien – je crois que tout le monde est d'accord – entre la surcharge du Tribunal fédéral et les activités arbitrales des juges fédéraux. En effet, les juges acceptent présentement très peu d'arbitrages et ceux qui en acceptent sont précisément les juges qui sont toujours à jour dans leur tâche.

Je tiens à préciser également que la situation est régie par deux groupes de règles: un arrêté fédéral de 1924 dont il est admis – bien que ce ne soit pas expressément précisé dans l'arrêté – qu'il ne vise pas directement les arbitrages entre personnes privées. Cela est un point important à spécifier, car il faut établir clairement que le Tribunal fédéral n'a pas violé délibérément des règles légales comme on l'a trop facilement laissé entendre. Le deuxième groupe de règles concerne un accord écrit du mois de juin 1943 entre le Tribunal fédéral et le chef du Département fédéral de justice et police qui, précisément, complète l'arrêté de 1924 pour les arbitrages entre particuliers. Enfin, depuis 1985, le Tribunal fédéral applique une nouvelle directive interne qui reprend d'ailleurs très largement les règles contenues soit dans l'arrêté de 1924, soit dans la convention de 1943.

Le texte que nous vous proposons à l'article 3a consacre l'essentiel de la pratique actuelle, en laissant le soin au

Tribunal fédéral d'en organiser le détail. C'est la teneur de l'alinéa 5. En l'occurrence, il s'agit notamment d'établir quelle est, au sein du Tribunal fédéral, la personne – peut-être le président – ou le groupe de personnes – peut-être la commission administrative – qui donne les autorisations ou l'assentiment prévu à l'alinéa 1er.

Un deuxième point est très important, parce que totalement nouveau, c'est le contenu de l'alinéa 3, contesté d'ailleurs par M. Salvioni. Par les termes: «En règle générale» notre idée n'est pas d'introduire la possibilité à l'intérieur du Tribunal fédéral de discuter le montant dû sur les honoraires par chacun des juges qui seraient soumis à cette règle, mais simplement que, pour les cas exceptionnels où, chargé par exemple de procéder à une liquidation de biens entre deux Etats étrangers et devant, pour cela, cesser ses fonctions à Lausanne durant quelques mois, le juge qui demanderait un congé et perdrait son salaire ne soit pas, en plus, obligé de verser à la caisse fédérale la moitié des honoraires qu'il aurait reçus pour son activité pendant son congé. Telle était l'idée de l'expression «en règle générale».

Pour le surplus, même si cette règle paraît un peu brutale, nous désirions l'insérer à cet endroit afin qu'elle soit étudiée par le Conseil des Etats. S'il le faut, je reprendrai la parole après avoir entendu M. Salvioni.

**Frau Stamm Judith**, Berichtersterterin: Der Artikel 3a, der in der Botschaft nicht enthalten war, ist entstanden aus der Behandlung der parlamentarischen Initiative Ruffy durch die Kommission. Ich verweise Sie auf den schriftlichen Bericht, den Sie bekommen haben.

Die Kommission hat sich eingehend damit befasst, wie die Grundsätze einer schiedsrichterlichen Beanspruchung unserer Bundesrichter in Zukunft gefasst werden sollen. Wie Sie wissen, besteht in dieser Angelegenheit ein Bundesbeschluss vom Dezember 1924 und im weiteren eine sogenannte Hausordnung des Bundesgerichtes vom 7. Mai 1985. Wichtig ist, in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die schiedsrichterliche und gutachterliche Tätigkeit der Bundesrichter in keinem Zusammenhang steht mit der Ueberlastung des Bundesgerichtes. Die Bundesrichter, die solche Mandate ausüben, verfügen nicht über Pendenzenberge. Die Kommission hat sich entschieden, die Grundsätze einer Regelung in das Organisationsgesetz aufzunehmen. Unbestritten war, dass man den Bundesrichtern weiterhin die Möglichkeit geben sollte, schiedsrichterliche Mandate zu übernehmen, insbesondere, wenn diese im öffentlichen Interesse liegen.

Es wurde auch ausgeführt, dass die Schweiz durch das Zurverfügungstellen von Bundesrichtern ihre guten Dienste ausweiten kann.

Neu ist der Absatz 3 des Artikels 3a, der im übrigen bestritten ist und der die Entschädigungsfrage regelt. Diese Entschädigungsfrage wurde eingehend diskutiert. Die Lösung, die jetzt gefunden wurde, berücksichtigt insbesondere den Fall, wo ein Bundesrichter vielleicht einige Monate für einen fremden Staat tätig ist und unterdessen beim Bundesgericht einen unbesoldeten Urlaub nimmt. In diesem Falle wäre es nicht gerecht, wenn sein ganzes Honorar an die Bundeskasse fallen würde, wie das im Rahmen der Kommission auch diskutiert wurde.

Die Kommission war der Meinung, dass nur die Grundsätze ins Organisationsgesetz aufgenommen werden sollen und dass es im übrigen dem Bundesgericht überlassen werden kann, die Einzelheiten zu regeln.

Ich empfehle Ihnen daher im Namen der Kommission, dieser Regelung in Artikel 3a zuzustimmen.

**M. Salvioni**: Je plaide l'abolition de l'alinéa 3, c'est-à-dire de l'obligation, pour les juges, de verser à la caisse du Tribunal fédéral la moitié des honoraires reçus pour activité arbitrale. Je plaide en désespoir de cause, car les hommes sont tout naturellement attirés par la possibilité de faire du moralisme aux dépens d'autrui.

En réalité, cette disposition, dans son sens littéral et non dans l'interprétation donnée par M. Petitpierre, est incompréhensible. Ou bien l'on pense que l'activité arbitrale est une cause importante dans les retards du Tribunal fédéral, et, dans ce cas, il faudrait interdire cette activité arbitrale; ou bien l'on pense que les retards ont une autre cause, et alors je ne vois pas pour quelle raison les juges devraient s'acquitter de cette obligation humiliante.

En effet, si un juge accepte d'assumer une activité arbitrale, en dehors de son activité de juge, pour quelle raison devrait-il rembourser la moitié des honoraires à la caisse du Tribunal fédéral (en plus de la moitié qui va déjà au fisc)?

Quelle différence y a-t-il avec une autre activité du même juge, en tant qu'auteur d'un ouvrage juridique? Quelle différence y a-t-il avec un professeur de l'Ecole polytechnique fédérale ou un haut fonctionnaire de la Confédération qui exercent une activité lucrative dans le cadre d'expertises, de conseils, ou autres. Il est évidemment nécessaire que les professeurs de l'EPF fassent des expertises car, dans le cas contraire, on ne saurait pas où les faire faire, dans les procédures judiciaires par exemple. Il s'agit d'une aide importante à l'administration de la justice à laquelle on ne pourrait renoncer.

Est-on en train de constituer une discrimination envers les juges du Tribunal fédéral ainsi qu'entre les juges qui assument des arbitrages (dans l'intérêt de la Suisse, tous l'ont reconnu) et ceux qui exercent d'autres activités lucratives (ouvrages juridiques, commentaires, présidences dans les commissions internationales, avis de droit internationaux)? Toutes ces questions m'amènent à vous proposer de ne pas accepter cet alinéa 3, que je trouve inutile, humiliant et discriminatoire. Il suffit, à mon avis, de statuer que l'autorisation d'accepter une activité arbitrale doit être donnée avec parcimonie et seulement dans des cas qui présentent un intérêt national. Une modification de l'article 3a (nouveau) – qui, je l'espère, sera acceptée par le Conseil des Etats – permettrait de tenir compte de ces considérations et de trouver une solution meilleure et moins discriminatoire à l'encontre des juges du Tribunal fédéral.

**M. Ruffy:** L'initiative parlementaire que j'avais déposée en juin 1985 tendait à restreindre les fonctions arbitrales, sans les interdire, et à revoir, en l'adaptant, l'arrêté fédéral de 1924.

Inutile de revenir en long et en large sur les incidents qui ont provoqué mon initiative. Les incidents méritaient à nos yeux une réaction politique rapide, efficace, dont le seul objectif devait contribuer à restaurer le crédit de l'Institution judiciaire suprême dans son intégralité. Le Tribunal fédéral l'avait d'ailleurs lui-même compris puisqu'il avait pris des dispositions sur le plan interne le 7 mai 1985. A cet égard, je suis reconnaissant à la commission chargée de revoir la loi sur l'organisation judiciaire de l'avoir acceptée comme telle. Cette commission redoutait initialement que la prise en considération de cette initiative, sans passer par une motion, ne complique sa tâche. Compte tenu de cette difficulté, je lui sais d'autant plus gré de l'avoir tout de même fait et d'être parvenue à des propositions concrètes dans de si brefs délais. Etant donné la conjoncture qu'offrait cette révision de la loi sur l'organisation judiciaire, cette initiative parlementaire s'est finalement révélée être l'instrument le plus efficace pour atteindre les objectifs recherchés.

Je constate que la commission a porté son attention sur les trois points de mon initiative – compatibilité des fonctions, redéfinition des conditions de l'exercice d'une fonction arbitrale, modalités de rétribution.

Je voudrais faire une remarque quant à ce dernier point car je crois n'avoir pas été tout à fait compris par M. Salvioni. Notre exigence ne se veut aucunement mesquine. La solution proposée revêt à nos yeux trois avantages: premièrement, elle apporte la preuve irréfutable que les juges désignés en tant qu'arbitres prennent leur mandat avant tout en raison de l'intérêt et de la portée de la cause; deuxièmement, elle soumet les juges fédéraux à une pratique reconnue comme équitable dans plusieurs de nos cantons, et je

dirai en passant que la maxime *quot licet jovi non licet bovi* n'est pas une maxime admissible dans une démocratie; enfin, troisièmement, tout en faisant confiance au jugement du tribunal pour estimer si un arbitrage est acceptable ou non, cette rétribution permettra, soit à la Commission de gestion, soit à la Commission des finances, de juger de l'importance des arbitrages au cours des ans.

Je m'oppose donc fermement à l'amendement de M. Salvioni. Sur l'ensemble, je le répète, je m'estime satisfait et je vous demanderai d'approuver l'article 3a (nouveau).

**M. de Chastonay:** Je voudrais appuyer la proposition de M. Salvioni qui demande précisément de biffer, à l'article 3a (nouveau) l'alinéa 3 tel que proposé par la commission.

Dans la totalité de l'article 3a, on a renforcé à juste titre, à mon sens, les conditions dans lesquelles un membre du Tribunal fédéral peut exercer des fonctions arbitrales ou délivrer des expertises. Ces conditions, quasiment cumulatives, reposent au fond sur trois critères essentiels déterminés, premièrement par le volume de travail, deuxièmement par l'intérêt public du mandat, et troisièmement par le préjudice pouvant être causé à la fonction ordinaire. Je suis de l'avis que ces cautions sont très largement suffisantes pour éviter tout abus éventuel dans l'exercice de mandats sortant du cadre de l'activité normale d'un juge fédéral. En effet, toute activité mérite d'être rétribuée et après les explications du président de la commission et de Mme le rapporteur de cette commission, je ne décèle pas très bien les raisons qui ont poussé la commission à faire verser à la caisse du tribunal la moitié des honoraires du mandat. On aurait pu à la rigueur s'arrêter à d'autres pourcentages. Je décèle d'autant moins ces raisons que la commission a admis elle-même que le principe de versement de la moitié de ces honoraires pouvait souffrir des exceptions, l'expression «en règle générale» signifiant qu'il est parfaitement possible de déroger au principe général proposé, ce qui nous amène en définitive à une solution de compromis assez boiteuse. En effet, de deux choses l'une: ou l'on assujettit tous les honoraires résultant de fonctions arbitrales ou d'experts à la règle du remboursement à la caisse du Tribunal fédéral, ou l'on exonère complètement ces tâches de toute obligation de remboursement. Nous aurions ainsi une situation réglementaire bien plus claire et précise face à une situation où parfois c'est le justiciable, corporation de droit public ou autre, qui est le premier intéressé et qui a le plus grand avantage à obtenir d'un juge fédéral sa participation à une décision arbitrale ou à une expertise. C'est précisément cet intérêt et cet avantage retirés par le justiciable qui m'incitent à vous proposer d'accepter la proposition Salvioni, rien ne justifiant en plus des précautions qui sont déjà prises aux alinéas 1, 2 et 4 de l'article 3a (nouveau) d'obliger le juge à ristourner une partie de ses honoraires à la caisse fédérale.

**Lüchinger:** Die freisinnig-demokratische Fraktion hat sich auch mit der Frage der schiedsrichterlichen Tätigkeit der Bundesrichter und mit der parlamentarischen Initiative von Kollege Ruffy befasst. Wir haben zuerst einmal festgestellt, dass die schiedsrichterliche Tätigkeit von Bundesrichtern in den letzten Jahren fast auf Null abgesunken ist. Das Problem ist also bei weitem nicht mehr das gleiche wie in früheren Jahren. Die Fraktion stimmt der vorgeschlagenen Lösung mit Artikel 3a OG zu und ist einverstanden, die Detailausgestaltung dem Bundesgericht zu überlassen. Die Fraktion ist der Meinung, dass die Honoraraufteilung in Absatz 3 zu grobklotzig vorgenommen wurde. Wir glauben, dass mit dieser Aufteilung Bundesrichter schliesslich überhaupt nicht mehr schiedsrichterlich tätig sein könnten, was auch nicht im Interesse unseres Landes ist. Es gibt immer wieder Schiedsfälle, die durchaus im allgemeinen Interesse sind und denen die Tätigkeit eines Bundesrichters gut ansteht. Wir sind nicht der Meinung, dass man den Absatz 3 einfach streichen soll – darum stimmt die Fraktion dem Vorschlag von Kollege Salvioni nicht zu –; vielmehr sollte der Ständerat ihn überarbeiten. Wir haben diese Bestim-

mung noch rasch am Schluss unserer Kommissionsarbeit verabschiedet; wir wollten nach Hause gehen. Sie kennen die Situation. Wir meinen, der Ständerat soll hier eine differenziertere Lösung suchen. Ich wurde von der Fraktion beauftragt, dem Ständerat dieses Signal zu geben.

**M. Petitpierre, rapporteur:** Tous les intervenants sont d'accord en ce qui concerne la formule choisie, soit l'intégration de cette question dans l'OJ, à l'article 3a. Voilà une chose acquise.

En outre, nous devrions être tous du même avis et transmettre au Conseil des Etats une règle relative à cette question. Il est important qu'elle ne puisse pas être oubliée. Il me paraît juste qu'il puisse y avoir ensuite divergence et discussion, voire aménagement de détails, étant donné les conditions de rapidité dans lesquelles nous avons travaillé pour ne pas donner à M. Ruffy l'impression que nous trouvions ses propositions insuffisamment importantes quant au fond. Il y a tout de même un lien entre l'activité, et par conséquent la rémunération des arbitres qui peut être très élevée, et le titre de juge fédéral. Les juges fédéraux sont recherchés comme tels pour des arbitrages. Il existe donc un lien direct entre le fait d'être juge fédéral et de procéder à des arbitrages.

Il est bon qu'il y ait aussi peu d'arbitrages que possible tant que les juges fédéraux sont en fonction, leur autorité survivant à leur retrait. Il faudrait que l'activité de l'arbitrage en Suisse se concentre si possible sur les juges fédéraux retraités.

Le deuxième point touche le crédit moral des juges. Le bruit courant, à tort ou à raison, souvent à raison, que la rémunération des arbitres dans les litiges commerciaux est extrêmement élevée, le meilleur moyen de libérer les juges fédéraux du soupçon de se «remplir les poches», c'est de leur faire verser la moitié des honoraires à la caisse fédérale. En vérité, ils en auront versé davantage aux caisses publiques, puisque la moitié restante est soumise à l'impôt sur le revenu. Il ne leur restera en définitive que le quart de ces honoraires.

Or c'est bien, dans les circonstances actuelles, vu ce qui s'est passé, qu'on puisse apporter la preuve, du côté du Tribunal fédéral, que l'intérêt financier ne gouverne pas l'acceptation des arbitrages.

De plus, les fonctionnaires qui gagnent de l'argent en marge de leur activité doivent reverser une part, dans des proportions bien définies, à la caisse de l'Etat.

Pour tous ces motifs, conscient que nous sommes probablement allé un peu vite, je pense que le texte doit être présenté au Conseil des Etats tel quel, et je vous propose de suivre la majorité de la commission.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Wir möchten unserer Befriedigung darüber Ausdruck geben, dass von allen Seiten diese Integration der Bestimmungen über die schiedsrichterliche Tätigkeit der Bundesrichter in das Organisationsgesetz akzeptiert wurde. Wir möchten auch darauf hinweisen, dass es mit dem Ansehen und dem Respekt zusammenhängt, den unsere Bundesrichter geniessen, wenn sie für solche schiedsrichterliche Mandate beansprucht werden. Die Frage des Honorars ist in der Tat eine heikle und delikate Frage. Die Vorschläge in der Kommission gingen bis hin zum Abliefern des ganzen Honorars. Die Kommission war der Meinung, dass die Bundesrichter dadurch, dass sie einen Teil ihres Honorars abgeben müssen, vom Verdacht befreit werden können, dass sie solche Mandate aus finanziellen Gründen annehmen würden. Dieser Verdacht wird im übrigen auch dadurch entkräftet, dass in letzter Zeit sehr wenige schiedsrichterliche Mandate übernommen wurden. Die Kommission kann sich sicher damit einverstanden erklären, dass die Anregung von Herrn Lüchinger befolgt und der Ständerat sich dieser Honorarfrage noch einmal in vertiefter Weise annehmen wird, da in der Kommission etwas schnell über diese Frage hinweggegangen werden musste.

**Bundesrätin Kopp:** Der Bundesrat begrüsst die Aufnahme dieses neuen Artikels 3a, wie er von der Kommission vorgeschlagen wurde. Er ist der Meinung, dass sich die Ablieferung eines Teils des Honorars rechtfertigt, und zwar nicht nur aus den politischen Überlegungen, auf die Herr Petitpierre zu Recht hingewiesen hat, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass die Bundesrichter die Infrastruktur des Bundesgerichts für ihre Arbeit benutzen können. Was den Umfang angeht, so lässt sich in der Tat fragen, ob die Kommission mit 50 Prozent das richtige Mass getroffen hat. Aber ich schliesse mich der Auffassung von Herrn Lüchinger und Frau Stamm an, dass es Aufgabe des Zweitrates sein wird, die Frage des Masses nochmals zu diskutieren.

*Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2*  
*Angenommen – Adopté*

*Abs. 3 – Al. 3*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Salvioni	Minderheit
Für den Antrag der Kommission	offensichtliche Mehrheit

*Abs. 4 und 5 – Al. 4 et 5*  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 4 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

.... in der Seitenlinie, Ehegatten von Geschwistern sowie durch Kindesannahme ....

**Art. 4 al. 1**

*Proposition de la commission*

.... en ligne collatérale, les conjoints de frères ou de soeurs, ainsi que ....

**M. Petitpierre, rapporteur:** Nous aurions pu nous pencher sur un problème qui est caché dans cet article. En effet, les cas d'incompatibilité s'étendent aussi aux greffiers et secrétaires, au quatrième degré. Cela pose maintenant un problème concret au Tribunal fédéral; le mariage d'une secrétaire avec un neveu d'un juge fédéral oblige cette personne à quitter le service de la Confédération. Elle pourrait évidemment ne pas se marier. Ce type de défaut doit donc pouvoir être corrigé d'ici la présentation du texte au Conseil des Etats.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Der Präsident hat darauf aufmerksam gemacht, dass in Artikel 4 noch ein Unvereinbarkeitsproblem besteht, und zwar betrifft es Verwandte vierten Grades. Wir haben dieses Unvereinbarkeitsproblem in der Kommission nicht gelöst und beantragen Ihnen, dieses in die ständerätliche Kommission zu überweisen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Die Bundesversammlung bestimmt im Rahmen des Vorschlages die Zahl der Gerichtsschreiber, der Sekretäre und der übrigen wissenschaftlichen Mitarbeiter. Zu den übrigen wissenschaftlichen Mitarbeitern gehören namentlich die persönlichen Mitarbeiter der Bundesrichter.

**Art. 7 al. 1**

*Proposition de la commission*

L'Assemblée fédérale fixe, dans le cadre du budget, l'effectif des greffiers, des secrétaires et des autres collaborateurs scientifiques. Ces derniers comprennent notamment les collaborateurs personnels des juges.

**M. Petitpierre, rapporteur:** A l'article 7, il faut souligner deux points: d'abord, le budget fixera désormais l'effectif du

personnel du Tribunal fédéral, comme le proposent le Conseil fédéral et la commission. Ensuite, la commission a voulu, et elle y tient beaucoup, que la possibilité que les juges fédéraux aient des collaborateurs scientifiques personnels soit ancrée formellement et expressément dans la loi. Cette idée est, je crois, chère à Mme Kopp, et elle rencontre peu à peu l'approbation des juges fédéraux. En effet, un développement est en cours chez les juges fédéraux qui, au début, étaient relativement sceptiques en ce qui concerne cette collaboration. Les idées sont en train d'évoluer dans un sens positif.

La suggestion de collaborateurs scientifiques personnels est de nature à alléger sensiblement la tâche des juges fédéraux qui font beaucoup de choses eux-mêmes. Au mois de juin de l'année dernière, la *NZZ* a fait paraître un article dans lequel M. Stark, professeur à Zurich, estimait que la présence d'assistants personnels pouvait soulager les juges fédéraux d'un tiers de leur activité. C'est peut-être beaucoup, mais, quoi qu'il en soit, cela est une bonne chose.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: In Artikel 7 Absatz 1 werden Ihnen zwei Neuerungen vorgeschlagen. Als erstes soll in Zukunft die Zahl der Mitarbeiter des Bundesgerichtes nicht mehr über einen Bundesbeschluss, sondern über den Vorschlag durch das Parlament festgelegt werden. Der Bundesrat muss also nicht mehr eine separate Botschaft vorlegen, doch das Parlament behält die Entscheidungsbezugnis in diesem Bereich.

Als zweite Neuerung halten wir in diesem Artikel ausdrücklich fest, dass die Bundesrichter in Zukunft persönliche wissenschaftliche Mitarbeiter haben können. Wie im Eintreten erklärt wurde, hat die Kommission ausserordentliches Gewicht darauf gelegt, dass die Bundesrichter durch die Verstärkung der Mitarbeiterzahl entlastet werden. Ein persönlicher Mitarbeiter könnte einem Bundesrichter schätzungsweise bis zu einem Drittel seiner Arbeit abnehmen. Es soll nicht verhehlt werden, dass die Angehörigen des Bundesgerichtes – wenigstens teilweise – anfänglich dieser Idee der persönlichen Mitarbeiter skeptisch gegenüberstanden. Es ist nicht die Meinung der Kommission, dass Bundesrichter gezwungen werden sollen, von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch zu machen. Immerhin verspricht sich die Kommission davon eine wesentliche Entlastung der Bundesrichter.

**M. Bonnard:** Je vous encourage à accepter l'idée des collaborateurs personnels des juges. J'ai travaillé pendant treize ans à Mon Repos à Lausanne et, expérience faite, je crois que le collaborateur personnel, tel que le décrit M. Petitpierre, pourrait être une institution utile.

Je poserai toutefois deux conditions: premièrement, il faut un collaborateur personnel par juge, cela fait trente personnes; deuxièmement, il faut que ce collaborateur soit choisi librement par le juge, car il doit se nouer entre le juge et son collaborateur personnel des liens d'une nature particulière. Il faut que chacun comprenne l'autre, sinon l'opération ne réussit pas.

Je serais content de savoir si Mme Kopp partage ce point de vue.

**Bundesrätin Kopp:** Ich begrüsse es grundsätzlich, dass man die Kategorie der persönlichen Mitarbeiter nun im Gesetz verankert hat. Ich bin mit Herrn Bonnard der Auffassung, dass pro Richter ein persönlicher Mitarbeiter nötig ist und dass es immer derselbe Mitarbeiter sein soll, damit eine echte Zusammenarbeit zwischen Richter und Mitarbeiter entstehen kann. Wichtig ist natürlich, dass diese Mitarbeiter von hoher Qualität sind. Es müsste – wie dies beispielsweise in den Vereinigten Staaten der Fall ist – soweit kommen, dass es eine ausgesprochene Ehre für einen jungen Juristen ist, ein Jahr oder mehrere Jahre für einen Bundesrichter tätig zu sein. Dann werden sich nämlich die qualifiziertesten jungen Juristen um eine solche Stelle bewerben, und wir wären dann dem Ziel, das Bundesgericht zu entlasten, ohne die Qualität der Rechtsprechung zu beeinträchtigen, einen bedeutenden Schritt näher gekommen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12 Abs. 1 Bst. a**  
*Antrag der Kommission*

....

a. zwei oder drei öffentlich-rechtliche Abteilungen ....

**Art. 12 al. 1 let. a**  
*Proposition de la commission*

....

a. Deux ou trois cours de droit public, ....

**M. Petitpierre,** rapporteur: Je me bornerai à indiquer qu'il s'agit d'ouvrir, pour le Tribunal fédéral, la possibilité de s'organiser en trois cours de droit public, avec exactement les mêmes effectifs. C'est donc une pure question d'organisation et d'efficacité.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: Es handelt sich bei Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a um die Möglichkeit, für das Bundesgericht zwei oder drei öffentlich-rechtliche Abteilungen zu bestellen mit derselben Anzahl der Richter. Es ist also eine reine Frage der Organisation, dass man die Geschäfte auf drei statt auf zwei Abteilungen verteilt. Dies soll der Effizienzsteigerung dienen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13 Abs. 1 und 5**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*

Für die gleiche Dauer ernennt das Bundesgericht die Vorsitzenden der Abteilungen und bezeichnet den Stellvertreter für den Präsidenten der Anklagekammer.

*Abs. 5*

.... Ordnungsbusse bis auf 300 Franken ....

**Art. 13 al. 1 et 5**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*

Le tribunal nomme pour la même durée les présidents des sections et désigne le suppléant du président de la Chambre d'accusation.

*Al. 5*

.... amende disciplinaire de 300 francs au plus ....

**M. Petitpierre,** rapporteur: L'innovation consiste à supprimer l'automatisme entre la présidence et la vice-présidence du Tribunal fédéral et la présidence d'une Cour ou d'une chambre. Autrement dit, on ouvre et on laisse la possibilité que le président se voue exclusivement à la présidence du Tribunal fédéral sans avoir la charge d'une Cour ou d'une chambre.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: Man will hier die Möglichkeit schaffen, dass der Präsident des Bundesgerichtes sich in Zukunft ausschliesslich seiner Funktion und seinem Amt als Präsident widmen kann, wenn das gewünscht ist, und nicht automatisch zusätzlich noch eine Abteilung führen muss.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 15**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Rechsteiner*  
*Abs. 1*

Bei Beratungen und Abstimmungen in den Abteilungen des Bundesgerichtes haben je fünf Richter mitzuwirken, soweit das Gesetz nicht eine andere Zahl vorsieht. (= geltender Text)

*Abs. 2*  
Streichen

**Art. 15***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Rechsteiner**Al. 1*

Sauf disposition contraire de la loi, 5 juges doivent prendre part à la délibération et au vote d'une section du tribunal.  
(= texte actuel)

*Al. 2*

Biffer

*Abs. 1 und 2 – Al. 1 et 2*

**Rechsteiner:** Ich möchte Ihnen vorschlagen, bei Artikel 15 Absatz 1 bzw. 2 OG an der bisherigen Fassung des Gesetzes festzuhalten, d. h. dass bei einem normalen Entscheid des Bundesgerichts – wenn auf das Rechtsmittel eingetreten worden ist und dieses materiell behandelt werden muss – wie bisher fünf Richter mitwirken sollen. Nach dem Vorschlag des Bundesrates und der vorberatenden Kommission soll in Zukunft auch bei materiellen Entscheiden der Normalfall die Dreierbesetzung sein und die Fünfer- oder Siebenerbesetzung nur noch ganz ausnahmsweise zum Zuge kommen. Dies scheint mir höchst bedenklich zu sein, weil es qualitative Auswirkungen auf die Entscheidpraxis hätte.

Das erste und vielleicht wichtigste Argument gegen die Abkehr von der bisherigen Ordnung ist politischer Natur. Die Schweiz ist ein Vielparteienstaat und auch sonst regional wie sprachlich vielgliedrig. Das schlägt sich – oder sollte es wenigstens tun – in der Zusammensetzung des bundesgerichtlichen Spruchkörpers nieder. Die Veränderung und Verkleinerung des Entscheidgremiums – auch bei materiellen Entscheiden – führt zu einer Schmälerung der demokratischen Legitimation der Entscheide. Es ist fraglich, ob ein Dreiergericht generell die Repräsentativität besitzt, um ein höchstrichterliches Urteil in diesem Staat zu legitimieren. Zu denken ist nur schon an die Häufigkeit der Entscheide in den letzten Jahren, die mit 3 zu 2 Stimmen gefällt wurden. Allein schon daraus lässt sich ableiten, mit welchen Konsequenzen für den Inhalt der Entscheide die Verkleinerung des Spruchkörpers auf drei verbunden wäre. Man kann sich also ausrechnen, in wievielen Fällen diese zwei Richter den Ausschlag gegeben hätten.

Offensichtlich erhöht würde gegenüber heute auch die Gefahr oder die Möglichkeit der Steuerung des Prozessausgangs durch die Zusammensetzung der Kammern und die Zuteilung der Geschäfte. Bei der Dreierbesetzung genügt es an und für sich, dass zwei Richter sich einig sind. Es springt ins Auge, wieviel zusätzliche Macht gegenüber heute der Abteilungspräsident mit der Zuteilung der Fälle an die Referenten gewinnen würde.

Es gibt jedoch nicht nur das politische bzw. demokratische Argument für den bisherigen Gesetzestext. Die Meinungsvielfalt, der fachliche Austausch und die Fähigkeit zu kontroverser Diskussion wie zu Meinungsänderungen würden eingeschränkt. Die fachliche Qualität der Entscheide würde beschnitten, wenn nicht nur die summarischen, sondern auch die materiellen Entscheide in Zukunft im Normalfall nur noch durch ein Dreiergremium gefällt würden. Es besteht schliesslich auch ein Zusammenhang zu der geplanten Ausdehnung des summarischen Verfahrens, das sich ja ohnehin schon im Dreiergremium abspielt, nicht öffentlich ist und damit nicht kontrolliert werden kann. Die Ausdehnung des summarischen Verfahrens geht selbst nach Auffassung des Bundesamtes für Justiz in seinem Gutachten an die Grenze dessen, was unter dem Gesichtspunkt von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention noch zulässig scheint.

Man ist überhaupt versucht, sich zu fragen: Was nützen denn alle Rationalisierungsmassnahmen beim Bundesgericht, wenn die Entscheide materiell schlussendlich nicht besser, sondern schlechter abgestützt wären? Müsste es nicht geradezu folgerichtig sein, für den materiellen Entscheid des höchsten Gerichts für den Normalfall die Fünferbesetzung beizubehalten? Rationalisierung à la

Hayek oder McKinsey hat immer etwas Tückisches. Wenn aber bei unserem höchsten Gericht mit diesen Methoden des Personalabbaus oder der Reduktion des Entscheidgremiums gearbeitet wird, können die Folgen für die Qualität der Entscheide nicht ausbleiben.

Ich möchte Sie deshalb ersuchen, meinem Antrag zuzustimmen.

**Lüchinger:** Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Es ist ja nicht so, dass die zwei zusätzlichen Richter einfach nur in der Sitzung anwesend sein müssen. Sie müssen auch das ganze Dossier studieren; es kann ausserordentlich umfangreich sein, so dass die Entlastung, welche wir durch die Reduktion auf drei Richter erzielen wollen, sehr viel grösser ist, als man auf den ersten Blick annimmt. Im übrigen könnte die Beibehaltung der Fünferbesetzung dazu führen, dass man am Schluss zu einer Einzelrichterentscheidung kommt, weil nämlich die übrigen Richter gar nicht die nötige Zeit haben, das Dossier mit der Sorgfalt zu studieren, wie das der Referent und vielleicht noch der Präsident können. Wir stellen heute schon bei kantonalen Gerichten fest, dass in vielen, vor allem in sehr komplizierten und schwierigen Prozessen eigentlich der Referent allein entscheidet, weil die anderen Richter gar nicht die Zeit haben, sich mit der nötigen Sorgfalt einzuarbeiten.

**M. Petitpierre, rapporteur:** La commission avait décidé d'adopter cette disposition par 17 voix sans opposition. M. Rechsteiner nous donne l'occasion de rappeler que cette formule remonte à une proposition identique de la commission d'experts présidée par M. Dubs: il s'agissait alors de l'article 25. Je tiens à vous citer le rapport – qui rejoint ce que vient de dire M. Lüchinger: «Cette innovation – passage à trois juges dans la règle – est susceptible d'alléger sensiblement la charge du Tribunal sans que la qualité de la jurisprudence ait à en souffrir et que l'accès au Tribunal en soit limité. La commission estime en effet qu'un collège de trois juges ayant à disposition le temps nécessaire pour étudier et traiter les affaires qui leur sont attribuées est mieux de rendre un jugement soigneusement pesé qu'un collège de cinq (ou sept) juges pressés par le temps.» On a ainsi tout dit. Il est évident qu'il vaudrait mieux avoir cinq juges qui ont le temps. Malheureusement, le choix se limite à trois juges qui ont du temps ou cinq juges pressés. Compte tenu du fait que les alinéas 2 et 3 peuvent être appliqués dès qu'une question de principe entre en jeu et que la formation peut alors repasser à cinq ou à sept, je vous invite, vu les circonstances et avec l'espoir que dans des temps meilleurs on puisse retourner à une composition à cinq juges non pressés, à repousser la proposition de M. Rechsteiner.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Zunächst ist festzuhalten, dass dieser Vorschlag der neuen Dreierbesetzung ja für Fragen ohne grundsätzliche Bedeutung gilt. Fragen grundsätzlicher Bedeutung sollen gemäss Text von Artikel 15 weiterhin in Fünferbesetzung behandelt werden.

Wir möchten nicht unterlassen, darauf hinzuweisen, dass dieser Vorschlag identisch ist mit einem Vorschlag, den schon die Expertenkommission Dubs gemacht hat. Es ist eine Erneuerung, die das Bundesgericht entlasten wird, ohne die Qualität des Urteils zu vermindern und ohne den Zugang zum Bundesgericht zu erschweren. Man kann sich in der Tat fragen, was der Qualität der Urteile zuträglicher ist: Wenn drei Bundesrichter das Dossier sorgfältig studieren oder wenn fünf Bundesrichter unter dem Druck des Pendenzenberges nicht dazu kommen, die Akten sorgfältig zu studieren? Unter Umständen besteht hier dann auch die Gefahr eines Uebergewichts des Referenten.

Die Kommission hat diese Neuerung mit 17 zu 0 Stimmen angenommen. Wir empfehlen Ihnen, dasselbe zu tun.

**Bundesrätin Kopp:** Der Antrag von Herrn Rechsteiner würde gegenüber der Dreierbesetzung (als Regel) eine Mehrbelastung des Bundesgerichts bedeuten und steht damit in

diametralem Gegensatz zu der Zielsetzung dieser Revisionsvorlage. Es besteht auch von der Sache her kein triftiger Grund, diesem Antrag zuzustimmen; denn dort, wo eine Fünferbesetzung notwendig ist, weil es um grundsätzliche Rechtsfragen geht, sieht auch der Antrag des Bundesrates und der Kommission eine solche vor.

Im übrigen haben der Präsident der Kommission und die Referentin deutscher Sprache zu Recht darauf hingewiesen, dass der Rechtsprechung besser gedient sei, wenn drei Richter einen Fall gründlich prüfen können als fünf nur oberflächlich, weil sonst dem Referenten eine zu grosse Bedeutung zukäme.

Ich bitte Sie, den Antrag von Herrn Rechsteiner abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Rechsteiner	26 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	68 Stimmen

#### Abs. 3 – Al. 3

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 30 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

Fehlen die Unterschrift einer Partei, eines zugelassenen Vertreters, dessen Vollmacht oder vorgeschriebene Beilagen, oder ist der Unterzeichner nicht zugelassen, so wird eine angemessene Frist zur Behebung des Mangels angesetzt mit der Androhung, dass die Rechtsschrift sonst unbeachtet bleibe.

#### Art. 30 al. 2

##### Proposition de la commission

Lorsque la signature d'une partie, d'un mandataire autorisé, la procuration ou les annexes prescrites font défaut, ou lorsque le signataire n'est pas autorisé, un délai convenable est imparté pour la réparation du vice, avec l'avertissement que, faute de quoi, l'acte ne pourra être pris en considération.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 31

##### Antrag der Kommission

##### Abs. 1

.... auf 300 Franken zu bestrafen.

##### Abs. 2

.... bis auf 600 Franken und bei Rückfall bis auf 1500 Franken bestraft werden.

#### Art. 31

##### Proposition de la commission

##### Al. 1

.... de 300 francs au plus.

##### Al. 2

.... de 600 francs au plus et, en cas de récidive, de 1500 francs au plus.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 32 Abs. 3 und 4

##### Antrag Weber-Arbon

##### Abs. 3

.... übergeben sein. (Rest des Absatzes streichen)

##### Abs. 4 (neu)

Eine Frist gilt auch dann als eingehalten, wenn die Eingabe innerhalb derselben bei einer unzuständigen Instanz eingereicht wurde. Diese überweist sie unverzüglich an die zuständige Instanz.

#### Art. 32 al. 3 et 4

##### Proposition de la commission

##### Al. 3

.... du délai au plus tard. (Biffer le reste de l'alinéa)

#### Al. 4 (nouveau)

Le délai est également considéré comme observé lorsque la requête a été adressée dans ce délai à autorité incompétente. Celle-ci la transmet sans retard à l'autorité compétente.

Weber-Arbon: Ich bin dafür dankbar, dass Sie gleichzeitig mit meinem Antrag zu Artikel 32 den bisherigen Text bekommen haben. Es geht um folgendes: Heute ist es so, dass wenn eine staatsrechtliche Beschwerde, entgegen dem Wortlaut von Artikel 89 unseres Gesetzes, versehentlich bei der kantonalen Instanz statt beim Bundesgericht eingereicht und von der kantonalen Instanz nicht innert der dreissigtägigen Frist an das Bundesgericht weitergeleitet wird, nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts diese Frist als versäumt gilt. Diese Regelung ist stossend, und zwar vor allem deshalb, weil im umgekehrten Fall – Einreichung einer Berufungsschrift beim Bundesgericht statt wie vorgeschrieben bei der kantonalen Instanz – gemäss dem bisherigen Artikel 32 Absatz 3, den Sie heute unterbreitet bekommen haben, die Frist nicht als versäumt gilt. Das Bundesgericht hat sich leider bis heute geweigert, Artikel 107 unseres Gesetzes analog auch auf die staatsrechtliche Beschwerde anzuwenden. Diese Gesetzesrevision sollte Gelegenheit geben, diese Unebenheit zu korrigieren.

Ich sehe die Lösung darin, dass die Bestimmung von Artikel 107 Absatz 1 OG, welche nur für die Verwaltungsrechtspflege gilt und gemäss welcher von Amtes wegen eine bei der unzuständigen Behörde eingereichte Rechtsschrift an die zuständige weiterzuleiten ist, auf alle Rechtsmittel ausgeweitet wird. Sie sollte deshalb bei den gemeinsamen Verfahrensbestimmungen, also hier vorne in Artikel 32, untergebracht werden. Artikel 107 Absatz 1 und 2 können dann als Spezialnormen – die galten nur für die Verwaltungsrechtspflege – gestrichen werden. Ob dann der Artikel 107 Absatz 3 noch weiterhin stehen gelassen werden oder ob die dort untergebrachte Spezialfrage in einem gesonderten Artikel zum Tragen gebracht werden soll, möchte ich hier offen lassen. Das wäre vielleicht eine Detailarbeit, die dann der Zweitrat noch beurteilen und entscheiden könnte.

Ich möchte sagen: Wenn wir schon daran sind, durch Straffung verschiedener Verfahrensbestimmungen die Rechtstellung des rechtsuchenden Bürgers einzuschränken, wäre hier Gelegenheit, zu seinen Gunsten eine kleine Verbesserung einzubringen.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen. Ich möchte mich noch entschuldigen, dass ich das Plenum damit belaste. Ich habe diesen Antrag nicht in der Kommission gestellt, weil ich erst nach Abschluss der Kommissionsberatungen auf das Problem aufmerksam gemacht worden bin.

Fischer-Sursee: Ich bitte Sie, dem Antrag Weber-Arbon zuzustimmen. Er dient dem Rechtsschutz des einfachen Bürgers. Es kommt allzu oft vor, dass man an Prozessfallen hängenbleibt. Es wäre falsch, wenn ein Rechtsuchender am Formalismus scheitern würde.

Zudem bringt dieser Antrag dem Bundesgericht keine Erschwernis und keine Mehrbelastung. Wir können hier zum Schutze des kleinen Mannes etwas tun, ohne dass damit Nachteile verbunden sind.

Ich weise ferner darauf hin, dass vor allem in den modernen Rechtspflegeorganisationsgesetzen der Kantone ähnliche Vorschriften bestehen. Wenn ein Rechtsmittel bei einer falschen Verwaltungsinstanz eingereicht wird, muss dieses von Amtes wegen an die zuständige Stelle weitergeleitet werden. Die Frist ist dabei gewahrt. Es ist ein echtes und gutes Anliegen.

M. Petitpierre, rapporteur: Cette proposition n'a évidemment pas pu être acceptée par la commission, puisqu'elle ne lui a pas été présentée. Cependant, après les contacts que j'ai pu avoir avec divers membres de la commission, il semble que nous allons tout à fait dans la même ligne que ce

qui a été fait à l'article 30, alinéa 2 et qui a été adopté à l'unanimité. De sorte que, dans la mesure où cette proposition est parfaitement logique et qu'elle introduit l'uniformité de traitement de deux situations qui, par hasard, étaient réglées différemment dans la loi actuelle, je crois pouvoir dire que la commission serait d'accord avec la suggestion de M. Weber.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: Dieser Vorschlag lag der Kommission nicht vor. Da er aber logisch aus unseren übrigen Entscheidungen folgt und die Rechtstellung des Rechtsuchenden verbessern will, sind wir der Meinung, dass wir Ihnen Zustimmung empfehlen können.

**Bundesrätin Kopp:** Der Antrag will insbesondere die staatsrechtliche Beschwerde hinsichtlich der Fristenregelung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde angleichen. Wir opponieren diesem Antrag nicht. Das Bundesgericht hat selber in dem von Herrn Weber angeführten Entscheid zugegeben, dass die geltende Regelung nicht befriedige. Wenn der Bundesrat diesen Antrag nicht selber in die Vorlage eingebracht hat, so deshalb, weil er sich strikte darauf beschränkte, diejenigen Revisionspostulate anzugehen, die direkt mit einer Entlastung des Bundesgerichts zu tun hatten.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 36a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

*Bst. a bis c*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Bst. d*

*Mehrheit*

*Streichen*

*Minderheit*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2 und 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 36a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Ai. 1*

*Let. a à c*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Let. d*

*Majorité*

*Biffer*

*Minorité*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Ai. 2 et 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**M. Petitpierre**, rapporteur: Nous arrivons ici au début du débat d'entrée en matière sur la procédure d'admission, puisque la lettre d de l'article 36a contient pour la première fois formellement la notion. Avant de parler de l'admission, examinons la portée de l'article 36a. C'est d'abord incluse sous le titre procédure simplifiée la procédure préliminaire et la procédure sommaire du droit actuel (dans les trois premiers alinéas). Ensuite, c'est introduire l'admission en fonction de l'importance de la cause (cf. alinéa premier, lettre d). J'aimerais vous expliquer pourquoi la commission n'a pas suivi le Conseil fédéral sur ce point.

Tout d'abord, elle ne s'est pas résolue à la légère à vous recommander de ne pas adopter cette procédure. La commission a pu examiner successivement trois textes: celui du Conseil fédéral, celui du Tribunal fédéral beaucoup plus simple et finalement celui défendu par la minorité représentée par M. Iten et auquel j'imagine que le Conseil fédéral se

rallie. Le premier aspect de la question est celui de la compatibilité de l'admission avec l'article 113 de la constitution. Elle est controversée. MM. Jörg Müller, Peter Saladin qui sont venus le dire devant nous, MM. Andreas Auer et Etienne Grisel qui l'ont écrit, contestent la constitutionnalité de la procédure d'admission. Tandis que MM. Kurt Eichenberger et Luzius Wildhaber qui ont également comparu devant la commission admettent au contraire la compatibilité avec la constitution, même pour le cas des recours de droit public fondés sur la violation d'un droit constitutionnel du recourant. Devant la controverse, la commission s'est décidée sur la base d'autres éléments. Toutefois, la majorité a enregistré que la Commission d'experts présidée par M. Dubs a, en son temps, écarté la procédure d'admission comme – disait le rapport – incompatible avec l'article 113 de la constitution en matière de recours de droit public. Si le grief d'inconstitutionnalité était fondé, il faudrait alors préalablement modifier l'article 113 de la constitution, ce qui serait dans le bon ordre des choses. Ce point que je ne défends personnellement pas a cependant acquis plus de force depuis le rapport de la Commission Dubs en 1982, du fait que le Parlement a choisi la forme de la révision constitutionnelle pour l'introduction dans le droit fédéral et la possibilité de voter deux fois oui à une initiative et à un contre-projet. Au fond, nous avons partagé l'idée que nous étions très proches de quelque chose ayant un intérêt constitutionnel et que, par conséquent, il fallait suivre la procédure constitutionnelle pour modifier la loi. Passons sur cette controverse, puisqu'elle n'a pas été absolument décisive pour nous.

La Commission d'experts Dubs a également montré que cette procédure ne s'inscrivait pas dans la tradition suisse. Elle estime que l'élément de protection des droits des justiciables serait sacrifié dans une mesure excessive à l'activité «scientifique» du Tribunal fédéral. L'efficacité de cette procédure a aussi paru douteuse non seulement à la majorité de la commission, mais à un certain nombre de juges fédéraux dont je ne prétends pas qu'ils forment la majorité du Tribunal fédéral. L'un d'eux me disait qu'un bon tiers était d'avis que cette procédure serait relativement peu efficace pour des raisons objectives et psychologiques. Je crois pouvoir dire que ces dernières existent déjà, puisque le Tribunal fédéral n'utilise pas toutes les possibilités de la procédure préliminaire et de la procédure sommaire actuelles. Je comprends d'ailleurs – j'ai eu l'occasion de le dire à plus d'un juge fédéral; c'est un hommage que je leur rends – lorsqu'on s'aperçoit dans un examen préalable qu'un recours est bien fondé, qu'on ait beaucoup de peine à dire au recourant: «je regrette, ton affaire étant peu importante, il faudra renoncer à ton recours». Il y a l'aspect objectif. L'examen requis pour établir si une cause est importante est d'autant plus approfondi que la loi est plus précise ou qu'elle est plus vague. Cela n'est pas contradictoire. L'admission est d'autant moins compatible avec les exigences de la tradition suisse que la loi laisse au Tribunal fédéral un pouvoir d'appréciation plus large. A ce moment-là, le Tribunal fédéral pourrait dire: «je tranche sans m'expliquer». Mais, pour les raisons précitées, il est au contraire amené à établir des critères étant donné qu'il a tout de même – et c'est normal – le souci de l'égalité de traitement, d'une certaine sécurité juridique et d'un traitement équitable du justiciable. La loi est-elle extrêmement détaillée? Le Tribunal fédéral nous a dit formellement – par écrit en 1985 déjà – que le texte proposé par le Conseil fédéral serait inutile, parce qu'il lui donnerait une tâche trop complexe et trop compliquée pour savoir si une cause est ou non importante. Il a proposé la solution souple que j'évoquais tout à l'heure, mais je suis convaincu une fois de plus qu'elle ne simplifierait pas véritablement les choses. De toute façon, nous nous trouvons dans un système en croix. Que l'on ait précision ou souplesse, le Tribunal fédéral aura beaucoup à faire avant de décider qu'un recours n'est pas important. Il doit étudier le dossier de façon relativement approfondie. En définitive, on déplace plutôt qu'on ne supprime l'effort lié à l'examen de la recevabilité. Il se trouvera que les affaires

auront été préexaminées, alors même qu'elles seront rejetées, sans compter que les recourants devront faire la démonstration en tête de leur mémoire de recours que l'affaire est importante. Il semble à la majorité de la commission que les possibilités offertes par la procédure simplifiée que j'évoquais il y a un instant, lettres a, b, c de l'article 36a, suffisent pour autant que les juges au tribunal veuillent bien y recourir de façon systématique; actuellement déjà ils ont des moyens qui sont sous-utilisés. Ensuite, la majorité estime que l'admission suppose dans notre tradition un tel changement qu'il ne peut être admis que si toutes les autres mesures utiles ont montré leurs limites. Ici il ne faut pas oublier le principe de subsidiarité qui s'impose. Il apparaît très clairement qu'on est encore loin d'avoir doté le Tribunal fédéral des moyens nécessaires à l'amélioration de l'efficacité du travail énorme qui s'y accomplit. En particulier la création de la fonction de collaborateurs personnels – on vient de la décider – donne des espoirs, de même que le développement du traitement informatique des classeurs, de même que l'amélioration générale des conditions administratives, spatiales et personnelles au Tribunal fédéral. Finalement, l'aspect politique de la question nous a paru déterminant aussi.

Le Tribunal fédéral mérite mieux qu'une mise en question publique de sa volonté de traiter les dossiers qui lui parviennent, que le reproche d'élitisme judiciaire qu'on ne manquera pas de faire à la solution de l'admission. Il faut craindre une certaine perte de confiance attachée à l'abandon de l'idée que les conditions légales étaient remplies par hypothèse, on pouvait toujours aller à Lausanne et que dorénavant ce ne serait plus le cas. Je crains particulièrement qu'une campagne de ce style avec ou sans référendum, produise plus d'effets négatifs que les effets positifs attendus de cette mesure d'allègement. Il importe de ne pas sous-estimer l'ensemble des autres mesures que vous proposez à la commission et le Conseil fédéral.

C'est pourquoi, au nom de la commission j'insiste pour que nous rejettions dans un premier vote à l'article 36a, la lettre d de l'alinéa premier, mais c'est un vote qui, évidemment, a pour effet une série de votes correspondants dans d'autres dispositions. Il y aura lieu, suivant le résultat de ce premier vote, de reprendre ces dispositions en détail.

Frau Stamm Judith, Berichterstatterin: In Artikel 36a (neu) unterbreitet Ihnen der Bundesrat eine weitere Entlastungsmöglichkeit durch ein vereinfachtes Verfahren vor Bundesgericht. Es sollen drei Richter ohne öffentliche Beratung im summarischen Verfahren entscheiden können, ob ein Rechtsmittel gutgeheissen wird oder ob auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten werden soll.

Die Buchstaben a, b und c des Artikels 36a (neu) gaben nicht zu grossen Diskussionen Anlass, denn es scheint einleuchtend, dass in einem summarischen Verfahren beurteilt werden kann, ob ein Rechtsmittel offensichtlich begründet oder unbegründet ist, ob es offensichtlich zulässig oder unzulässig ist, ob es offensichtlich querulatorisch ist oder rechtsmissbräuchliche Prozessführung bedeutet.

In Artikel 36d ist nun eine neue Dimension in den Vorschlag des Bundesrates eingetreten, denn hier soll das Bundesgericht (ebenfalls drei Richter) ohne öffentliche Beratung im summarischen Verfahren beschliessen können, dass auf einen Fall nicht einzutreten ist «mangels Erheblichkeit der Sache». Dieser Begriff ruft nach Interpretation. Der Kommission lagen drei Vorschläge vor, wie diese Erheblichkeit der Sache beurteilt werden sollte, was für Kriterien für die Erheblichkeit der Sache gelten sollten. Ein Vorschlag war der Vorschlag des Bundesrates; Sie haben ihn in Ihrer Vorlage. Der zweite Vorschlag bestand in der Version des Bundesgerichtes, welche einen sehr viel grösseren Ermessensspielraum einräumen wollte: eine Sache sollte erheblich sein, wenn es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelt oder dem Betroffenen ein schwerwiegender Nachteil droht. Die dritte Version war in gewissem Sinn ein Kompromissvorschlag, der Ihnen in Form des Minderheitsantrages von Herrn Nationalrat Iten vorliegt.

Wie bereits im Eintreten gesagt wurde, konnte sich die Kommission weder in der ersten noch in der zweiten Lesung zu diesem Ermessensspielraum für das Bundesgericht durchringen. Es waren im wesentlichen die folgenden Gründe, die die Kommission davon abhielten: Dieses System ist unserer schweizerischen Rechts tradition fremd. Es würde bedeuten, dass der Rechtsweg dem Rechtsuchenden nicht mehr im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften offensteht und insofern berechenbar ist, sondern dass das Bundesgericht nach seinem Ermessen entscheiden kann, ob es auf dieses Rechtsmittel eintreten will oder nicht.

Es fällt uns in der Schweiz nicht leicht, einen solchen Systemwechsel vorzunehmen, und die Kommission war der Ansicht, dass zuerst sämtliche anderen Mittel, die eine Entlastung bringen können, ausgeschöpft werden sollten, bevor ein so schwerwiegender Einschnitt getan wird.

Ein weiterer wichtiger, eingehend diskutierter Punkt war die Frage, ob denn dieses Annahmeverfahren, wonach das Bundesgericht nur noch auf erhebliche Fälle eintreten kann, wirklich die Entlastung bringen wird, die man sich vorstellt. Diese Frage hätte man unter Umständen noch bejahen können beim Vorschlag des Bundesgerichts, das einen sehr grossen Ermessensspielraum einräumte. Dieser Version konnte sich aber die Kommission nicht anschliessen. Sie war der Meinung, dass Kriterien für die Erheblichkeit aufgestellt werden müssten. Auch von seiten des Bundesgerichts wurde fairerweise zugegeben, dass es hier darum gehen würde, eine neue Praxis zu erarbeiten und dass mindestens zu Beginn – nach Einführung eines solchen Annahmeverfahrens – die Last eher grösser werden könnte, d. h. dass die Entlastung erst im Verlaufe der Zeit greifen würde. Es wurde auch angeführt, dass die Aufnahme dieses Annahmeverfahrens eine ganz neue Einstellung sowohl im Rahmen des Gerichtes als auch im Rahmen der Rechtsuchenden und ihrer Anwälte voraussetzen würde.

Ein weiterer schwerwiegender Grund bestand in den Zweifeln an der Verfassungsmässigkeit dieses neuen Verfahrens. Insbesondere ging es darum, ob dieses neue Verfahren mit Artikel 113 Ziffer 3 der Bundesverfassung überhaupt vereinbar sei oder ob zuerst die Bundesverfassung abgeändert werden müsste. Der Streit der Rechtsgelehrten ging dahin, ob Artikel 113 Ziffer 3 BV dem Rechtsuchenden im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde den Rechtsweg bis ans Bundesgericht garantiere oder ob dieser Artikel als Kompetenznorm für das Bundesgericht angesehen werden müsse. Natürlich hat auch die Kommission gesehen, dass es sich, nachdem die Verfassungsmässigkeit umstritten ist – wir haben zu dieser Frage verschiedene Experten angehört –, um eine politische Frage handelt, zu der wir hier Stellung nehmen müssen: Würde dieses Annahmeverfahren als neue Institution dem Zweck dieser Vorlage dienen, nämlich unser Bundesgericht zu entlasten, oder würde umgekehrt der Zweck, das Bundesgericht zu entlasten, die Mittel heiligen und allenfalls auch ermöglichen, eine verfassungsmässig umstrittene Institution einzuführen? Man kann sich die politische Frage aber auch anders stellen: Wollen wir uns als Kommission und als Nationalrat der Gefahr aussetzen, mit der Einführung einer neuen Institution unsere Verfassung zu ritzen? Wie Sie ja wissen, haben wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit. So ist es also Aufgabe der Kommission und des Parlaments, über die Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebung zu wachen.

Im weiteren – das habe ich schon ausgeführt – entspricht es nicht unserer Art, eine in so vielen Punkten doch zu Fragen Anlass gebende Institution, die nicht unserer Tradition entspricht, einzuführen, so dass die Kommission der Meinung war, es sollten zuerst einmal alle anderen Massnahmen geprüft werden. Allenfalls müsste man dann in einigen Jahren wieder auf die Frage des Annahmeverfahrens zurückkommen.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über das Annahmeverfahren wurde immer wieder auch auf ausländische Vorbilder hingewiesen. Dazu muss in Kürze gesagt werden, dass diese ausländischen Vorbilder, insbesondere was die Institution der Supreme Court in den USA betrifft, nicht mit

unserem Bundesgericht verglichen werden können, denn es handelt sich dort um ein spezielles Gericht von neun Richtern, neben dem es noch andere Gerichte auf Bundesebene gibt.

Die Kommission ist also der Meinung, dass Artikel 36 mit den Bestimmungen a bis c schon wesentliche Entlastungen bringt und dass wir für dermalen auf die Aufnahme des Annahmeverfahrens verzichten sollten.

**Iten, Sprecher der Minderheit:** Bei den zwei folgenden Minderheitsanträgen geht es um das Konzept der Einführung des sogenannten Annahmeverfahrens. In der Fahne stellen Sie fest, dass für das Verständnis des Annahmeverfahrens wesentlich ist, sich Artikel 36a Buchstabe d und Artikel 36b vor Augen zu halten.

Im ersten Artikel, über den wir jetzt reden, geht es um den Begriff der Erheblichkeit einer Sache, im nächsten Artikel um die Legaldefinition des Begriffs «Erheblichkeit». Je nachdem, wie Sie diesen ersten Minderheitsantrag behandeln, werden die weiteren Minderheitsanträge logischerweise das gleiche Schicksal erleben, möglicherweise mit Ausnahme von Artikel 36d.

Die Minderheitsanträge zum Annahmeverfahren stellen somit eine sachliche Einheit dar. Es ist deshalb auch naheliegend, dass die Begründung der Minderheitsanträge jetzt erfolgt und sich später eine weitere Begründung erübrigt, je nachdem, wie Sie jetzt abstimmen werden. Ich bitte deshalb den Präsidenten, mir die Redezeit so einzuräumen, dass ich beide Anträge gleichzeitig begründen kann.

Die Einführung des Annahmeverfahrens ist eine Massnahme im gesamten Revisionspaket; allerdings die wichtigste. Um die Fronten etwas klarzustellen: Bundesrat und Bundesgericht haben von Anfang an die Einführung des Annahmeverfahrens im Grundsatz befürwortet. Nur mit Bezug auf die textliche Ausgestaltung dieses Artikels ergaben sich zwischen den Vorstellungen des Bundesrates und jenen des Bundesgerichts Divergenzen.

Die Formulierung unserer Minderheit versucht, diesen Divergenzen Rechnung zu tragen sowie darüber hinaus auch den wesentlichsten in der Kommission vorgebrachten Argumenten gegen das Annahmeverfahren. Es ist also eine Vergleichslösung, die den Bedenken der Gegner einigermaßen entgegenkommt, trotzdem aber dem Richter so viel Flexibilität und Ermessenspielraum überlässt, dass das Instrument noch praktikabel und effizient sein kann.

Was ist das Annahmeverfahren? In der Rechtspflege spricht man von sogenannten Zulassungsbeschränkungen, wenn man Kriterien aufstellt, mit denen man den schrankenlosen Schwall von Rechtshändeln an ein oberes oder höchstes Gericht vernünftig eindämmen will, und zwar ohne gleichzeitig die verfassungsmässigen Rechte des Bürgers auf seinen Richter und die Garantie der Einzelfallgerechtigkeit zu schmälern. Eine Einschränkung ist z. B. die Frist, innert der ein Rechtsmittel zu erfolgen hat, eine andere die Streitwertgrenze, weitere Einschränkungen sind die Verfahrensfragen in der Beweisführung und die Formvorschriften oder Formerfordernisse für Rechtsschriften. Und eine andere wichtige Massnahme wäre eben das Annahmeverfahren, wonach das oberste Gericht nur noch angerufen werden kann, wenn der Streitgegenstand von einer gewissen Erheblichkeit ist. Nicht nur das Parlament, sondern auch das Volk haben grösstes Interesse daran, dass wir durch organisatorische Massnahmen dafür sorgen, unser oberstes Gericht nicht mit Bagatellfällen oder mit reinen Verzögerungsfällen zu belasten, die uns Kosten verursachen, die Prozessdauer unanständig in die Länge ziehen, zu Rechtsverschleppungen führen und deshalb den eigentlichen Anspruch unserer Bürger auf richterliche Beurteilung in erheblichen Sachen schmälern.

Es ist deshalb unseres Erachtens kein Argument, wenn man sich hinstellt und sagt, man solle das Annahmeverfahren jetzt nicht einführen, weil das möglicherweise zu einem Referendum führen könnte und unsere Bevölkerung ein solches Instrument, da sie es nicht kenne, nicht akzeptiere. Es kann doch niemand allen Ernstes sagen, man habe in unserem Land ein Interesse daran, ein höchstes Gericht mit

bestqualifizierten und auch nicht sonderlich schlecht bezahlten Juristen zu unterhalten, das man nicht nur in wichtigen, entscheidenden, sondern auch in unbedeutenden oder vom Bundesgericht längst entschiedenen Rechtsfragen anrufen kann, bei denen keine Veranlassung zu einer Neuurteilung besteht.

Ich glaube deshalb, beim Zustandekommen eines Referendums hätten wir diese Auseinandersetzung, sofern wir sie ernsthaft und sachlich führen, nicht zu fürchten. Soviel Reformfreudigkeit dürfen wir dem Schweizervolk ohne weiteres zumuten.

Ernst zu nehmen sind wahrscheinlich drei andere Argumente, die gegen das Annahmeverfahren sprechen:

1. Verfassungsrechtliche Bedenken: In der Kommission wurden verschiedene Experten zu dieser Frage angehört. Sie haben sich, was bei Juristen üblich ist, teilweise widersprochen. Man darf aber heute davon ausgehen, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens geklärt ist, und zwar eindeutig. Professor Kurt Eichenberger hat sich dieser Frage sehr eingehend angenommen und kam vor der Kommission zu folgendem Schluss: «Ich würde sagen, das Annahmeverfahren in einer der vorliegenden Ausgestaltungen sei verfassungsmässig. Ob man es will oder ob man es nicht will, das ist eine andere Frage. Man sollte nicht die Verfassungsfrage verschieben, wo es sich um eine rechtspolitische Gestaltungsfrage der Gesetzesänderung handelt.»

2. Man will das Annahmeverfahren aus politischen Gründen nicht, weil es schlecht in unsere Rechtslandschaft passe und etwas Neues sei, mit dem wir erst noch Erfahrungen machen müssten. Einige Gegner sagen sogar, es sei nicht effizient und bringe nichts. Diese Gegner wissen schon jetzt, obwohl wir den Versuch noch nicht gestartet haben, wie das Ergebnis ist. Andere lehnen die Einführung dieses Institutes ab, weil es sozialpolitisch bedenklich sei, da es die sogenannte Einzelfallgerechtigkeit nicht garantiere. Diese Gegner übersehen, dass wir bei Artikel 36b Buchstabe b klar als Voraussetzung verlangen, das Bundesgericht dürfe den Fall nur von der Hand weisen, wenn der angefochtene Entscheid nach der Natur der Sache oder nach den persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese nicht einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann. Natürlich muss in einem Prozess, in dem widerstreitende Interessen entschieden werden müssen, in den meisten Fällen eine der beiden Parteien Nachteile hinnehmen. Das haben rechtliche Streitverfahren so an sich. Aber wir dürfen nicht vergessen, dass die Fälle, von denen wir jetzt reden, schon von zwei kantonalen Vorinstanzen beurteilt worden sind und dass die Voraussetzungen für die Wegweisung des Falles alternativ erfüllt sein müssen. Darum frage ich Sie: Wo ist denn hier die sozialpolitische Komponente? Wo verletzt man die Einzelfallgarantie? Verletzt man sie nicht viel stärker, wenn man die Schleusen wie bisher offen lässt? So akzeptiert man zwar rein formell die Einzelfallgerechtigkeitsgarantie für jeden kleinen Rechtshandel, in Tat und Wahrheit lässt man aber zu, dass sich alle Verfahren vor den Gerichten zu lange hinziehen. Vor allem jenen Gegnern, die hier sozialpolitische Argumente ins Feld führen, ist zu sagen, dass alle, die mit Prozessen zu tun haben, die Anwälte und die Richter, doch genau wissen, dass es in der Regel gerade der sozialpolitisch schwächere Teil, der finanziell oder wirtschaftlich schwächere Teil ist, der nicht von sich aus alle Rechtsmittel ausschöpfen kann. Gerade diesem – das zeigt doch die tägliche Erfahrung – müsste daran gelegen sein, möglichst bald und mit möglichst geringen Kosten, d. h. unter anderem nach kurzem Instanzenzug, zum Recht zu kommen, wenn er im Recht ist.

3. Einige Gegner vertreten die Auffassung, das Annahmeverfahren bringe zu wenig. Darüber jetzt schon Behauptungen aufzustellen, ist etwas gefährlich. ES ist besser, sich statt auf Vermutungen auf Zeugen zu verlassen. Es gibt Hinweise bzw. Zeugen, die auch wirklich unverfänglich sind. Da sind einmal die Erfahrungen anderer Länder. Ich möchte Sie bitten, nochmals in der Botschaft Seite 30 ff. nachzulesen. Sie werden feststellen können, dass man in anderen Län-

dem dieses Institut bereits kennt und damit teilweise gute Erfolge hat. Dort, wo die Erfolge weniger gut sind, liegt dies nicht am Institut selber, sondern an dessen Ausgestaltung, an der Konzeption. Daraus konnten wir ja lernen. Ein unverfänglicher Zeuge ist auch Herr Bundesrichter Dubs. Seine Meinung können wir im Kommissionsprotokoll auf Seite 423 nachlesen: «Es wurde verschiedentlich die Frage gestellt, ob sich mit der jetzt vorgeschlagenen Fassung des Annahmeverfahrens überhaupt etwas erreichen lasse. Dies möchte ich bejahen. Mit dem Vorschlag der Minderheit lässt sich sicher eine vernünftige Einschränkung in der Praxis entwickeln. Die Fassung ist noch genügend unbestimmt. Eine präzisere Umschreibung ist nach meinem Dafürhalten nicht nötig. Dem Bundesgericht muss man einen gewissen Ermessensspielraum einräumen, sonst hat dieses Verfahren keine Wirkung mehr.» Das heisst doch mit anderen Worten, dass wir als Gesetzgeber, die wir für eine speditive Rechtspflege, für eine saubere Organisation unserer Bundesgerichte verantwortlich sind, nicht nur keine Angst vor dem Annahmeverfahren haben sollen, sondern dieses sogar grosszügig ausgestalten müssen. Wir sollten auch nicht ängstlich sein, das Bundesgericht, vor dem wir ja eine hohe Achtung haben, nütze seinen Ermessensspielraum übermässig aus, sondern sollten gerade umgekehrt unserem Bundesgericht Mut machen, diesen Ermessensspielraum im Sinne einer ökonomischen, sauberen Rechtspflege auszunützen.

Das Annahmeverfahren ist umstritten. Es ist sachlich, darüber hinaus aber auch politisch umstritten. Dass es umstritten ist, beweist noch lange nicht, dass es schlecht ist. Auch bei Kandidaten – in einem Wahljahr sei diese Bemerkung doch gestattet – sind die umstrittensten nicht immer die schlechtesten. Die Frage ist vielmehr, wer in diesem Meinungsstreit die besseren Argumente hat. Die Minderheit hält diejenigen Argumente, die für die Einführung des Annahmeverfahrens sprechen, für besser.

Wir bitten Sie deshalb, der Minderheit und damit auch der Empfehlung des Bundesrates und der Bundesgerichte zu folgen.

**Fischer-Hägglingen:** Sie haben von den Kommissionsprechern die Gründe gehört, die gegen die Einführung des Annahmeverfahrens sprechen. Für mich gibt es insbesondere drei Gründe, die mich zum Gegner dieser Neuerung gemacht haben.

1. Ich hege grosse Zweifel, ob die Einführung des Annahmeverfahrens in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung steht. Diese Frage ist unter Staatsrechtlern sehr kontrovers. Die einen Juristen betrachten Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV als blossen Kompetenzartikel. Wenn dem so ist, wäre das Annahmeverfahren möglich. Andere verstehen diesen Artikel als Rechtsweg – und Rechtsschutzgarantie. Nach dieser Meinung wäre das Annahmeverfahren nicht zulässig. Ich möchte mich hier nicht mit den einzelnen Theorien auseinandersetzen, sondern einfach zu bedenken geben, ob eine so zentrale Neuerung auf so schwacher verfassungsrechtlicher Basis stehen darf.

Ich plädiere dafür, dass bei einer Einführung des Annahmeverfahrens eine klare verfassungsrechtliche Verankerung vorzunehmen ist und die Stimmbürger an der Urne entscheiden können, ob der Zugang zum Bundesgericht im Sinne des Annahmeverfahrens eingeengt werden soll.

Es bestehen nämlich auch Zweifel darüber, ob nicht auch Artikel 4 und Artikel 58 der Bundesverfassung verletzt werden. Mit dem Grundsatz, dass der Bürger beim verfassungsmässigen Richter Zugang haben soll, ist auch gesagt, dass zum Voraus zu bestimmen ist, wie das Verfahren läuft, wer die Klage entgegennimmt und ob sein Fall in Lausanne überhaupt entgegengenommen wird, wenn die gesetzlichen Bestimmungen erfüllt sind. Wenn dies nicht der Fall ist, wird jeder Fall zu einer Lotterie. Es ist völlig ungewiss, ob das Gericht auf den Fall eintritt oder nicht. Das betrachte ich als eine wenig erfreuliche Situation. Sie führt zu Rechtsunsicherheiten. Wenn wir schon für das doppelte Ja – damit bleibe ich bei einem aktuellen Thema – eine Verfassungsbe-

stimmung einführen, dann erst recht hier, wo es um eine wichtige Aenderung im Rechtsbereich geht.

2. Ich habe grosse Bedenken, ob das Annahmeverfahren zu einer Entlastung führt. Das Annahmeverfahren bringt sowohl dem Anwalt als auch dem Bundesgericht Mehrarbeit. Der Anwalt muss die Erheblichkeit begründen. Seine Rechtsschrift wird somit grösser. Das Bundesgericht muss zusätzliche Fragen beantworten, z. B. ob eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ist oder ob dem Beschwerdeführer ein schwerwiegender Nachteil droht. Sind diese Fragen wirklich so einfach zu beurteilen? Das Annahmeverfahren wird nicht die gewünschte Entlastung bringen, das zeigen Erfahrungen im Ausland.

3. Ich glaube, dass es sich hier weniger um eine juristische, prozessuale oder verfassungsrechtliche, sondern eher um eine politisch-psychologische Frage handelt. Wir müssen auch das politische Umfeld betrachten, in welchem wir legiferieren. Die Rechte der Bürger werden mit immer neuen Gesetzen eingeengt. Der Freiraum des Bürgers wird kleiner. Das Gefühl der Ohnmacht gegenüber all den Vorschriften und behördlichen Erlassen wächst. Die Distanz zwischen Bürger und Staat wird grösser. In dieser Situation wollen wir den Zugang zum obersten Gericht zusätzlich beschränken. Mit der Anpassung des Streitwertes wird kaufkraftmässig nur der frühere Zustand wieder hergestellt. Hier erfolgt jedoch eine zusätzliche Beschneidung, ein starker Eingriff in die Rechtstradition unseres Landes. Wenn dieser Einschnitt vielleicht juristisch gesehen als nicht allzu gross empfunden wird, wird er seitens des Bürgers ganz besonders stark empfunden, bringt er doch letztlich einen Abbau des Rechtsschutzes. Das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Instanzen gilt es aber in der heutigen Zeit zu stärken, nicht zu schwächen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und das Annahmeverfahren abzulehnen.

**M. Jeanneret:** Le groupe libéral a examiné avec particulièrement d'attention ce point central de la révision, en procédant à une pesée d'intérêts approfondie de ses avantages et de ses inconvénients, et en s'efforçant de faire le tour des conséquences qui en découlent.

Quant au principe, nous partageons l'avis de ceux qui estiment que la procédure d'admission ne serait pas en soi contraire au droit constitutionnel helvétique. Nous considérons en revanche que, selon la formule juridique adoptée pour mettre en forme cette procédure, des doutes peuvent alors surgir. En d'autres termes, nous disons que plus le système est rendu précis par la loi plus il est proche de notre ordre constitutionnel, mais alors il perd quelque peu de son intérêt, car il répond avec moins d'efficacité au but poursuivi. A l'opposé, si la loi permet une procédure très souple, elle satisfait à la volonté d'efficacité mais, par là même, elle s'éloigne de la norme constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle nous étions de ceux – et nous l'avons soutenu en séance de commission – qui estimaient que la meilleure formule, celle qui résiste le plus à toutes les critiques, était celle que le Conseil fédéral avait primitivement présentée dans son message; peut-être le Conseil des Etats sera-t-il amené à la faire renaître!

Le Tribunal fédéral ayant, quant à lui, proposé une solution discutable à l'évidence, tant était lâche sa formulation et ouverte son interprétation, qu'il s'agissait de retrouver un éventuel consensus sur une proposition que nous qualifions de moyenne. C'est là tout le mérite de M. Iten et c'est le motif pour lequel d'ailleurs le Conseil fédéral s'est à son tour rallié à sa proposition.

Cela nous amène à vous inviter à voter cette proposition de minorité mais, avant de vous engager à le faire, il nous appartient de ne pas cacher nos hésitations et nos réflexions.

Même si les choses ont certes évolué depuis quelques années, nous regrettons que le Tribunal fédéral ait formellement besoin d'une norme législative et qu'il ne s'efforce pas d'endiguer lui-même la vague des recours avec les moyens dont il dispose déjà. Nous pensons notamment à l'utilisation

judiciaire que l'on peut faire de la procédure sommaire, expressément reconnue à l'article 92 de l'actuelle loi sur l'organisation judiciaire et dont l'application a fait ses preuves.

En introduisant une notion nouvelle, on crée un climat de malaise autour de notre Cour suprême et on suscite – on l'a vu déjà et on le verra encore – des réactions politiques et sociales que l'on eût pu éviter.

Une autre de nos réserves fondamentales tient à l'atteinte que l'on pourrait ainsi porter à un principe auquel notre peuple est fondamentalement attaché, celui de l'accès aux tribunaux. La tradition helvétique repose sur cette notion de l'appel au juge, du recours à l'arbitre et nous devons là, veiller à ne pas mettre en péril cet attachement.

En tout état de cause, la question étant d'importance, il fallait que soit déposée la proposition de M. Iten, car l'on n'aurait pas pu admettre que la commission rejette la solution préconisée par le Conseil fédéral. Elle devait être débattue ici, seul notre conseil ayant qualité pour se prononcer et pour permettre au Conseil des Etats, le cas échéant, de trouver une issue.

Si, formellement, le groupe libéral, après réflexion approfondie, se rallie à la solution de la minorité, devenue celle du Conseil fédéral, c'est essentiellement pour les motifs suivants: Tout d'abord, aucune autre solution de meilleure qualité n'a été trouvée et nous ne sommes pas de ceux qui admettent sans autre que l'on en reste au *statu quo*. Quelque chose doit être fait pour répondre au mal qui est patent, et les Chambres doivent apporter leur contribution et prendre leurs responsabilités. Il ne suffit pas de dire qu'il faut déjà expérimenter les autres mesures puis que l'on fera le point. On ne peut pas exiger du personnel nouveau et dire non à cette proposition. Nous sommes partisans du renforcement des moyens mis à disposition des juges – M. Bonnard a insisté tout à l'heure sur ce point – particulièrement par un collaborateur personnel, mais l'exercice ne doit pas se conclure sur le seul plan budgétaire. Toutes les mesures doivent former un tout. La procédure d'admission concourt à solidifier l'ensemble. Il convient maintenant d'en finir avec des mesures transitoires ou partielles, telles que l'appel à des suppléants extraordinaires. C'est en profondeur qu'il faut agir, c'est sur le plan structurel qu'il est nécessaire d'appuyer le Tribunal fédéral.

Enfin, la dernière remarque est essentielle pour nous. Cette procédure est un appui vivifiant au fédéralisme, à travers l'importance accrue qu'elle donne à la qualité de la jurisprudence des tribunaux cantonaux.

A mesure que le Tribunal fédéral reçoit du Parlement la compétence d'être plus sélectif, nous redonnons aux cours suprêmes des cantons, directement et indirectement, une vigueur qui ne peut être que positive pour l'ensemble de notre droit public helvétique.

C'est dans cet esprit constructif que le groupe libéral se rallie finalement à la solution préconisée par la minorité et reprise par le Conseil fédéral.

**Lüchinger:** Ich habe schon in der Eintretensdebatte einen Teil meiner Begründung für das Annahmeverfahren vorgebracht und Ihnen mitgeteilt, dass die freisinnige Fraktion diesem Annahmeverfahren mit grosser Mehrheit zustimmt. Wir tun es, weil wir diese Revision mit Blick auf die nächsten 20, 30 Jahre durchführen und vermeiden wollen, dass wir in 5 bis 10 Jahren dann das OG ein zweites Mal revidieren müssen.

Entscheidend für das Annahmeverfahren ist der Artikel 36b, der festlegt, unter welchen Voraussetzungen eine Streitsache erheblich ist und vom Bundesgericht beurteilt wird. In Litera a wird festgestellt, dass mit «erheblich» eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung gemeint ist, von grundsätzlicher Bedeutung für die Rechtssicherheit, die Rechtsfortbildung, die Rechtseinheit. Das hätte uns nicht genügt. Es kann nicht nur darum gehen, die Grundsatzfragen vom Bundesgericht behandeln zu lassen. Entscheidend für unser Ja zum Annahmeverfahren ist vor allem der Inhalt von Litera b. Der verwirklicht die Einzelfallgerechtigkeit:

Unabhängig von der grundsätzlichen Bedeutung einer Streitsache tritt das Bundesgericht auf diese ein, wenn der angefochtene Entscheid nach den persönlichen Verhältnissen der betroffenen Prozesspartei für diese einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann. Das ist die Rücksichtnahme auf die Betroffenheit der Partei im Einzelfall.

Man sagte uns, es sei unannehmbar, dass das Bundesgericht selbst darüber entscheide, in welchen Fällen es sich mit einer Sache befasse und in welchen nicht. Es besteht keine völlige Freiheit des Bundesgerichts. Das Bundesgericht ist an diesen soeben zitierten Artikel 36b gebunden. Es wird sich zu diesem Artikel eine breite und zuverlässige Praxis des Bundesgerichtes herausbilden. An dieser wird sicher das Gesamtgericht arbeiten, die einzelnen Kammern werden an sie gebunden sein. Diese Praxis wird auch die Rechtssicherheit mit sich bringen, von der viele befürchten, dass sie nicht da sein wird.

Im übrigen ist es für mich keineswegs unerträglich, dem Bundesgericht in diesem Rahmen dann eben doch noch einen Ermessensspielraum zu lassen. Was wir anstreben, ist ein Bundesgericht und ein Versicherungsgericht von so hohem moralischem Ansehen, dass der Bürger diesen beiden höchsten Gerichten unseres Landes vertraut und ihnen zubilligt, den Ermessensspielraum, der ihnen verbleibt, verantwortungsvoll im Interesse des Landes und des Rechtssuchenden zu verwalten.

Wenn ich mir die Bundesrichter vor Augen führe, deren Mitarbeit wir in der Kommission erlebt haben, und unsere anderen Bundesrichter ins Auge fasse, meine ich, dass alle diese Bundesrichter und -richterinnen unser hohes Vertrauen verdienen und dass sie diese hohe Instanz sind, die uns vorschwebt.

Wenn wir nach den USA und der Bundesrepublik Deutschland blicken, wo das Annahmeverfahren besteht, stellen wir fest, dass die obersten Gerichte in jenen Ländern anerkannte Instanzen von hoher moralischer Autorität sind. Diese Gerichte sind dem kleinlichen Misstrauensdenken entzogen, das allzu oft in der Politik herrscht. So stellen wir uns die Zukunft des Bundesgerichtes vor: Gerichte von hoher moralischer Qualität und Instanzen, welche das volle Vertrauen des Volkes geniessen.

**Leuenberger Moritz:** Ich äussere mich nicht zur Verfassungsmässigkeit dieses Annahmeverfahrens und auch nicht zu allfälligen Gefahren von Willkür, dass das Bundesgericht nach Belieben entscheiden könnte, ob jemand ein juristisch interessanter Fall ist oder nicht. Ich äussere mich auch nicht zu gewissen Bedenken, die ich gegenüber dem heutigen Zustand auch hege, wenn ich sehe, dass jemand wegen einer Verkehrsbusse von 20 Franken zwar ans Bundesgericht gelangen kann, aber wegen einer fristlosen Entlassung im Arbeitsverhältnis nicht. Sondern ich äussere mich zur Unpraktikabilität dieses Annahmeverfahrens, denn Sie müssen dieses Annahmeverfahren nicht nur theoretisch betrachten, sondern sehen, wie es konkret ausgestaltet wurde. Ich will Ihnen darlegen, dass, wenn wir dieses Annahmeverfahren annehmen, das Bundesgericht in Wirklichkeit sehr viel mehr belastet sein wird als heute.

Es soll ja einen Fall nur dann beurteilen können, wenn er erheblich ist. Wann ist er erheblich? Erstens, wenn die Frage durch das Bundesgericht noch nicht geprüft wurde oder zweitens, wenn die Frage einer erneuten Prüfung bedarf oder drittens, wenn der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung abweicht oder viertens, wenn der Partei ein schwerwiegender Nachteil droht, falls das Bundesgericht nicht auf die Frage eintreten würde.

Einer oder mehrere dieser Gründe müssen in der Beschwerde geltend gemacht werden (Artikel 36d). Ich frage Sie: Welcher Rechtssuchende findet denn nicht schon heute, einer dieser Gründe sei vorhanden? Niemand ruft das Bundesgericht einfach aus einer indifferenten Laune heraus an. Jeder glaubt, er erleide einen schweren Nachteil, wenn das Bundesgericht seinen Fall nicht beurteile. Jeder findet, seine Rechtsfrage müsse durch das Bundesgericht von

Grund auf geprüft werden. Schon deshalb wird das Bundesgericht später nicht weniger angerufen werden als heute. Die Beschwerden werden aber darüber hinaus dem Bundesgericht und auch den Anwälten viel mehr zu tun geben. Um die Erheblichkeit prüfen zu können, muss das Gericht ja auch den Inhalt der materiellen Beschwerde, also den Sachverhalt, die rechtliche Beurteilung durch die Vorinstanz und die angebliche Bundesrechtswidrigkeit kennen. Statt eines direkten Entscheids muss dann der Richter noch über die Erheblichkeit der Materie entscheiden. Für den Rechtsanwalt und das Bundesgericht gibt das doppelte und dreifache Arbeit. Ich will Ihnen ein einziges Beispiel nennen, und zwar ein sehr häufiges Beispiel, also nicht etwa ein an den Haaren herbeigezogenes.

Es gibt einen Bundesgerichtsentscheid 109 II 289, wo es um eine Ehescheidung und um die Frage geht: Wie lange wird der geschiedenen Ehefrau eine Rente bezahlt? Die Ehe dauerte 12 Jahre. Der Mann war ausschliesslich schuld an der Zerrüttung der Ehe. Die Eheleute hatten zwei Kinder, 10 und 12 Jahre alt, die Frau hatte keine Ausbildung, sondern sie hat immer auf einem Bauernhof gearbeitet. Der Entscheid des Bundesgerichts bezüglich Rente an die Frau lautete: Bis die Kinder 16jährig sind, muss eine Rente bezahlt werden; nachher kann diese Frau dann wieder auf einem anderen Bauernhof arbeiten. Ein sehr frauenfeindliches und fragwürdiges Urteil, das nur in Klammer!

Nehmen wir jetzt einen neuen konkreten Fall an. Aber kein neuer Fall einer Ehe ist natürlich identisch mit dem vorliegenden, sondern er ist immer nur ähnlich. Sagen wir, der neue Fall liegt so: Die Ehe hat 10 Jahre gedauert, nicht 12 Jahre, es sind drei Kinder da statt zwei. Vielleicht werden diese Kinder studieren. Es liegen städtische und nicht ländliche Verhältnisse vor. Ein Kantonsgericht spricht unter Berufung auf BGE 109 II 289 wieder eine Rente bis zum 16. Altersjahr des jüngsten Kindes zu. Wie muss nun in der Beschwerde gegen dieses Urteil vorgegangen werden? Zunächst einmal muss wie bisher der Sachverhalt dargelegt werden. Man muss sagen, warum das kantonale Obergericht falsch entschieden hat, wenn es sich auf diesen 109 II 289 stützt. Das ist schon viel. Aber dazu muss man jetzt noch begründen: Warum ist dieser ganze Fall erheblich? Da wird man also zunächst einmal sagen: Das Bundesgericht hat einen solchen Fall noch nie beurteilt, denn die Kinderzahl ist verschieden, die Kinder studieren, sie machen nicht eine Lehre, die Ausbildung der Mutter ist anders, sie hat nicht auf einem Bauernhof gearbeitet, es liegen städtische und nicht ländliche Verhältnisse vor.

Wenn aber das Bundesgericht der Meinung sein sollte, der neue Fall sei ähnlich und es könnte 109 II 289 als Präjudiz gelten, dann wäre eine erneute Prüfung nötig, weil – so müsste man dann begründen – die Frau später eine viel niedrigere AHV-Rente bekommen werde und der Ehemann durch eine höhere Scheidungsrente diese Benachteiligung der Sozialversicherung ausgleichen müsse. Zudem sei eine erneute Prüfung deswegen nötig, weil der Gesetzgeber bei einem schuldigen Ehemann grundsätzlich von einer lebenslänglichen Rente ausgegangen sei – das Präjudiz sei also falsch – und weil die Erziehung der Kinder bis zu deren 20. Altersjahr dauern werde, usw. Aus diesem Anlass müsse dieses Präjudiz erneut überprüft werden.

Wenn aber diese beiden Gründe durch das Bundesgericht nicht akzeptiert würden, müsste der pflichtbewusste Anwalt geltend machen, der vorinstanzliche Entscheid weiche vom angeblichen Präjudiz ab; denn dieses Präjudiz enthalte ja in Wirklichkeit den Grundsatz: Einer Frau ist die Rente bis zur Selbständigkeit der Kinder zu bezahlen. Nun, diese Kinder, die dann studieren werden, sind erst selbständig, wenn sie 20 Jahre alt sind und nicht schon, wie auf dem Bauernhof, wenn sie 16 Jahre alt sind. Also sei Sinn und Geist dieses Präjudizes verletzt worden. Das Präjudiz sei davon ausgegangen, eine Bäuerin finde ständig Arbeit. In den städtischen Verhältnissen ist es anders. Mit 47 Jahren werde dereinst diese Frau, die eine Verkäuferinnenlehre gemacht hat, eben nichts mehr finden. Auch deswegen habe sich das Kantonsgericht zu Unrecht auf das Präjudiz 109 II 289 beru-

fen. Dann muss der clevere Anwalt natürlich schreiben: «Wenn auch dieser dritte Grund durch das Bundesgericht nicht angenommen würde, dann liegt ein schwerwiegender Nachteil für meine Klientenschaft vor. Der schwerwiegende Nachteil liegt darin, dass meine Klientin keine Rente im Alter hat, also muss der Ehemann jetzt einen Ausgleich schaffen oder sie muss während der Kindererziehung arbeiten. Das ist für sie und für die Kinder ein schwerer Nachteil. Aus diesem Grund muss die Erheblichkeit bejaht werden.»

All diese Gründe müssen geschrieben werden. Die Beschwerde wird nicht doppelt, sondern drei- bis viermal so dick. Die Bundesrichter müssen das alles lesen, die Bundesrichter müssen darüber entscheiden. Ich frage Sie: Wie viel einfacher wäre es, sie könnten von allem Anfang an zur Sache gehen und materiell entscheiden? Ich hoffe, ich habe Ihnen damit dargelegt: Dieses Annahmeverfahren ist ein Schuss hinten hinaus, es ist das organisierte Chaos, das zu einer Ueberlastung unseres Bundesgerichtes führen wird. Sehen Sie von diesem Blödsinn ab.

**Müller-Meilen:** Im Namen einer substantiellen Minderheit der freisinnig-demokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, das Annahmeverfahren abzulehnen.

Das Ziel der Gesetzesrevision ist unbestrittenermassen die Entlastung des Bundesgerichts. Welche Massnahmen sind von der Kommissionsmehrheit in dieser Richtung getroffen worden? Man muss sich das einmal vor Augen führen!

Es wurde die Möglichkeit eines Ausbaus des sogenannten Mittelbaus durch die Anstellung zusätzlicher wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundesrichter geschaffen. Ohne Erhöhung der Richterzahl ist die Möglichkeit zur Schaffung einer dritten öffentlich-rechtlichen Kammer geschaffen worden. Die Möglichkeit zum Entscheid in Dreierbesetzung ist erweitert worden. Das vereinfachte Verfahren, bei dem keine öffentliche Beratung durchgeführt werden muss, gilt nicht mehr nur für die öffentlich-rechtlichen Abteilungen, sondern für das ganze Bundes- und Versicherungsgericht. Die richterlichen Vorinstanzen auf Bundes- und Kantonsebene werden ausgebaut. Es werden neue Spezialrekurskommissionen geschaffen. Der Zugang wird etwas erschwert durch Erhöhung der Streitwertgrenzen in der Zivilrechtspflege. Ferner ist dem Bundesgericht die Möglichkeit gegeben, auf «offensichtlich unzulässige Rechtsmittel und Klagen nicht einzutreten». Das entspricht etwa dem bundesdeutschen Kriterium der «fehlenden hinreichenden Aussicht auf Erfolg». Dieses Kriterium hat ganz wesentlich zur Entlastung des deutschen Bundesverfassungsgerichts beigetragen. Diese ganze lange Liste, die noch keineswegs vollständig ist, zeigt doch, dass die Kommission ein gebündeltes Paket von Massnahmen beschlossen hat, für die ich entschieden eintrete. Aber wir sollten ihre Wirkung abwarten, bevor wir das umstrittene Annahmeverfahren erwägen.

Es kommt ein weiteres wichtiges Argument dazu: Hinsichtlich der Behinderten, im Bereich der Sozialversicherungen würde die Einführung des Annahmeverfahrens zu einem deutlichen Abbau des Rechtsschutzes für die Betroffenen führen, wie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter nachgewiesen hat. Meist entscheidet in diesen Bereichen nur eine einzige kantonale Instanz und nicht selten unter Zeitdruck. Eine Ueberprüfung des Sachverhaltes und der Ermessensentscheide würde im Falle ungenügender Erheblichkeit unmöglich werden.

Der dritte Grund ist schon genannt worden. Es ist eine nicht zu bestreitende Tatsache, dass ein Grossteil der Staatsrechtslehrer an den schweizerischen Hochschulen das Annahmeverfahren als Fremdkörper im schweizerischen Rechtssystem betrachtet, eine ansehnliche Zahl sogar als verfassungswidrig. Ich halte es für staatspolitisch bedenklich, als gesetzgebende Behörde eine Gesetzesrevision zu beschliessen, die von gewichtigen Staatsrechtslehrern der Schweiz als verfassungswidrig angesehen wird.

Aus allen diesen Gründen empfehle ich Ihnen mit der Kommissionsmehrheit Ablehnung des Annahmeverfahrens und damit auch Vermeidung der Referendumsklippe für das

ganze Gesetz, d. h. für alle anderen vorgesehenen Entlastungen.

**Hess:** Die Belastung des Bundesgerichts hat vor allem im Bereich der Staats- und Verwaltungsrechtsprechung ein Ausmass erreicht, das eine seriöse Rechtsprechung im Sinne der Rechtsfindung und der Rechtsfortbildung nicht mehr zulässt. Unsere höchsten Richter werden heute, auch von den Geschäftsprüfungskommissionen unserer Räte, nicht mehr in erster Linie nach der Qualität ihrer Entscheide, sondern nach der Anzahl der Fälle, die sie innert Jahresfrist erledigt – ich betone: erledigt – haben, bewertet.

Bedenklich muss es uns aber auch stimmen, dass es uns immer schwerer fällt, hervorragend qualifizierte Richterpersönlichkeiten für das Bundesgericht zu finden. Viele potentielle Kandidaten lehnen eine Wahl nicht zuletzt unter Hinweis auf die unwürdigen Arbeitsbedingungen ab, welche die Ueberbelastung hervorgerufen hat.

Drei Argumente für die Einführung eines Annahmeverfahrens:

1. Die Verfassungsmässigkeit. Die Gegner des Annahmeverfahrens behaupten, der Bürger habe einen Grundrechtsanspruch, jede Verletzung von verfassungsmässigen Rechten durch Beschwerde vor das Bundesgericht tragen zu können. Dem ist entgegenzuhalten, dass Artikel 113 Absatz 1 der Bundesverfassung nach überzeugender Meinung der Professoren Eichenberger und Wildhaber eine Kompetenzzuweisungsnorm darstellt.

Das heisst, das Bundesgericht hat einen Ermessensspielraum, wie weit es z. B. auf staatsrechtliche Beschwerden eintreten bzw. wie stark es den Beschwerdeanspruch der Rechtsuchenden ausweiten will. So ist es gerade das Bundesgericht gewesen, das in den sechziger und siebziger Jahren durch einen zu grosszügigen Ausbau seiner Kognitionsbefugnisse die heutige Ueberbelastung mitverschuldet hat. Entscheidend ist aber, dass auch in Zukunft jeder Bürger grundsätzlich Zugang zum bundesgerichtlichen Annahmeverfahren haben soll.

2. Ein Vergleich mit dem Ausland. Unter vergleichbaren Ueberlastungssituationen haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten die Vereinigten Staaten, Grossbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Oesterreich und Schweden entschieden, der Einführung eines Annahmeverfahrens den Vorzug vor einer Erhöhung der Richterzahl zu geben. In allen diesen Ländern sind die gesammelten Erfahrungen positiv ausgefallen. Die Ueberlastung konnte abgebaut und die Qualität der Rechtsprechung wieder verbessert oder erhalten werden. Der Rechtsschutz der Bürger hat dadurch keine Einbusse erfahren.

3. An unseren kantonalen Gerichten der ersten und zweiten Instanz arbeiten viele qualifizierte Richterinnen und Richter – Ausnahmen bestätigen die Regel. Mit einer Reduktion der Fälle, die das Bundesgericht zu entscheiden hat, können wir unsere kantonalen Gerichte entscheidend aufwerten. Es müsste uns in der Tat daran gelegen sein, im Rahmen der OG-Revision das Vertrauen der Rechtsuchenden in die unteren Gerichte, die oft näher am Tatbestand und am Bürger sind, wieder zu fördern.

Als Anwalt muss ich mich dafür einsetzen, dass der Anspruch unserer Mitbürger, in einer Streitsache einen sachgerechten Entscheid zu erhalten, ungeschmälert erhalten bleibt. Das Interesse gerade des kleinen Bürgers – des Arbeitnehmers und des Gewerbetreibenden – ist es, schnell und kostengünstig zu einem qualitativ guten Entscheid zu kommen. Das nützt ihm mehr als die Möglichkeit, nach klaren Misserfolgen an unteren Gerichten sein Glück auch noch beim Bundesgericht zu versuchen. Wenn sein Anliegen aber wirklich von erheblicher Bedeutung ist, wird er auch in Zukunft vom Bundesgericht gehört werden. Von einem Abbau des Rechtsschutzes kann daher keine Rede sein.

Noch ein Wort zur Kommissionsmehrheit. Es wurde uns dargetan, dass das Annahmeverfahren einen Systemwechsel für unsere Rechtstradition bedeuten würde. Man möchte uns beliebt machen, zuerst andere Massnahmen zu versu-

chen, um später doch noch das Annahmeverfahren beschliessen zu können. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass wir in den letzten 20 Jahren viermal über Verbesserungen des Verfahrens am Bundesgericht Lösungen gesucht und getroffen haben, die allesamt den heutigen Missstand nicht verhindern konnten. Tun Sie nun endlich einen wichtigen Schritt, geben Sie sich Mühe, über das Traditionelle, Bewährte hinauszukommen, und sagen Sie Ja zum Annahmeverfahren, zu einem qualitativ besseren Bundesgericht!

**Fischer-Sursee:** Ich befürworte das Annahmeverfahren und befasse mich mit einigen Gesichtspunkten, die dagegen vorgetragen worden sind. Es wurde vor allem von Herrn Leuenberger Moritz darauf hingewiesen, dass das Verfahren unpraktikabel sei. Grundsätzlich ist zu bemerken: Heute wird es in der Praxis schon so gehandhabt, dass ein seriöser Anwalt die Frage prüfen muss, ob eine Sache für seinen Klienten gewissermassen und im übertragenen Sinne erheblich sei, bevor er einen Fall ans Bundesgericht weiterzieht. So muss er abklären, ob der Entscheid der Vorinstanz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht oder widerspricht und was dagegen einzuwenden wäre. Er muss entscheiden, ob der Fall für seinen Klienten schwerwiegende Nachteile in sich birgt und das Kostenrisiko sich lohnt. Vor allem muss er prüfen, ob überhaupt Chancen auf Erfolg bestehen. Ein guter und seriöser Anwalt hält seinen Klienten davon ab, aussichtslose Rechtsmittel zu ergreifen. Das Annahmeverfahren bedingt diesbezüglich ein noch vermehrtes Umdenken auch beim Rechtsuchenden und gibt dem Anwalt auch ein Instrument in die Hände, seinen Klienten von aussichtslosen Rechtsmitteln abzuhalten.

Nun zu dem von Herrn Leuenberger Moritz aufgeführten Beispiel der zwölfjährigen Ehe und des Rentenanspruches. Gerade dieses Beispiel erscheint mir völlig untauglich, um zu belegen, dass das Verfahren unpraktikabel sei. Bei jenem Urteil handelt es sich nicht um ein Dogma, sondern dieser Entscheid war ganz spezifisch auf einen konkreten Einzelfall zugeschnitten. Gerade bei der Scheidung ist doch jeder einzelne Fall bezüglich Dauer der Ehe, Umstände, Kinderzahl verschieden gelagert und muss entsprechend fallweise geklärt werden. Hier ist meines Erachtens bei jedem Fall die Erheblichkeit gegeben, so dass er ans Bundesgericht weitergezogen werden kann.

Sie, Herr Leuenberger Moritz, haben darauf hingewiesen, dass die doppelte Begründung mühsam sei; man müsse zuerst materiell und dann noch formell darlegen, dass die Sache erheblich sei. Diese Bedenken teile ich nicht. Bei jeder Beschwerde müssen Sie ja eine materielle Begründung vorbringen. Sie müssen den Sachverhalt und die Rechtslage darstellen; konsequenterweise gibt sich aus der materiellen Begründung auch die Begründung für die Erheblichkeit. Es ist zuzugeben, dass Sie das noch in einigen Sätzen betonen und darauf hinweisen müssen. Es kommt aber in der Praxis nicht vor, dass Sie zwei verschiedene Begründungen einreichen müssen. Ist die Beschwerde materiell nicht begründet, hat sie sowieso keine Chancen. Zum zweiten aufgeworfenen Einwand. Es heisst, es bringe nichts. Der Richter müsse die Akten gleichwohl studieren. Da aber die Verhandlung ohne öffentliche Beratung stattfindet, bringt die neue Regelung eine Erleichterung. Es braucht nur eine summarische Begründung. Wenn eine Vorinstanz bereits entschieden hat, kann sich der Richter zunächst einmal auf die Ueberprüfung der Begründung der Vorinstanz beschränken. Wenn er feststellt, dass das Urteil Hand und Fuss hat, kann die Sache schneller erledigt werden. Wir wissen, dass heute eine ganze Anzahl von Fällen nach Lausanne weitergezogen werden, bei denen es offensichtlich ist, dass sie aussichtslos sind. Bei diesen Fällen ist es falsch, den ganzen Apparat des Gerichtes in Bewegung zu setzen.

In der Diskussion kommt eine gewisse Angst vor dem Abwürgen der Prozesse zum Ausdruck. Es wird befürchtet, der Richter werde seinen Ermessensspielraum überschreiten und missbrauchen, um unliebsame Prozesse zu beseitigen. Ich finde das ein seltsames Argument. Unserem höch-

sten Gericht billigt man zu, die schwierigsten Rechtsfragen zu entscheiden und gibt ihm im materiellen Recht einen sehr grossen Ermessensspielraum. Sie können im ZGB nachlesen, überall steht: «im Ermessen des Richters», «nach Ermessen des Richters». Dort billigt man ihm diesen Verstand und dieses Rechtsgefühl zu. Und hier zeigt man Bedenken; da ist offensichtlich etwas nicht kongruent. Ferner wird darauf hingewiesen, die Rechte des Bürgers würden eingeschränkt. Da geht man von der nicht ganz zutreffenden Annahme aus, dass sich im Prozess immer nur der Bürger gegen den Staat und die Verwaltung zu wehren hat, dass sich Bürger und Staat in den Haaren liegen. Mindestens die Hälfte der Prozesse, die nach Lausanne gehen, sind aber Zivilprozesse. Oder es sind Prozesse – auch wenn sie aus dem öffentlich-rechtlichen Bereich kommen –, in denen ein Bürger dem anderen Bürger gegenübersteht. Durch die jahrelangen Prozesse werden die Rechte des Prozessgegners ebenfalls eingeschränkt. Es ist z. B. störend, wenn ich jahrelang nicht weiss, ob ein Vertrag zu Recht besteht, ob ich ein Bauvorhaben, das bestritten wird, erstellen kann oder nicht. Auch hier steht ein Bürger dem anderen Bürger gegenüber, und es ist wichtig, dass der Prozessgegner von trölerischen oder von zeitlich langwierigen Prozessen etwas entlastet wird.

Lehnen wir das Annahmeverfahren ab, so amputieren wir die Vorlage um das zweite wichtige Bein, mit dem die Effizienz des Bundesgerichts gesteigert werden soll. Viel gravierender als die geäusserten Bedenken wäre ein Qualitätsverlust des Bundesgerichts, wenn es mangels Zeit nicht mehr mit Seriosität die wichtigen Fälle und Fragen prüfen kann.

Ich bitte Sie daher zuzustimmen; denn es gibt nichts Unangenehmeres für den Bürger, als jahrelang auf ein Urteil zu warten. Das ist das Schädlichste für die Rechtsprechung.

**Mme Vannay:** Comme notre rapporteur l'a affirmé dans son introduction, notre «oui, mais» à l'entrée en matière deviendra un «non» si la procédure d'admission proposée par la minorité devait passer la rampe de notre conseil. En effet, pour nous aucune réforme de l'organisation judiciaire ne peut être faite au détriment du justiciable. Nous devons non seulement maintenir une bonne justice mais aussi l'améliorer et garantir, en tout temps et quoi qu'il en coûte, la protection juridique de tous les citoyens de notre pays, du plus modeste au plus fortuné, quelle que soit l'appréciation subjective du préjudice subi qu'il peut avoir.

Je dirai à M. Jeanneret que ce qui doit être «sacralisé» – il aime bien ce mot – c'est le citoyen lui-même, son droit au respect absolu, la garantie du respect de ses droits démocratiques. Il ne saurait donc être question de limiter ces droits garantis par la constitution et si le Tribunal fédéral n'est pas le grand passage populaire décrit par M. Lüchinger, il ne saurait devenir une maison close réservée aux citoyens fortunés, aux heureux élus jugés dignes de déranger les Sages de Lausanne ou de Lucerne parce qu'à leurs yeux le préjudice sera suffisamment grave ou suffisamment intéressant pour qu'ils daignent s'en occuper. Donc c'est d'abord pour continuer de garantir l'accès au Tribunal fédéral à chaque citoyen comme le veut notre constitution que l'on doit refuser cette procédure d'admission. Le législateur que nous sommes ne doit pas se donner le droit de limiter cet accès et de porter atteinte aux droits constitutionnels de nos concitoyens. En outre, personnellement, je n'ai pas acquis l'intime conviction que le Tribunal fédéral soit désespérément surchargé comme on ne cesse de nous le dire: d'abord parce qu'il n'y a pas de relation directe entre le nombre de causes et la difficulté des dossiers; de plus, une meilleure infrastructure est en train de se mettre en place ou pourrait être plus performante, soit la bibliothèque, la centrale de documentation, le centre informatique.

A cela s'ajoute le facteur humain. Des méthodes et des conditions de travail améliorées, des collaborateurs scientifiques efficaces mis à disposition des juges, apporteront leur effet bénéfique, les rapporteurs nous ont dit que cela représenterait une décharge d'un tiers.

Je suggère aussi une mesure jusqu'ici tabou: que MM. les juges cessent de faire du service militaire d'avancement et même obligatoire, renoncent dans toute la mesure du possible à des mandats accessoires, pour se consacrer essentiellement à leur lourde tâche. A cela s'ajoute toute une série de mesures que nous discuterons encore: cour à trois juges, augmentation des valeurs litigieuses, instances cantonales administratives entre autres, cela améliorera aussi la situation des juges, mais pas nécessairement celle des justiciables. Tandis que la procédure d'admission, outre qu'elle est anticonstitutionnelle et éminemment contraire à l'intérêt du justiciable, ne décharge pas les juges et risque au contraire de leur donner encore plus de travail, et cela pour longtemps. De plus, le nombre des affaires ne diminuera pas. Ceux qui estiment que leurs droits constitutionnels sont violés continueront de recourir, mais les juges devront examiner si la question de droit a déjà été tranchée, si la cause est importante – et là il faudra bien définir des critères – si la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, mais de nombreux arrêts ne sont pas publiés, d'où de nouvelles difficultés en vue. Ils devront dire si le citoyen subit un grave préjudice en l'absence d'une décision du Tribunal fédéral, comment le savoir, et évaluer la gravité du préjudice? Ils devront encore statuer sur les conditions traditionnelles de recevabilité des recours, à savoir la qualité pour agir, le délai, la subsidiarité, entre autres. Après cela, ils décideront d'admettre ou non le recours. S'ils l'admettent, ils le traiteront sur le fond, s'ils le refusent ils auront perdu un temps énorme et surtout décidé que le Tribunal fédéral n'est plus là pour rendre une bonne justice pour tout le monde, que certains citoyens doivent se contenter des décisions des autorités judiciaires cantonales, et que seuls des privilégiés sont dignes de l'instance judiciaire supérieure. Pour toutes ces raisons, nous vous demandons de refuser cette procédure d'admission et de suivre la majorité de votre commission.

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

*Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr  
La séance est levée à 12 h 45*

**Dreizehnte Sitzung – Treizième séance**

Mittwoch, 18. März 1987, Vormittag  
 Mercredi 18 mars 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Cevy

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.  
 Aenderung**

**Organisation judiciaire. Révision**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 333 hiervor – Voir page 333 ci-devant

**Art. 36a**

*Fortsetzung – Suite*

**M. Salvioni:** Je ne pense pas qu'il soit de quelque utilité de rappeler ici les raisons juridiques qui ont amené la plupart des spécialistes en droit constitutionnel à affirmer que la procédure d'admission, qui représente l'innovation la plus marquante de cette miniréforme de l'organisation judiciaire, est contraire à la constitution fédérale. L'article 113 de ladite constitution dispose bel et bien que «le Tribunal fédéral connaît les réclamations pour violation des droits constitutionnels des citoyens». Le citoyen moyen a toujours pensé au Tribunal fédéral en tant que la dernière et plus haute autorité auprès de laquelle il peut demander justice. En effet, depuis sa création, le Tribunal fédéral a bâti un édifice juridique imposant, construisant de toutes pièces, selon les principes posés dans la charte fondamentale, un système organique et rationnel de règles de droit.

On peut évidemment affirmer, comme l'ont fait les professeurs Eichenberger et Wildhaber, que l'article 113 de la constitution fédérale doit être interprété et que la constitution ne dit pas par quelle procédure l'on peut parvenir au Tribunal fédéral. Ces raisonnements subtilement sophistiqués ont pour seule conséquence de démontrer que l'on peut manipuler la constitution comme on le désire, et donc insécuriser le citoyen moyen, voire le juriste. La considération déterminante me paraît être celle qui repose sur la pratique par laquelle le Tribunal fédéral a jusqu'ici, pendant plus d'un siècle, protégé les droits constitutionnels, et sur la conviction largement répandue, dans le cadre de la conscience collective, de pouvoir appeler le Tribunal fédéral au secours, afin de combattre les injustices. Le dicton «il y a encore des juges à Lausanne» est, dans sa formule française, très populaire, par exemple au Tessin. Face à cette conviction populaire, les subtiles interprétations ne peuvent pas avoir gain de cause. On ne peut pas badiner avec une tradition typiquement suisse, si fortement ancrée dans notre société.

La première raison qui m'amène à m'opposer à cette innovation est donc le fait qu'elle viole la constitution telle qu'elle est comprise par le sentiment populaire.

La deuxième raison, qui se rattache à la première, est de nature politique. Il y aura très probablement un référendum – je l'espère ardemment dans le cas d'une acceptation de la procédure d'admission et, dans cette discussion politique, le Tribunal fédéral sera l'objet d'une attention, de critiques

et de polémiques qui amoindriront le prestige dont il jouit avec raison et terniront son image.

On aura ainsi rendu un mauvais service au pays, car notre système repose sur le consensus. Les citoyens accordent leur lorsqu'ils sont convaincus que tout le monde respecte les règles du jeu et qu'il y a des autorités en mesure de les faire respecter, le cas échéant. Si l'on commence à douter de la crédibilité des autorités, les bases du consensus font défaut.

Troisièmement, la modification n'est pas efficace pour réduire la surcharge du Tribunal fédéral.

Il existe deux hypothèses: ou bien le juge-rapporteur examinera à fond le dossier afin de décider si le recours est admissible ou non, selon les critères proposés. Après cet examen, il sera en mesure de rédiger un rapport écrit – comme c'est déjà le cas aujourd'hui – soit en proposant de liquider le recours par un jugement dans la formation de trois juges, et sans débat public, soit de le rejeter ou de l'accepter, mais dans la formation de cinq juges et avec discussion.

Par conséquent, dans l'hypothèse où le juge-rapporteur et les trois juges, en petite formation, examinent le recours, le gain de temps est minime. En revanche, il serait plus important si le juge-rapporteur et les deux autres juges n'examinaient pas à fond le recours. Mais personne n'admettra que nous voulons en arriver là. Quelle garantie aura le justiciable que son recours a été examiné, si on ne lui donne pas les raisons pour lesquelles il a été débouté?

Il s'agit là, comme chacun peut le comprendre, d'une innovation extrêmement dangereuse ne revêtant, si l'examen est fait correctement, qu'une minime ou même aucune utilité pratique.

On peut résoudre les problèmes de la surcharge des tribunaux ou de la santé publique par des moyens sémantiques. C'est le procédé inverse de celui pratiqué par le Dr Knock qui, lui, inventait les malades: «les gens bien portants sont des malades qui s'ignorent» et jouait ainsi sur les mots. On pourrait dire qu'il y a un Tribunal fédéral qui protège les droits constitutionnels, mais on lui donnerait la possibilité de rejeter les recours sans motivation. On aura ainsi diminué la surcharge des tribunaux, mais aux dépens de la justice. Dans ce cas de nombreux citoyens pâtiraient des injustices pour permettre au Tribunal fédéral de se prévaloir d'une rapidité foudroyante. On aura donc, si vous me passez le jeu de mots, plus rapidement moins de justice. Ce n'est pas un résultat réconfortant.

**Weber Leo:** Es geht heute nicht darum, alles oder nichts für oder gegen das Bundesgericht zu tun, sondern es geht darum, ob wir dieses Annahmeverfahren im Gesamtpaket akzeptieren oder ob wir es streichen. Ich stelle mich nach reiflicher Ueberlegung auf die Seite der Kommissionsmehrheit und bin für Ablehnung des Annahmeverfahrens. Es gibt dafür zwei Gründe, einen praktischen und einen rechtspolitischen.

Ueber die praktischen Gründe ist hier genug gesagt worden; ich will das nicht wiederholen. Ich möchte lediglich auf folgenden Umstand hinweisen: Ich habe in den Rechenschaftsberichten des Bundesgerichtes nachgesehen und habe im Rechenschaftsbericht für das Jahr 1985 eine Stellungnahme zum Annahmeverfahren gefunden, die eindeutig ist. Das Bundesgericht schreibt darin, das Annahmeverfahren werde weder den erhofften Entlastungsgewinn bringen noch eine genügende Praktikabilität aufweisen. Das ist vor der Verpolitisierung der Frage geschrieben worden, als das Bundesgericht noch in einem unbefangenen Zustand weilte. Ob das heute anders ist, weiss ich nicht.

Für mich ist der rechts-politische Teil der Frage wichtiger. Schon mit der Revision von 1978 wurden Zugangsbeschränkungen und Vereinfachungen im Verfahren eingeführt. Diese Beschränkungen stützen sich auf Prozessvoraussetzungen oder betreffen allenfalls die Rechtslage. Es ist eine jahrzehntelange Praxis unserer Gerichte, in diesen Fragen Entscheidungen zu fällen und allenfalls nicht auf Prozesse einzutreten. Ich glaube, dagegen ist nichts einzuwenden.

Nun wird mit der Erheblichkeit der Sache ein völlig neues Moment eingeführt, über das der Richter urteilen soll. Es geht hier um den Klagegrund, um das Fundament einer Klage, um die persönliche Betroffenheit der Kläger. Dieser Klagegrund soll nun neu ebenfalls gewertet werden. Aufgrund wovon? Nach dem Interesse der Rechtsprechung oder nach den Interessen des Klägers? In Artikel 36b werden beide Interessen aufgeführt. Welches Interesse soll am Schluss den Vorrang haben?

Hier bringen Sie ein aleatorisches Moment in das Zulassungsverfahren ein, das ich für gefährlich halte. Das Verfahren wird damit lotterieförmig. Entweder habe ich Glück, dann wird die Klage anhand genommen oder ich habe Pech, dann wird sie abgewiesen. Mir scheint das ein Schritt weg von unserem umfassenden, liberalen Rechtsstaat und ein Schritt auf ein bürokratisch-autoritäres Gerichtssystem zu. Dieses passt nicht mit dem Schutzbedürfnis des Bürgers in der heutigen Zeit überein, das nicht kleiner, sondern grösser wird. Wir haben anfangs dieser Woche in dieser Saal eine Kostprobe davon erhalten. Ich glaube deshalb, dass keine demokratische Legitimation besteht, in der heutigen Zeit und beim heutigen wachsenden Schutzbedürfnis des Bürgers dieses Annahmeverfahren einzuführen, von dem niemand genau weiss, wohin es führt.

**Grassi:** Il Tribunale federale è notoriamente sovraccarico di lavoro. La revisione della quale stiamo discutendo deve servire a scaricare il nostro massimo Tribunale, a renderlo più efficiente e sollecito nelle decisioni e nello stesso tempo a mantenergli quel carattere che lo contraddistingue dagli altri tribunali: quello di ultima suprema istanza.

Per raggiungere lo scopo vi sono due alternative:

l'aumento dei giudici e la limitazione dell'accesso al Tribunale.

L'aumento dei giudici è già avvenuto in misura notevole negli ultimi anni. Un ulteriore aumento avrebbe come conseguenza non solo l'incremento delle cause e di tutto il personale ma anche, e soprattutto, l'impoverimento delle decisioni. Il Tribunale federale diventerebbe un tribunale di massa e non sarebbe più in grado di chinarsi sui problemi dell'evoluzione del diritto attraverso la giurisprudenza. Se vogliamo che esso eserciti con efficienza la parte dell'ultima istanza, di quella che verifica le decisioni dei tribunali inferiori nei casi essenziali, allora non potremo accettare l'ulteriore aumento dei giudici.

La seconda possibilità – quella di limitare l'accesso – è già operante da sempre attraverso l'ammissione al ricorso di vertenze solo oltre un certo valore litigioso. Si tratta qui di trovare la giusta misura per non impedire eccessivamente la possibilità di ricorso. Anche qui ci sono dei limiti.

L'introduzione della procedura di ammissione – punto controverso di questa revisione – permetterebbe di ulteriormente scaricare in modo efficace e durevole il Tribunale federale. In sostanza essa dispensa la nostra massima autorità giudiziaria di esaminare i casi di minore importanza e senza ripercussioni particolarmente gravi sulle parti, separando così i ricorsi fondati e importanti per l'evoluzione del diritto, da quelli unicamente litigiosi. Il Tribunale federale sarà così meglio in grado di decidere più rapidamente e di trattare con più cura le cause che meritano un giudizio supremo e finale.

Il Tribunale federale potrà pure concentrarsi sull'applicazione concreta e uniforme del diritto come pure sulla sua evoluzione nei punti fondamentali e importanti.

Dietro l'opposizione si nasconde la paura di innovare, di portare un elemento nuovo nella nostra procedura giudiziaria federale. Dimostriamo coraggio e diamo fiducia al nostro Tribunale federale, ai nostri Giudici federali nell'applicazione di questo importante strumento.

Anche il cittadino che onestamente cerca la protezione della giustizia non deve temere. Devono temere invece quelle parti e i loro legali che, forti della loro situazione finanziaria, si permettono di rivolgersi al Tribunale federale al solo scopo di allungare il procedimento fino a stancare o rovinare finanziariamente la controparte.

Le condizioni legate alla procedura di ammissione sono tali da salvaguardare i diritti legittimi – e sottolineo legittimi – dei cittadini.

Occorrerà ovviamente un certo periodo di adattamento, lo sviluppo di una nuova mentalità negli avvocati, nelle parti e nei giudici stessi, ma alla lunga saremo tutti arricchiti: la giustizia, il cittadino e il prestigio dei tribunali. Perché la procedura di ammissione garantisce la qualità della giurisprudenza, aumenta la credibilità nella giustizia stessa e protegge il cittadino da abusi nella presentazione di ricorsi arbitrari al Tribunale federale.

Per questi motivi vi raccomando di seguire la proposta della minoranza della Commissione.

**Weber-Arbon:** Ich habe bereits beim Eintreten unter anderem von einer sogenannten Reflexwirkung gesprochen, welche ein Annahmeverfahren auf die kantonale Rechtsprechung, aber auch auf die kantonale Rechtsetzung haben müsste. Ich mache Sie konkret darauf aufmerksam, dass fünf Kantone – Bern, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura – in ihrer Zivilprozessordnung die Bestimmung haben, dass bei Streitigkeiten, bei welchen die zivilrechtliche Berufung ans Bundesgericht zulässig ist, nur eine kantonale Instanz, nämlich das Obergericht, existiert. Wenn nun die Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht derart gedrosselt wird, wie das nach dem Annahmeverfahren vorgesehen ist, bringen wir den Rechtsuchenden ausgerechnet um die einzige Ueberprüfungsinstanz, die er bisher in Lausanne hatte.

Mes chers collègues romands, avec ces remarques je m'adresse en particulier à vous, membres des cantons de la Suisse romande, parce que c'est la proposition de la minorité qui provoque le bouleversement de l'organisation judiciaire dans votre canton.

Das gleiche gilt übrigens auch für diejenigen Kantone, welche seinerzeit ein Handelsgericht eingeführt haben, dessen Urteile kantonal nicht weitergezogen werden können, sondern nur durch Berufung ans Bundesgericht.

Die gleiche Drosselungswirkung gilt schliesslich für sämtliche Kantone im Bereich des Immaterialgüterrechtes, also im Marken-, Modell-, Patent-, Urheberrecht. In allen diesen Gesetzesmaterien schreibt der Bundesgesetzgeber selber vor, dass nur eine einzige kantonale Instanz vorzusehen sei. Jetzt soll der gleiche Bundesgesetzgeber hier mit dem Annahmeverfahren den einzigen Rechtsmittelweg, der gegen ein kantonales Urteil gegeben sein sollte, auf diese Weise drosseln oder sogar praktisch abschneiden. Ich erinnere Sie an das Sprichwort: Nur die allerdümmsten Käiber wählen ihre Metzger selber.

Wir würden also den Rechtsuchenden mit allen diesen Kontroversen praktisch um eine Rechtsmittelinstanz prellen.

Rechtspolitisch könnten die erwähnten Kantone einen solchen Zustand für ihre eigene Prozessgesetzgebung nicht anstehen lassen. Resultat: Zwang zahlreicher Kantone, nicht nur ihre Prozessordnung anzugleichen, sondern ihre seit Jahren, Jahrzehnten, seit Generationen bestehende Gerichtsorganisation auf den Kopf zu stellen; im Bereich des Immaterialgüterrechtes wäre das überhaupt nicht realisierbar. Deshalb müssen wir uns aus einem zusätzlichen Grund, der nicht in der bundesrätlichen Botschaft aufschien, gegen das Annahmeverfahren wehren und der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Die Zeit reicht nicht mehr, um eine Warnung zu begründen, vor den Folgen, die ein Annahmeverfahren bei der staatsrechtlichen Beschwerde haben könnte, indem sich der europäische Gerichtshof in Strassburg veranlasst sehen könnte, uns eine Verletzung des Artikels 113 Absatz 1 Ziffer 3 unserer Verfassung vorzuhalten. Die Zeit reicht mir auch nicht mehr, um auf einen eigenartigen Widerspruch hinzuweisen zwischen Artikel 36b einerseits und dem gestern hier verabschiedeten Artikel 15 Absatz 2. Vielleicht kommen die Kommissionsreferenten noch darauf zu sprechen.

**Braunschweig:** Lausanne, das wurde mehrmals gesagt, heisst für viele Menschen Gerechtigkeit. Gerechtigkeit – nicht etwa olympische Spiele! Und das ist doch eigentlich

sehr erstaunlich und erfreulich. Und zu diesem Vertrauensbonus sollten wir in einer Zeit der weit verbreiteten Verunsicherung und Staatsverdrossenheit Sorge tragen. Wenn wir heute den Weg des Rechtsuchenden erschweren oder verkürzen, dann werden wir morgen einen Ombudsmann fordern müssen.

Ich wünsche mir, dass das Ansehen des Bundesgerichtes erhalten bleibt. Aber nicht nur an der Universität, in der juristischen Fakultät, bei Rechtsanwältinnen oder Behörden, sondern beim Rechtsuchenden und unter ihnen ganz besonders bei demjenigen, dessen Suche nach Recht und Gerechtigkeit mit Existenzängsten verbunden ist; bei Menschen, die sich nicht nur von Vernunft, Sachlichkeit, allgemeinem Verantwortungsbewusstsein leiten lassen (so wie es Herr Iten umschrieben hat), sondern bei Menschen, die verletzt und persönlich betroffen sind. Von daher waren die Ausführungen von Herrn Lüchinger ausserordentlich verständnislos, geradezu verletzend, wenn er in seinem ersten Votum von «zweitrangigen Routinegeschäften» gesprochen hat. So dürfen wir nicht von den für viele Menschen ganz wichtigen persönlichen Anliegen sprechen. Wir dürfen den Pendenzenberg nicht auf ihrem Rücken bewältigen. Das haben wir vor Jahresfrist bereits einmal erlebt; wir sollten es nicht wiederholen.

Herr Lüchinger sprach – als Bezeichnung oder als Drohung – von Massengericht. Er verstärkte: «anonymes Massengericht». So dürfen wir nicht den Teufel an die Wand malen. «Lausanne als Konsumartikel» war eine seiner Aeusserungen. Ihnen schwebt offenbar ein schöngeistiges, exklusives Elitégericht vor, denn Sie sprechen von erstklassiger Besetzung, von Zeit und von Ruhe. Das mag wünschenswert sein, bringt aber grosse Schwellenängste.

Deswegen ersuche ich Sie mit der Mehrheit, weiterhin einem Bundesgericht den Vorzug zu geben, das volks- und zeitverbunden ist, das weiterhin der schweizerischen Rechtsstradition verpflichtet ist, einer demokratischen Rechtsstradition. Ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen.

**Frau Grendelmeyer:** Ich habe es bereits in der Eintretensdebatte gesagt: Unsere Fraktion ist entschieden gegen das Annahmeverfahren. Man kann eine Krankheit nicht dadurch bekämpfen, dass man das Fieberthermometer kaputt schlägt. Die Tatsache, dass so viele Klagen an das Bundesgericht gelangen, zeigt vor allen Dingen, dass der Bürger in einer immer komplizierteren, immer beängstigenderen Welt verunsichert ist; Herr Weber hat es vorhin sehr deutlich gesagt. Das ist die Krankheit: die Verunsicherung. Sie wird durch ungenügende Entscheidungen der unteren Instanzen, vor allem auch der Verwaltungsinstanzen, verstärkt. Ich erinnere Sie daran – vor allem die Zürcher Kollegen unter Ihnen – wie häufig etwa die Regierung meines Kantones Zürich am Bundesgericht gerade in letzter Zeit sehr beträchtliche Schlappen eingefangen hat. Das zeigt auch, wo das Ungenügen der Gerichte liegen kann. Umso wichtiger ist es also, dass der Weg nach Lausanne offen bleibt. Eine der wichtigsten Aufgaben des Staates ist es, den Rechtsfrieden zu sichern. Diese Aufgabe hat das Bundesgericht bislang gut erfüllt. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass es nicht bloss um ein einziges zu lösendes Problem geht, nämlich um die Beseitigung der Überlastung des Bundesgerichtes, wiewohl das die Hauptsache ist, die wir hier diskutieren. Anzustreben ist nicht nur einfach eine Problemlösung, sondern ein Ziel, und dieses Ziel heisst letztlich stärkere Annäherung der Rechtsprechung an die Gerechtigkeit, mit anderen Worten: Stärkung des Rechtsfriedens. Der Bundesrat und das Bundesgericht haben nun vorgeschlagen, zwischen Bürger und Bundesgericht ein zusätzliches Hindernis aufzurichten. Damit liesse sich die Überlastung wohl beseitigen, die Gerechtigkeit aber bliebe auf der Strecke. Das darf nicht sein.

Ich betone noch einmal: Lausanne hat einen hohen symbolischen Wert, eine starke psychologische Wirkung. Der rechtssuchende Bürger wird es nicht hinnehmen, dass man ihm den Weg nach Lausanne erschwert. Vor allem aber – und das scheint mir etwas vom Wichtigsten zu sein: Die Ermitt-

lung der sogenannten Erheblichkeit – Herr Leuenberger hat es gestern sehr deutlich gesagt – erfordert soviel zusätzliche Zeit, dass ein eventueller Zeitgewinn wieder zunichte gemacht würde.

Die Bundesrichter, die bei unserer Kommissionsarbeit anwesend waren, konnten mir auf meine Frage hin nicht sagen, ob, und wenn überhaupt, wieviel Zeit durch das Annahmeverfahren eingespart würde. Davon reden wir doch aber gerade: Es ist doch heute von der Effizienzsteigerung des Bundesgerichtes die Rede. Man hat mir sogar zugestanden, dass es denkbar ist, dass wir anfänglich noch mehr Zeit verlieren würden, nämlich so lange, bis sich überhaupt diese Frage der Erheblichkeit eingespielt hat. Zudem bleibt ein Ermessensspielraum für das Gericht in bezug auf diese Erheblichkeit, der meines Erachtens unzulässig ist.

Es wurde auch immer wieder die Befürchtung geäussert, dass wir ohne das einschneidende Annahmeverfahren innert kürzester Zeit wieder gleich weit wären wie heute und dass wir dann das Organisationsgesetz schon wieder ändern müssten. Haben wir noch nie ein Gesetz nach kurzer Zeit geändert? Ich erinnere Sie daran, dass das Asylgesetz beispielsweise seit 1981 bereits die zweite Revision erfahren soll, um nur ein einziges Beispiel zu nennen.

Wir von der LdU/EVP-Fraktion stimmen ganz entschieden gegen das Annahmeverfahren und bitten Sie, es in aller Form abzulehnen.

**Steinegger:** Einigkeit in diesem Saale besteht über das Ziel: Das oberste Gericht muss in angemessener Frist qualifizierte Entscheide treffen, das Bundesgericht muss seiner Hauptaufgabe im Bereich Rechtssicherheit, Rechtseinheit und Rechtsfortbildung nachkommen können. Grosse Uneinigkeit haben wir bezüglich der Mittel. Das Parlament hat 1980 und 1983 den Unter- und Mittelbau verstärkt und ausserordentliche Ersatzrichter gewählt. Diese Massnahmen genügen offensichtlich nicht. Gefordert sind deshalb strukturelle Massnahmen. Eine Minderheit befürwortet in diesem Zusammenhang das Annahmeverfahren. Gewisse Gegner des Annahmeverfahrens beschwören vor allem die angeblich vorsintflutlichen Arbeitsmethoden des Bundesgerichtes; die Demokratischen Juristen der Schweiz haben dies herausgefunden und sehen die Lösung nach wie vor in mehr Personal, mehr Maschinen und besserer Büroorganisation. Man will dem Problem mit mehr Bürokratie zuleibe rücken. Wenn die Benzinrationierung kommt, Frau Grendelmeyer, dann schaffen wir schnell eine Rationierungskammer und bestellen einige Diktiergeräte! Wir dürfen darüber auch nicht vergessen, dass auch diese Vorlage ein Mehr an Personal beinhaltet, und zwar im Bereich des Ausbaus der richterlichen Vorinstanzen.

Sind nun die Bedenken gegen das Annahmeverfahren berechtigt? Die Kommission hat eines nicht geprüft, nämlich die Frage eines zweistufigen Annahmeverfahrens; dies könnte der Ständerat noch ein wenig ausloten. Aber das Annahmeverfahren ist verfassungskonform. Trotz Artikel 113 BV bestehen bereits Beschränkungen, die weit über das Annahmeverfahren hinausgehen. Ich erinnere an die Beschränkung bei der staatsrechtlichen Beschwerde auf kantonale Erlasse und Entscheide, an das summarische Verfahren und an die Legitimationsbeschränkung. Wir haben keine Popularbeschwerden. Ich erinnere an die Einschränkungen der Kognitionsbefugnis, wo das Bundesgericht die Prüfung auf Willkür beschränkt. Sodann hat die Entwicklung des ungeschriebenen Verfassungsrechtes durch das Bundesgericht die Beschwerdemöglichkeiten stark beeinflusst, und schliesslich habe ich das Vergnügen, die Kollegen Grendelmeyer und Jaeger anzuführen: Mit ihrem Zulassungsverfahren in Artikel 46 gehen sie weit über das Annahmeverfahren hinaus. Beim Annahmeverfahren entscheidet nämlich das Bundesgericht über die Weiterzugsmöglichkeit und beim Zulassungsverfahren sogar die letzte kantonale Instanz.

Mit dem Annahmeverfahren entsteht auch kein Abbau von Rechtsstaat. Rechtsstaatliche Rechtsprechung verwirklicht sich eben nicht erst auf der Stufe des Bundesgerichtes. Es

geht um das ganze Justizsystem, und wenn an der Spitze dieses Systems für Rechtseinheit, Rechtssicherheit und Rechtsfortbildung gesorgt werden soll, können Sie nicht alle Fälle aller 25 Kantone und des Bundes dort zusätzlich behandeln. Das Justizwesen hat eine Pyramide zu bilden und nicht einen Schlauch, wo jede Frage bis zum obersten Gericht gelangen soll. Wüsste man dies, wäre nicht einzusehen, warum nicht zehn Instanzen sich um Gerechtigkeit bemühen sollten.

Ueber 80 Prozent der staatsrechtlichen Beschwerden werden abgewiesen. Bei den Willkürbeschwerden sind es 91 Prozent. Von den 1500 Fällen des Versicherungsgerichtes werden über 1000 abgewiesen. Ueber die Hälfte der Fälle bei den beiden Zivilkammern sind Willkürbeschwerden, wo die Anwälte kantonales Prozessrecht und Beweiswürdigung anfechten. Es wäre sicher nicht schädlich, wenn einige dieser Beschwerden bereits im Vorverfahren ausgediegt werden könnten. Dies wäre vor allem auch für die Prozessparteien billiger. Ist es denn schlimmer – frage ich –, einen kantonalen Entscheid mangels Erheblichkeit anerkennen zu müssen, als die Behandlung im Bundesgericht zu erreichen, wo dann der kantonale Entscheid durchaus in Frage gestellt wird, die Aufhebung aber daran scheitert, dass nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür geprüft wird? Das Bundesgericht sagt also: Der kantonale Entscheid ist zwar nicht stubenrein, aber nicht gerade jenseits von Gut und Böse.

Unlogisch – ich habe das bereits gesagt – ist die Gegnerschaft zum Annahmeverfahren und die gleichzeitige Antragstellung für das Zulassungsverfahren, wie dies Kollege Jaeger mit Artikel 46 tut. Dieses Zulassungsverfahren ist übrigens auch von den Demokratischen Juristen der Schweiz zur Diskussion gestellt worden; Sie haben die blaue Unterlage letzte Woche erhalten (Seite 20).

Noch einmal: Beim Zulassungsverfahren entscheidet nicht das oberste Gericht über die Annahme, sondern die letzte kantonale Instanz. Hier würden also sogar die kantonalen Instanzen Artikel 113 BV konkretisieren.

Gibt es Alternativen? Eine behauptete Alternative habe ich bereits erwähnt, nämlich den Ruf nach mehr Personal und Bürokratie; sonst herrscht offensichtlich Ratlosigkeit, Ratlosigkeit auch bei den Staatsrechtslehrern. In der Kommission hat ein Professor noch eine Aenderung des Wahlverfahrens und eine bessere Qualität der Richter vorgeschlagen. Für mehr Qualität bin ich immer; aber Urteilsmaschinen mit einem Ausstoss von 250 bis 300 Urteilen pro Jahr statt «nur» 100 wie heute, wären mir auch nicht geheuer; dann ziehe ich das Annahmeverfahren vor.

**Hofmann:** Bei der Frage Annahmeverfahren ja oder nein spielt sich jetzt fast eine Polarisierung ab, fast ein ideologischer Krieg, was zu bedauern ist. Man wäre geneigt, dem Frieden zullebe zu sagen: Belassen wir es beim heutigen Zustand. Nun muss ich aber doch auf folgendes hinweisen: Wenn wir heute mit einem Fall an das Bundesgericht gelangen, so müssen wir monatelang, eventuell länger als ein Jahr auf den Entscheid warten. Das ist sehr unbefriedigend, wenn es sich um relevante Fragen handelt.

Warum haben wir diese langen Erledigungsfristen? Unsere Bundesrichter werden mit zu vielen unerheblichen Fällen belastet – und solche gibt es; sie müssen sich mit zu vielen Bagatellfällen beschäftigen. Leider gibt es auch zu viele Verzögerungsfälle.

Welche Entlastungen bringt das Annahmeverfahren? Hier möchte ich Frau Grendelmeier entgegenhalten, dass ich mich auf die Aussage erfahrener und angesehener Bundesrichter stütze, die erklären, dass ein Annahmeverfahren eine beachtenswerte Entlastung brächte. Dass sie diese nicht genau quantifizieren können, ist verständlich. Noch gestern habe ich zwei Bundesrichter gefragt, ob sie ein Annahmeverfahren nach wie vor als sinnvolle Entlastung erachten würden, und sie haben die Frage bejaht. Warum wollen wir diesen Bundesrichtern nicht Vertrauen schenken? Wir schenken ihnen ja auch das Vertrauen, dass sie die Rechtsprechung verantwortungsbewusst durchführen werden.

Die Notwendigkeit einer Entlastung des Bundesgerichtes wurde in diesem Saal von niemandem bestritten. Die Ratsmehrheit hat es abgelehnt, die Zahl der Richter zu erhöhen, damit die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet ist. Also müssen wir andere Entlastungsmassnahmen treffen. Die Expertenkommission, die sicher über einschlägige Kenntnisse verfügt, und der Bundesrat haben ein Annahmeverfahren auch bejaht. Die Kommissionsminderheit hat das beantragte Annahmeverfahren noch so modifiziert, dass es meines Erachtens als verantwortbare Lösung betrachtet werden darf. Wir müssen uns bewusst sein, dass wir in Zukunft kaum den Fünfer und das Weggli haben können, nämlich einerseits eine Entlastung des Bundesgerichtes und andererseits die Möglichkeit, mit jedem Fall an das Bundesgericht zu gelangen.

Meines Erachtens wird übersehen, dass wir auch Bezirks- und Amtsgerichte und zweitinstanzlich Kantons- und Obergerichte haben. Diese könnten doch in Bagatellfällen abschliessend entscheiden. Dort, wo ohne Bundesgericht nur eine richterliche Instanz besteht, bin ich auch dafür, dass man den Weg an das Bundesgericht offen lässt. Auch in einer Unternehmung, wo wir verschiedene hierarchische Stufen haben, kann man nicht mit jedem Bagatellfall an die oberste Leitung gelangen, weil diese sonst stark überlastet wäre. Wieso soll das ausgerechnet beim Bundesgericht anders sein? Ich glaube, dass ein Annahmeverfahren die Rechtsprechung wiederum verwesentlichen und den Bundesrichtern hierfür mehr Zeit einräumen wird. Es ermöglicht eine sorgfältigere Rechtsprechung in den relevanten Fällen. Ich ersuche Sie deshalb im Namen einer beachtenswerten Minderheit der SVP-Fraktion, dem Annahmeverfahren zuzustimmen, das heisst dem Antrag der Kommissionsminderheit.

**M. Petitpierre, rapporteur:** Les partisans de la procédure d'admission ont développé une argumentation qui suppose toujours l'efficacité de ce système pour décharger le Tribunal fédéral et le libérer notamment des procédures abusives. Pour ces dernières, ce sont les lettres a, b et c de l'article 36a qui les visent et l'élimination des procédures abusives est totalement indépendante de la procédure d'admission, j'insiste sur ce point. C'est la procédure simplifiée, les trois premières lettres de l'article 36a, qui est faite pour cela. Toujours en ce qui concerne l'efficacité, MM. Fischer-Hägginger et Leuenberger ont dit ce qu'il fallait dire. Prenez la peine de lire l'article 36b de la minorité, tentez de faire l'exégèse de ce texte. Je souhaite bonne chance et bien du plaisir aux juges qui devront l'appliquer dans l'idée de gagner du temps. MM. Lüchinger et Grassi ont du reste confirmé ces doutes sur l'efficacité de la formule en nous expliquant que les juges devraient, au cours de plusieurs années, développer les principes d'une nouvelle jurisprudence à ce sujet. Cela représente une quantité importante de travail nouveau, une lourde charge et non pas un gain de temps.

On s'est beaucoup fondé sur les comparaisons avec l'étranger, et notamment avec les Etats-Unis. Les Etats-Unis disposent d'une Cour constitutionnelle de neuf juges pour une population de l'ordre de 200 millions d'habitants. Nous, nous avons trente juges pour 6 millions d'habitants. Nous nous trouvons donc dans une situation complètement différente et il serait vraiment malencontreux d'oublier qu'aux Etats-Unis les tribunaux fédéraux sont répartis avec deux niveaux de juridiction inférieure, avant la Cour suprême, sur tout le territoire. Renonçons donc à comparer ce qui n'est pas comparable.

L'examen requis pour établir si la cause est importante devra être d'autant plus approfondi que la loi est plus précise, mais l'admission est d'autant moins compatible avec les exigences de la tradition suisse que la loi laisse au Tribunal fédéral un plus large pouvoir d'appréciation. Ainsi le Tribunal fédéral nous a informé, dès 1985, que le texte proposé par le Conseil fédéral, n'était pas de nature à alléger la tâche des juges parce que trop précis, et il en a proposé un autre, beaucoup plus souple, que le Conseil fédéral a

provisoirement repris à son compte. Une cause est importante si elle pose une question de principe ou si le refus de la traiter entraîne un préjudice grave pour le justiciable. Or – et c'est intéressant de le souligner encore une fois – dans les deux hypothèses, celle de la précision et celle de la souplesse, l'efficacité est douteuse puisque d'un côté l'examen des conditions légales oblige à étudier le dossier de façon assez approfondie, alors que, de l'autre, la flexibilité, l'imprécision des critères exposent le juge à des décisions très lourdes en l'absence de critères précis et le contraint, moralement en tout cas, à un examen sérieux de l'affaire. On déplace, je le répète, plutôt qu'on supprime un effort de travail du fond à la recevabilité, mais en réalité, sous le couvert de la recevabilité on examine quand même le fond: autrement dit on n'a rien économisé du point de vue de la charge des juges au Tribunal fédéral.

Je reviens sur la question de la constitutionnalité et du rapport avec l'article 113 de la constitution. Même si ce point n'est pas décisif en soi, puisque controversé pour des spécialistes réputés, la commission est d'accord avec MM. Fischer-Hägglingen et Salvioni pour reconnaître que la question est vraiment trop grave pour être tranchée sans autre référence au vote du peuple et des cantons. Encore une fois, on a soumis à la procédure constitutionnelle l'introduction de la procédure du double oui, qui aurait très bien pu se faire par une loi. J'ai peine à comprendre comment ces scrupules ne valent plus rien dans le cas qui nous occupe ici. Il y a en définitive deux façons de faire confiance au Tribunal fédéral quant à cette procédure d'admission: soit – ce à quoi je ne crois pas personnellement – les juges appliqueront massivement, pour réellement alléger leur charge, la possibilité d'écarter les affaires selon l'article 36a, c'est-à-dire qu'ils refuseront massivement les admissions et les intérêts des justiciables seront alors réellement compromis puisqu'il n'y a aucune possibilité de contrôler la façon dont les juges écartent les recours qui sont sans importance à leurs yeux; soit, au contraire – ce que je crois personnellement – les juges appliqueront cette disposition avec scrupules et réticences; ils se protégeront ainsi contre tout risque d'abus de leur part, mais ils n'en seront évidemment pas déchargés de la moins du monde pour autant. M. Weber-Arbon a souligné qu'il peut y avoir contradiction entre un article 15 où l'on veut que pour les questions importantes et les questions de principe les cours siègent à cinq juges et l'article 36a où l'on se contente, pour la recevabilité, de trois juges, qui – il est vrai – doivent être unanimes.

M. Iten nous a indiqué – M. Weber l'a déjà dit mais je le répète – que les justiciables ont, dans tous les cas, la possibilité de s'adresser successivement à deux juridictions cantonales. Il y a en réalité plus d'un domaine où ce n'est pas exact – et je pense en droit fédéral à la propriété industrielle et intellectuelle – il faudra alors, si nous admettons l'admission, que le Conseil des Etats se penche sérieusement sur le problème – et à toutes les situations indiquées par M. Weber en raison des différentes règles de la procédure et de l'organisation judiciaire cantonales.

Enfin, on a beaucoup parlé de l'hommage rendu indirectement aux cantons par l'acceptation de la procédure d'admission. Quel est cet hommage, qui dit: «Les cantons ont définitivement le dernier mot dans les affaires dont nous décidons déjà qu'elles sont sans importance.»? Je persiste, au nom de la commission, à vous inviter à refuser cette proposition de minorité qui s'écarte de nos traditions, sans nous offrir en contrepartie d'avantages démontrables ni démontrés, et qui va ouvrir un débat politique qui ne peut que nuire à l'image du Tribunal fédéral.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: In dieser Auseinandersetzung um das Annahmeverfahren möchte ich zunächst noch einmal ganz klar darauf hinweisen, dass wir in Artikel 36a Absatz 1 Buchstabe a-c Beschränkungen vorgesehen haben, indem die Abteilungen in der Besetzung mit drei Richtern bei Einstimmigkeit – ohne öffentliche Beratung und mit summarischer Begründung – Rechtsmittel abweisen können, die offensichtlich unbegründet oder offensicht-

lich aussichtslos sind, oder wegen querulatorischer oder anderer rechtsmissbräuchlicher Prozessführung.

Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass unter diese Gruppe auch jene Fälle fallen, die im deutschen Verfahren vor Bundesverfassungsgericht genannt werden. Der Ausschuss kann eine Verfassungsbeschwerde ablehnen, wenn sie unzulässig ist oder aus anderen Gründen keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Also fällt jene Gruppe, die im deutschen Verfahren einen grossen Anteil ausmacht, bei uns zum Teil unter die Rechtsmittel, die abgelehnt werden können. Dieser Punkt wurde in der Kommission besprochen und uns von Herrn Bundesrichter Dubs so beantwortet.

Es wurde von verschiedenen Votanten der Vergleich mit dem Ausland herangezogen, und hier ist noch einmal darauf hinzuweisen – auch das wurde in der Kommission eingehend besprochen –, dass diese Vergleiche mit ausländischen Annahmeverfahren und Gerichtshöfen hinken. In der Bundesrepublik Deutschland geht es um das Bundesverfassungsgericht, in Schweden es um das letztinstanzliche Verwaltungsgericht und in den USA ist es ein Staatsgerichtshof mit neun Mitgliedern, der – man höre und staune – pro Jahr ungefähr 4000 Beschwerden bekommt, also ungefähr gleichviel wie unser Bundesgericht. In den USA werden vom Supreme Court etwa 10 bis 15 Prozent dieser Beschwerden behandelt. Er ist überhaupt nicht zu vergleichen mit unserer Organisation der Bundesrechtspflege, weil die USA ein zweistufiges Verfahren auf Bundesebene kennen.

Weiter wurde der Punkt der Effizienz in den Ausführungen der Votanten mehrmals angesprochen. Es wurde u. a. gesagt, es sei müssig, hier zu spekulieren oder die Bedenken, dass das Annahmeverfahren nicht die entsprechende Effizienz bringe, seien prophetisch und deshalb nicht ernst zu nehmen. Ich glaube, es war überhaupt nicht müssig, sich über die Effizienz dieses Verfahrens Gedanken zu machen, denn schliesslich dient diese Vorlage der Entlastung des Bundesgerichtes. Es ist doch wohl sinnvoll, sich bei einem so schwerwiegenden Systemwechsel, wie das Annahmeverfahren ihn bedeuten würde, zu überlegen, ob diesem Aufwand auch ein entsprechender Ertrag gegenüberstehen würde. Es ist nun einmal nicht aus der Welt zu schaffen, dass die Expertenkommission Dubs ein entsprechendes Verfahren ursprünglich abgelehnt hat, weil es unserer Rechtstradition widerspricht und dass der ursprüngliche Vorschlag des Bundesgerichtes, von dem es sich eine Entlastung versprach, viel weiter ging. Da wurde nämlich die Erheblichkeit der Sache folgendermassen umschrieben: «Eine Sache ist erheblich, wenn sie eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft oder den Betroffenen ein schwerwiegender Nachteil droht.»

Es stimmt in der Tat, dass Herr Bundesrichter Dubs dann in der Kommission erklärte, auch mit dem Vermittlungsvorschlag, der uns von Herrn Nationalrat Iten unterbreitet wurde, sei eine gewisse Entlastung zu bewerkstelligen – er stand diesem Vorschlag positiv gegenüber –; er hat aber immerhin abschliessend bemerkt, wie sich die Praxis zu einem Annahmeverfahren entwickeln würde, könne man heute nicht im einzelnen voraussehen. Andere Bundesrichter haben sich geäussert, das Annahmeverfahren bringe anfänglich sicher mehr Arbeit, weil eine entsprechende Praxis entwickelt werden müsste.

Zur Frage der Verfassungsmässigkeit: Es trifft einfach nicht zu, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit unter den Staatsrechtslehrern heute geklärt ist. Ich lese Ihnen aus dem Protokoll vor, was uns Herr Professor Wildhaber, der dem Annahmeverfahren positiv gegenübersteht, am 17. April 1986 gesagt hat. Ich habe nicht feststellen können, dass seit dem April 1986 wesentliche Fortschritte gemacht worden sind. Herr Wildhaber führte aus: «Sie sind vom Bundesamt für Justiz darüber informiert worden, dass die Meinung der schweizerischen Staatsrechtslehrer zur Frage der Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens geteilt ist. Wir haben uns dieser Frage leider erst seit kurzer Zeit zugewandt, nämlich seit der Tagung der schweizerischen Staatsrechtslehrer 1983. Dort hat sich an der Diskussion zunächst einmal die Meinung herausgebildet, das Annahmeverfahren

sei in seiner Verfassungsmässigkeit bedenklich. In diesem Sinne haben sich etwa die Kollegen Auer (Genf), Hangartner (St. Gallen), Kölz (Zürich), Jörg Paul Müller und Saladin (Bern) sowie unser deutscher Kollege Dicke (Freiburg im Uechtland) geäussert. Ähnliche Bedenken sind von Walter Kälin in seinem Buch, 'Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde', Bern 1984, und in einer bei Professor Jörg Paul Müller geschriebenen Dissertation von Peter Schibli laut geworden. In der Diskussion der Tagung der schweizerischen Staatsrechtslehrer haben sich der damalige Bundesrechtspräsident André Grisel, Georg Müller (Zürich) und ich – also Luzius Wildhaber – selbst als nicht überzeugt erklärt von den Argumenten gegen die Verfassungsmässigkeit.»

Zusammenfassend kann ich Ihnen noch einmal bestätigen, dass sich die Kommission nach eingehender Diskussion mit Mehrheit gegen das Annahmeverfahren ausgesprochen hat, und ich bitte Sie, ein Gleiches zu tun.

**Bundesrätin Kopp:** Sie haben gehört, dass eine Kommissionmehrheit gegen das Annahmeverfahren ist. Der Bundesrat bedauert diesen Entscheid; er ist zusammen mit dem Bundesgericht nach wie vor der Meinung, dass das Annahmeverfahren nötig und geeignet ist, die Geschäftslast des Bundesgerichts wesentlich zu reduzieren. Folglich unterstützt der Bundesrat den Minderheitsantrag, der von einer beachtlichen Kommissionsminderheit unterzeichnet worden ist.

Der Antrag Iten stellt eine Kompromisslösung dar. Der ursprüngliche Antrag des Bundesrates wurde in der Kommission des Nationalrates nicht nur von denjenigen abgelehnt, die grundsätzlich gegen jedes Annahmeverfahren sind, sondern auch von denjenigen, die der Meinung waren, dass dieses vom Bundesrat vorgeschlagene Annahmeverfahren zu wenig bringen würde. Wenn Nationalrat Weber heute früh eine Stellungnahme des Bundesgerichts zitiert hat, in welchem es sich negativ oder skeptisch gegenüber dem Annahmeverfahren äusserte, so bezog sich diese Kritik auf den ursprünglichen Antrag des Bundesrates und nicht auf den Antrag, den Herr Iten jetzt vertritt.

Weil dem Antrag des Bundesrates nun von zwei Seiten Opposition entstand, hat ihn der Bundesrat in der Kommission zugunsten einer Variante des Bundesgerichtes zurückgezogen. Der Vorschlag des Bundesgerichtes andererseits ging nun aber der Kommission zu weit, und der Antrag von Herrn Iten stellt eine Vermittlungslösung zwischen dem ursprünglichen Bundesratsantrag und dem Vorschlag des Bundesgerichtes dar. Für den Bundesrat war von ausschlaggebender Bedeutung, ob dieser Kompromissantrag von Herrn Iten dem Bundesgericht die nötige Entlastung bringt oder nicht; deshalb wurde er dem Bundesgericht vorgelegt. Das Bundesgericht hat sich für den Antrag von Herrn Iten ausgesprochen, so dass sich ihm nun auch der Bundesrat anschliesst.

In der gestrigen und heutigen Diskussion hat die Frage der Verfassungsmässigkeit einen grossen Raum eingenommen, so dass ich auch zu dieser Frage kurz Stellung nehmen möchte. Umstritten ist die Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens vor allem bei den staatsrechtlichen Beschwerden; ich möchte mich deshalb auf diesen Punkt beschränken. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion lassen sich – etwas vereinfacht – drei Schulen unterscheiden:

Die erste Schule sieht in Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV eine umfassende Rechtsweggarantie und eine Rechtsschutzgarantie. Die Vertreter dieser Schule – z. B. Professor Auer oder Professor Saladin, den Ihre Kommission angehört hat – leiten aus Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV ab, dass der Bund dem Bürger eine Rechtsweggarantie – also Beurteilung durch eine Bundesinstanz – und eine Rechtsschutzgarantie zu gewähren hat. Diese Garantien seien umfassend. Sie dürften nur durch formelle Vorschriften, nicht aber durch materielle Annahmekriterien beschränkt werden. Unter diesem Blickwinkel ist jegliche Form des Annahmeverfahrens

verfassungswidrig, wenn und soweit sie materielle Annahmekriterien aufstellt.

Zur zweiten Meinung, Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV sei eine begrenzte Rechtsweggarantie und Rechtsschutzgarantie: Das Bundesamt für Justiz geht ebenfalls von der Voraussetzung aus, dass diese Bestimmung eine Rechtsweggarantie und eine Rechtsschutzgarantie gewährt. Es anerkennt jedoch, dass der Gesetzgeber und das Bundesgericht bei der Ausgestaltung des Verfassungsrechtsschutzes bisher immer einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum beansprucht haben. Dies gilt auch für materielle Schranken. Daher ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, weitere, auch materielle, Schranken zu errichten, soweit diese nicht wesentlich über die heutigen verfahrens- und materiellrechtlichen Beschränkungen hinausgehen.

Zum dritten Standpunkt, Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV als Kompetenznorm: Alt Bundesgerichtspräsident Haefliger hat gegenüber der Kommission des Nationalrates die Ansicht vertreten, Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV sei eine Kompetenznorm. Dies ergebe sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung und sei auch vom Gesetzgeber stets so verstanden worden. Nach dieser Auslegung obliegt es dem Gesetzgeber, näher zu bestimmen, welche Kompetenzen dem Bundesgericht in der Verfassungsrechtspflege zustehen. Der Gesetzgeber kann somit in massgeblichem Umfang selber entscheiden, welcher allfällige Garantiegehalt dem Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 BV zukommt. Dieser Schlussfolgerung stimmen die Professoren Eichenberger und Wildhaber zu, die Ihre Kommission angehört hat. Unter diesem Blickwinkel sind die Ihnen jetzt vorliegenden Varianten zum Annahmeverfahren verfassungsrechtlich zulässig.

Sie sehen also, dass die rechtswissenschaftliche Lehre in der Frage, ob und inwieweit ein Annahmeverfahren mit der Bundesverfassung vereinbar sei, gespalten ist. Daraus folgt, dass verfassungsrechtliche Einwände in einem solchen Fall nicht das gleiche Gewicht haben, wie wenn die Lehre einhelliger Ansicht wäre. Ihr Kommissionspräsident hat denn auch zu Recht darauf hingewiesen, dass es für Ihre Kommission weniger die verfassungsrechtlichen Aspekte waren, die sie zu einer Ablehnung des Annahmeverfahrens bewogen haben, sondern vielmehr politische Überlegungen und vor allem auch die Tatsache, dass ein solches Annahmeverfahren unserer Rechtstradition widersprechen würde.

Die Gründe, die im einzelnen für das Annahmeverfahren sprechen, sind aus der Botschaft und aus der bisherigen Diskussion bekannt. Das Annahmeverfahren erlaubt den eidgenössischen Gerichten, das Schwergewicht wieder stärker auf ihre ureigenen Aufgaben zu legen. Dazu gehören einerseits die Pflege des Rechts in grundsätzlichen Fragen und andererseits der Rechtsschutz des Bürgers, soweit diesem ein schwerwiegender Nachteil droht. Der Rechtsschutz des Bürgers wird nicht über alle Massen beschnitten. Hier möchte ich Ihr Augenmerk auf einen Punkt legen, der meines Erachtens bisher zu kurz gekommen ist. Es ist nämlich nicht so, dass der Bürger des gerichtlichen Schutzes völlig verlustig geht, wenn das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht seine Beschwerde mangels Erheblichkeit der Sache nicht annimmt. Das Annahmeverfahren kommt bekanntlich nur dann zum Zug, wenn richterliche Vorinstanzen entschieden haben. Der Bürger kann daher auch in Zukunft den Richter anrufen, wenn auch vielleicht nur noch einen statt zwei, was bei nichterheblichen Streitfällen zumutbar ist.

Diese Regelung ist überdies noch von anderer Tragweite. Herr Jeanneret hat darauf hingewiesen, und ich möchte es nachdrücklich hervorheben. Das Annahmeverfahren stärkt die Stellung und Verantwortung der obersten richterlichen Behörden der Kantone. Herr Steinegger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass wir in unserer Gerichtsorganisation einen pyramidenförmigen Aufbau haben und dass die kantonalen Gerichte durchaus in der Lage sind, Streitfälle von nicht-erheblicher Bedeutung abschliessend zu beurteilen. Es ist zweifellos so, dass das Bundesgericht mit dem Annahmeverfahren ein Instrument in die Hände bekommt, mit dem es zuerst eine gewisse Praxis entwickeln muss. Das Bundes-

gericht ist sicher in der Lage, das rasch zu tun und damit auch die Voraussetzungen für die angestrebte Entlastung zu schaffen. Daher halte ich auch den Einwand für unbegründet, das Annahmeverfahren sei nicht praktikabel. Ich möchte Sie daran erinnern, dass gemäss Vorschlag des Bundesrates über die Nichtannahme mangels Erheblichkeit der Sache im vereinfachten Verfahren zu entscheiden ist. Man darf erwarten, dass das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Praxis entwickeln werden, die diesen Namen verdient, d. h. dem vereinfachten Verfahren gerecht wird. Eine solche Praxis wird praktikabel sein und zur Entlastung beitragen.

Die Behauptung, das Annahmeverfahren bringe nichts, ist lediglich eine Behauptung. Demgegenüber kann man Erfahrungen, die im Ausland gemacht wurden, beziehen. Auch wenn die Verhältnisse nicht überall gleich sind wie in der Schweiz – der Kommissionspräsident und Frau Stamm haben darauf hingewiesen –, so sind sie doch nicht so grundverschieden, als dass sich gewisse Schlussfolgerungen nicht auch für unsere Gerichte aufdrängen würden. Dazu kommt, dass unser Experte, Herr Professor Dubs, als Bundesrichter, ebenfalls der Meinung ist, dass sich eine solche Praxis einführen liesse, und er müsste es eigentlich wissen.

Ich bin davon überzeugt, dass wir uns in einigen Jahren wieder mit der genau gleichen Frage befassen werden, wenn wir heute auf das Annahmeverfahren verzichten. Der Bundesrat ist der Meinung, dass der Rechtsschutz mit Abstand am besten gewährleistet ist, wenn das Bundesgericht innerhalb vernünftiger Frist entscheidet.

Mit dem Erledigungsdruck, wie er heute besteht, leidet auch – es wurde verschiedentlich darauf hingewiesen – die Qualität der Rechtsprechung. Mit dem Antrag von Herrn Iten, der eine strukturelle Massnahme bringt, lässt sich eine längerfristige Lösung finden, und deshalb unterstützt der Bundesrat diesen Antrag.

Ich möchte Sie auch bitten, konsequent zu sein. Sie haben zusammen mit dem Ständerat im Jahre 1981 dem Bundesrat eine Motion überwiesen und ihn aufgefordert, Ihnen eine Vorlage mit einer Zulassungsbeschränkung zu unterbreiten. Bleiben Sie Ihrem damaligen Entschluss treu und stimmen Sie entsprechend der Kommissionsminderheit dem Antrag Iten zu.

**Le président:** Le Conseil fédéral se rallie à la minorité Iten.

#### *Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la majorité:*

Ammann-St. Gallen, Aregger, Baggi, Bäumlín, Biel, Bircher, Blunschy, Borel, Bratschi, Braunschweig, Bréaz, Bühler-Tschappina, Bundi, Cantieni, Carobbio, Chopard, Christinat, Clivaz, Deneys, Dirren, Dünki, Dupont, Eggenberg-Thun, Engler, Fankhauser, Fehr, Feigenwinter, Fierz, Fischer-Hägglingen, Frey, Friedli, Giudici, Gloor, Grendelmeier, Günter, Gurtner, Hubacher, Humbel, Jaeger, Keller, Kohler, Lanz, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Longet, Maeder-Appenzell, Magnin, Martin, Mauch, Meizoz, Morf, Müller-Aargau, Müller-Bachs, Müller-Meilen, Müller-Williberg, Nauer, Nebiker, Neuenschwander, Neukomm, Oehler, Oester, Ott, Petitpierre, Pini, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Reichling, Reimann, Renschler, Revaclier, Rubi, Ruch-Zuchwil, Ruf-Bern, Ruffy, Rutishauser, Salvioni, Schmidhalter, Schüle, Seiler, Stamm Judith, Stamm Walter, Stappung, Steffen, Stucky, Uhlmann, Vannay, Weber-Schwyz, Weber Leo, Weber Monika, Weber-Arbon, Weder-Basel, Wellauer, Widmer, Zehnder, Zwygart (96)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Aliesch, Allenspach, Ammann-Bern, Aubry, Basler, Berger, Blocher, Bonnard, Bonny, Bremi, Bürer-Walenstadt, Butty,

Camenzind, Cavadini, de Chastonay, Cincera, Columberg, Cottet, Coutau, Dubois, Eggly-Genève, Eng, Eppenberger-Nesslau, Etique, Fischer-Sursee, Flubacher, Gautier, Gehler, Geissbühler, Giger, Graf, Grassi, Hari, Hess, Hofmann, Hösli, Houmard, Hunziker, Iten, Jeanneret, Jung, Kühne, Künzi, Landoit, Loretan, Lüchinger, Martignoni, Massy, Meier Fritz, Mühlmann, Nef, Nussbaumer, Oehen, Ogi, Perey, Pfund, Pldoux, Reich, Risi-Schwyz, Röthlin, Ruckstuhl, Rüttimann, Sager, Savary-Fribourg, Savary-Vaud, Schärli, Schwarz, Sordini, Spälti, Spoerry, Steinegger, Thévoz, Tschuppert, Villiger, Wanner, Wick, Wyss, Zbinden, Zwingli (79)

*Der Stimme enthält sich – S'est abstenu*  
Auer (1)

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:*

Candaux, Cotti, Couchepin, Darbellay, Eggli-Winterthur, Eisenring, Euler, Fetz, Früh, Herczog, Jaggi, Maitre-Genève, Meyer-Bern, Müller-Scharnachtal, Riesen-Fribourg, Rime, Robbiani, Schnider-Luzern, Schnyder-Bern, Segmüller, Uchtenhagen, Wagner, Ziegler (23)

*Präsident Cevey stimmt nicht*

*M. Cevey, président, ne vote pas*

**M. Petitpierre, rapporteur:** Si la minorité représentée par M. Iten est d'accord, il est inutile que nous discussions encore toutes les hypothèses qui, au fond, ont été tranchées par le vote qui vient d'intervenir.

**Le président:** M. le président de la commission vous propose donc de renoncer à discuter les dispositions suivantes: 36b, 36c et 36d, à condition que le représentant de la minorité, M. Iten, soit d'accord. Tel est le cas.

#### **Art. 36b (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

*Streichen*

*Minderheit*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Eine Sache ist erheblich, wenn:

a. eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung für die Rechtssicherheit, die Rechtsfortbildung oder die Rechtseinheit vom Bundesgericht noch nicht beurteilt wurde, erneuter Prüfung bedarf oder der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht, oder  
b. der angefochtene Entscheid nach der Natur der Sache oder nach den persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann.

#### **Art. 36b (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

*Biffer*

*Minorité*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Une cause est importante si:

a. Elle soulève une question de principe touchant à la sécurité juridique, au perfectionnement ou à l'unité du droit dont le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen ou si, sur une telle question, la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ou si

b. La décision attaquée peut, selon la nature de la cause ou la situation personnelle d'une partie, entraîner pour celle-ci un grave préjudice.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 36c (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Streichen

*Minderheit*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 36c (nouveau)***Proposition de la commission**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 36d (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Streichen

*Minderheit*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 36d (nouveau)***Proposition de la commission**Majorité*

Biffer

*Minorité*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 40, 41, 42 Abs. 1, 45 Bst. a und b***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 40, 41, 42 al. 1, 45 let. a et b***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

M. **Petitpierre**, rapporteur: Il y a un petit problème. En effet, entre l'article 42 et l'article 45, il y a un article 43a, qu'on ne voit pas sur le dépliant parce qu'il fait l'objet d'une révision dans le cadre du projet de droit international privé. Je dois donc signaler ici une série de dispositions, 43, 43a, 49, 55, 60, 61 et 68 – je le fais surtout en pensant au *Bulletin officiel* et aux travaux de la commission du Conseil des Etats qui s'occupe du droit international privé – touchés par la révision du droit international privé ou il est question d'introduire comme objet du recours en réforme le contrôle de l'application du droit étranger. Par conséquent, comme le droit international privé est en avance sur nous et qu'il est à la fin d'une navette – il est déjà retourné pour la seconde fois au Conseil des Etats – nous devons savoir que tous les votes que nous prenons maintenant sont faits sous la réserve de la révision dans le cadre du droit international privé des dispositions de la loi d'organisation judiciaire.

Je voulais le signaler pour le bon ordre des choses.

**Le président:** Nous prenons note des remarques de M. le président de la commission. Mme Stamm renonce à s'exprimer.

**Art. 46***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Longet, Braunschweig, Chopard, Grendelmeier, Leuenberger Moritz, Stamm Judith, Vannay, Weber-Arbon)

*Abs. 1*

.... 30 000 Franken beträgt. Ausgenommen sind Streitigkeiten auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages, für die der Streitwert 8000 Franken beträgt.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Jaeger**Abs. 1*

.... 30 000 Franken beträgt. Für Streitigkeiten auf den Gebieten des Arbeits- und des Mietvertrages sowie des Konsumentenschutzes kann die letzte kantonale Instanz die Berufung an das Bundesgericht auch bei geringeren Streitwerten zulassen, wenn dadurch eine wesentliche Streitfrage mit Bedeutung für eine grössere Zahl von Kantonen entschieden werden kann.

*Antrag Rechsteiner**Abs. 1*

.... 30 000 Franken beträgt. Ausgenommen sind Streitigkeiten auf dem Gebiete des Arbeits- und des Mietvertrages, für die der Streitwert 8000 Franken beträgt.

**Art. 46***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Longet, Braunschweig, Chopard, Grendelmeier, Leuenberger Moritz, Stamm Judith, Vannay, Weber-Arbon)

*Al. 1*

.... au moins 30 000 francs, sous réserve des contestations en matière de droit du travail, pour lesquelles la valeur litigieuse minimale est fixée à 8000 francs.

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Jaeger**Al. 1*

.... au moins 30 000 francs. Pour les contestations en matière de droit du travail, de baux à loyers et de protection des consommateurs, l'autorité cantonale statuant en dernier ressort peut également autoriser le recours au Tribunal fédéral lorsque la valeur des droits contestés est moindre, si le recours permet de trancher un important point controversé touchant un grand nombre de cantons.

*Proposition Rechsteiner**Al. 1*

.... au moins 30 000 francs, sous réserve des contestations en matière de droit du travail et de baux à loyers, pour lesquelles la valeur litigieuse minimale est fixée à 8000 francs.

M. **Longet**, porte-parole de la minorité: Nous avons trouvé tout à l'heure, à l'article 36, la tentative de sélectionner les causes par la prétendue importance qu'elles présenteraient. Vous avez, heureusement, écarté cette tentative.

L'article 46 vous propose un autre critère de sélection, à notre avis plus problématique encore, celui de l'argent. Un professeur de droit bien connu dans ce pays, le professeur Berenstein, écrivait récemment dans un service de presse de l'Union syndicale qu'il craignait le retour à une justice élitaire, à une justice qui ne serait plus là pour tous.

De quoi s'agit-il avec cet article 46? Depuis plus de 25 ans, la valeur litigieuse minimum en matière civile est fixée à 8000 francs. Compte tenu de la dépréciation de la monnaie, ce montant de 8000 francs correspond à environ 20 000 de

nos francs d'aujourd'hui. Passer de 20 à 30 000 comme le proposent le Conseil fédéral et la commission de manière générale est donc plus qu'une indexation, c'est une augmentation en valeur réelle de 50 pour cent, c'est un choix politique. Est-il admissible et judicieux de relever de la sorte cette limite? Il faut se poser la question.

La pesée d'intérêts entre la nécessité de décharger nos tribunaux et celle de garantir aux justiciables un accès aux juges nous fait accepter, pour la généralité des causes civiles, de porter la limite à 30 000 francs, tout en rappelant d'ailleurs que la commission d'experts avait proposé le montant de 15 000 francs. Mais cette même pesée d'intérêts commande de faire une exception pour un domaine particulier, qui est celui du droit du travail. En effet, le secteur du droit du travail présente la spécificité que de nombreux cas soulevant des questions de fond et de principe n'atteignent pas une grande valeur litigieuse, sans parler du caractère discriminatoire que cette limite présente pour les petits revenus. En raison de cette situation, on peut considérer déjà la valeur actuelle de 8000 francs comme excessive. Le Conseil fédéral l'avait d'ailleurs admis lui-même en réponse à une question de M. Josef Ziegler qui avait demandé en 1980 de réviser cette limite et il avait reconnu à l'époque la spécificité du domaine du droit du travail. Il avait dit vouloir tenir compte de la suggestion de M. Ziegler, dans le cadre de la révision qui nous occupe aujourd'hui. Il en a bel et bien tenu compte, mais malheureusement pas dans le sens suggéré.

Dès lors, si 8000 francs c'est déjà trop, à plus forte raison 30 000 cela devient franchement excessif. On peut dire qu'en fixant pareille limite, ce ne sont plus seulement certains cas qui échapperaient à l'action du Tribunal fédéral, ce seraient des secteurs entiers de la réalité professionnelle de ce pays qui échapperaient à la fois à la juridiction et à la jurisprudence de notre tribunal suprême.

Dans sa déclaration liminaire d'hier, Mme Kopp, conseillère fédérale, nous a rappelé parmi les tâches du Tribunal fédéral, celle de rendre le droit dans le but d'assurer son unité et son évolution. Si on en sort des pans entiers de la réalité sociale, il est bien évident que cet objectif ne sera plus atteint dans ces domaines-là. Dans le domaine du droit du travail, la jurisprudence demeurera donc tronquée. Il y a dans ces domaines-là des litiges relatifs, par exemple, à des heures supplémentaires, au travail temporaire, aux jours de vacances, qui n'atteindront pratiquement jamais la valeur litigieuse de 30 000 francs et qui ne seront donc jamais susceptibles d'être traités par le Tribunal fédéral.

Quand on pense au développement actuel du travail à temps partiel, qui est largement souhaité, notamment par les femmes, mais aussi par l'économie, on voit que ce type d'exclusion va se développer, que d'autres domaines encore vont être soustraits à la jurisprudence et aux possibilités de recourir au Tribunal fédéral. Je vais jusqu'à dire que, ce faisant, on crée une pénalisation supplémentaire pour ceux qui désirent travailler à temps partiel. Je rappellerai en passant qu'environ un tiers des femmes qui travaillent, en Suisse, le font à temps partiel.

Porter donc à 30 000 francs la valeur litigieuse pour pouvoir recourir au Tribunal fédéral en matière de droit du travail n'est pas une mesure innocente. Nous affirmons qu'il y a là un risque de véritable recul social.

La question qu'il faut se poser – j'ai parlé tout à l'heure de pesée d'intérêts – est la suivante: Les graves conséquences que je viens de décrire, tant pour les justiciables individuellement que pour la jurisprudence en général, sont-elles au moins contrebalancées par un effet de décharge notable, visible, sensible du Tribunal fédéral? Est-ce qu'il y a un rapport défendable entre le coût de l'opération et le bénéfice de celle-ci? C'est là que la même pesée d'intérêts, qui nous fait finalement accepter de relever la limite générale à 30 000 francs pour la généralité des causes civiles, doit nous conduire, si nous voulons être équitables, à en rester au statu quo pour le domaine spécifique du droit du travail. Les chiffres qui nous ont été fournis en commission, notamment par M. le juge Müller, quant à l'effet de décharge, sont

parfaitement explicites. Il y aurait environ 50 causes en matière civile se rapportant au droit du travail par année. En élevant de 8000 à 30 000 francs la valeur litigieuse on éliminerait environ 10 à 20 de ces causes. Je vous laisse donc faire le calcul, Mesdames et Messieurs: 10 à 20 causes pour le Tribunal fédéral, cela fait environ un pour cent du total des causes jugées annuellement à Lausanne. Vous me direz, comme Mme Kopp nous l'a dit en commission, que les petits ruisseaux font les grandes rivières. Mais là, décidément, le prix à payer est trop élevé et il est surtout trop unilatéralement réparti. On peut affirmer que cet effet de décharge ne sera absolument pas visible par le tribunal. En revanche, pour les justiciables et pour la jurisprudence, cet effet sera, lui, visible. Je rappelle qu'il s'agit en l'occurrence des salariés les plus modestes. Alors voulons-nous vraiment prétendre régler les problèmes d'organisation de nos tribunaux sur leur dos? Ne prenons pas une décision aussi discriminatoire. La pesée des intérêts en présence doit véritablement vous conduire à suivre la minorité.

En commission, nous étions une forte minorité de 7 contre 9, en deuxième lecture de 8 contre 11, et j'espère vivement que cette minorité deviendra aujourd'hui majorité.

Pour conclure, j'aimerais rapidement prendre position sur les deux propositions individuelles qui sont arrivées sur nos tables ces derniers jours. M. Jaeger nous soumet une proposition qui me paraît un peu difficile à suivre pour deux raisons: d'une part parce qu'elle réintroduit, par la petite porte pour cette affaire ici, une procédure d'admission que nous venons de refuser pour la généralité des causes, et d'autre part, parce qu'elle propose que ce soit le tribunal même qui a jugé qui soit aussi chargé de décider si le jugement peut être porté devant une instance supérieure. Cela me paraît un peu lourd pour un tribunal de trancher un cas et de juger en même temps si sa propre sentence pourra être révisée par le Tribunal fédéral.

S'agissant de la proposition de M. Rechsteiner, je suis bien entendu d'accord avec l'idée que l'on élargisse la portée de la disposition au droit de bail. En séance de commission toutefois, nous avons procédé par ordre d'urgence et si cette proposition peut permettre au Conseil national de choisir la voie moyenne, à savoir la proposition de la minorité, elle n'aura pas été inutile.

**Jaeger:** Zunächst zu Herrn Steinegger: Er hat heute morgen kritisiert, dass wir uns gegen das Annahmeverfahren aussprechen und dafür eine Erweiterung der Zulassung ins Auge fassen. Ich weise darauf hin, dass es sich hier nicht um einen Widerspruch handelt, sondern beim Annahmeverfahren ging es ja darum, dass das Bundesgericht selber über die Erheblichkeit eines Streitfalles entscheiden soll. Hingegen geht es mir um die Zulassung durch die kantonalen Instanzen.

Die massive Erhöhung der Streitwertgrenze von 8000 auf 30 000 Franken bewirkt schlicht und einfach, dass eine sehr grosse Anzahl von Streitigkeiten nicht mehr auf dem Wege der Berufung an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. Die letzten kantonalen Urteile werden somit rechtskräftig, wenn sie nicht wegen Verfassungsverletzung auf dem Wege der staatsrechtlichen Beschwerde aufgehoben werden. Es ist also zu befürchten, dass sich die Zahl der staatsrechtlichen Beschwerden wegen dieser Erhöhung der Streitwertgrenzen stark erhöhen wird. Dem ist vorzubeugen; denn das läuft schliesslich auch der Idee der Revision entgegen.

Mit der von uns vorgeschlagenen Ergänzung wird nun diese Gefahr, wenigstens bei Streitigkeiten in den wichtigen Bereichen des Arbeits- und Mietvertrages sowie des Konsumentenschutzrechtes, stark reduziert. Dabei halten wir das Ganze im Auge: Nicht nur eine Entlastung des Bundesgerichtes, auch eine Entlastung der unteren Instanzen wäre ja wünschbar.

Der Antrag ist auch referendumpolitisch von Bedeutung. Für viele Bürger ist nämlich der Streitwert von 30 000 Franken eine Grenze, die noch immer über einem Jahreseinkommen liegt, somit ein Betrag, der als recht hoch empfunden

wird. Soll der Bürger dieser Beschneidung seiner heutigen Rechte zustimmen, fällt ihm das leichter, wenn man ihm wenigstens ein Ventil für diese drei wichtigsten Bereiche offenhalten würde. Gleichzeitig könnten mit dem Zulassungsverfahren wertvolle Erfahrungen gewonnen werden, und die unteren Gerichte würden lernen, damit umzugehen. So wird es denkbar, dass dieses Verfahren später einmal auf weitere Gebiete im Interesse der Verwesentlichung der Rechtsprechung ausgedehnt werden könnte.

Unser Antrag führt somit zu einer wesentlich elastischeren Lösung, als sie der Kommissionsantrag darstellt. Gleichzeitig bleibt nämlich die Entlastung auch für das Bundesgericht gross, weil gerade die Möglichkeit, auf dem Wege der Zulassung wesentliche Fragen entscheiden lassen zu können, letztlich zu einer Verringerung der Fälle führen wird, und zwar deshalb, weil die unteren Gerichte bei ähnlichen Fällen die Zulassung unter Hinweis auf das bestehende höchstrichterliche Urteil zu Recht verweigern können.

Ich bitte Sie deshalb, in diesem Sinne unserem Antrag zuzustimmen.

**Rechstelner:** Ich möchte Ihnen beliebt machen, dem Minderheitsantrag von Herrn Longet zuzustimmen, nämlich die Streitwertgrenze für Arbeitsstreitigkeiten auf 8000 Franken zu belassen, das aber nicht nur für das Arbeitsverhältnis, sondern auch für das Mietverhältnis. Alle Argumente, die für den Minderheitsantrag Longet angeführt werden können, gelten nämlich auch für das Mietverhältnis.

Einmal das sozialpolitische Argument: Es sind sehr viele Menschen davon betroffen. Das Wohnen ist ein Grundbedürfnis wie die Arbeit, bzw. das Geldverdienen durch Arbeit, und die meisten Menschen müssen zur Miete wohnen. Der Rechtsschutz auf diesen für die meisten Menschen elementaren Gebieten darf nicht versagt bleiben. In diesem Sinne ist das Argument der bundesrätlichen Botschaft auf Seite 55 etwas zynisch, dass der Rechtsweg zum Bundesgericht auch den Interessen der Parteien, vor allem der Arbeitnehmer, widerspreche, indem diese an einem raschen Entscheid interessiert seien, und die Berufung nur zu einer unerwünschten Verlängerung führe. Nicht nur der Millionenerbe oder die Handelsfirma, sondern auch die Arbeitnehmer und die Mieter haben ein Anrecht auf Rechtsschutz. Wenn der Rechtsweg zum Bundesgericht nur noch den Reichen und ihren Streitigkeiten, nicht mehr aber den Arbeitnehmern und Mietern offenstünde, wäre es bis zum Vorwurf der Klassenjustiz nicht mehr weit.

Nicht weniger als bei den Arbeitsstreitigkeiten würde die Erhöhung der Streitwertgrenzen, die heute schon zu hoch sind, verhindern, dass Urteile kantonaler Gerichte in Mietstreitigkeiten überhaupt mit einem ordentlichen Rechtsmittel am Bundesgericht angefochten werden können. Ausgenommen blieben nur atypische Streitigkeiten. Das hat der Bundesrat ja selber noch 1980 auf eine Einfache Anfrage von Ziegler-Solothurn anerkannt. Er hat anerkannt, dass die Streitwertgrenzen im Miet- und im Arbeitsrecht heute zu hoch sind. Deshalb könnte man grundsätzlich Sympathie für den Antrag von Herrn Jaeger haben, die Streitwertgrenze überhaupt fallen zu lassen.

Leider ist nun aber die konkrete Formulierung des Antrags von Herrn Jaeger nicht sehr tauglich ausgefallen, und zwar in doppelter Hinsicht. Er möchte ein Zulassungsverfahren mit einem sehr seltsamen Kriterium einführen. Danach sollten wesentliche Streitfragen mit einer Bedeutung für eine grössere Anzahl von Kantonen zum Bundesgericht zugelassen werden. Weder Arbeits- noch Mietstreitigkeiten sind nun aber in der Regel sehr kantons- oder sehr regionsspezifisch. Bei einem der Natur der Streitsache so unangepassten Zulassungskriterium würde es vollends unberechenbar, wenn nicht willkürlich, ob in Zukunft Miet- und Arbeitsstreitigkeiten überhaupt je an das Bundesgericht weitergezogen werden könnten. Das Zweite ist, dass ja über die Zulassung in Zukunft – nach dem Vorschlag von Herrn Jaeger – nicht das Bundesgericht im Sinne des Annahmeverfahrens, sondern die entscheidende kantonale Instanz selber befinden würde. Damit würde die Instanz zum Richter, die das Urteil

selber gefällt hat. Das ist eine schlechtere Lösung als das Annahmeverfahren. Deshalb ersuche ich Sie, den Antrag von Herrn Jaeger abzulehnen und dem Minderheitsantrag von Herrn Longet zuzustimmen, ergänzt um die Mietstreitigkeiten, weil auch mit dem Antrag Jaeger eine Verschleppung gegenüber heute verbunden wäre, nämlich bei allen Streitigkeiten, die zwischen Streitwerten von 8000 und 30 000 Franken liegen.

Mit der Revision des OG soll gemäss Botschaft der Zugang zu den eidgenössischen Gerichten behindert oder erschwert werden. Dies darf nicht dazu führen, dass dem höchsten Gericht in Arbeits- und Mietverhältnissen mit Ausnahme der staatsrechtlichen Beschwerde überhaupt keine Beschwerden mehr vorgelegt werden können.

Ich ersuche Sie deshalb, dem Minderheitsantrag Longet, ergänzt um die Mietstreitigkeiten, zuzustimmen.

**Leuenberger Moritz:** Wenn Sie den Antrag von Herrn Longet ablehnen, dann klammern Sie die künftige Behandlung des Arbeitsrechts durch das Bundesgericht völlig aus. Wenn Sie den Antrag von Herrn Rechsteiner ablehnen, dann wird das Bundesgericht zu Mietfragen überhaupt nicht mehr Stellung nehmen können. Ich kann Ihnen das aufzeigen:

Im Arbeitsrecht ist beispielsweise die Lohnzahlung bei Krankheit eine sehr häufige Frage. Also: Wie lange muss der Arbeitgeber einem kranken Arbeitnehmer den Lohn zahlen? Dort haben wir schon heute eine gewaltige Rechtsverwilderung. Es gibt eine Berner Skala, eine Churer Skala, eine Basler Skala, eine Zürcher Skala. Aber der Streitwert dieser Fälle erreicht natürlich nie 30 000 Franken. Es geht immer um die Frage: Muss der Arbeitgeber einen oder allenfalls zwei Monate zahlen? Bei keinem durchschnittlichen Monatslohn erreichen Sie damit eine Streitwertgrenze von 30 000 Franken.

Dann haben wir das Problem der fristlosen Entlassung, das häufigste Problem, das die Arbeitsgerichte beschäftigt. Es geht immer um die Frage eines oder zweier Monatslöhne. Aber überlegen Sie: Wie hoch muss ein Monatslohn sein, bis die Streitwertgrenze von 30 000 Franken erreicht ist? Höchstens ein Direktor, der 10 000 oder 15 000 Franken im Monat verdient, kann dann vielleicht ans Bundesgericht gelangen. Aber das sind ganz spezifische Fragen. Da wird das Bundesgericht im Arbeitsrecht zu einer Art Handelsgericht. Richtige Benützung der Stempeluhr, fünf Minuten zu spät kommen oder einen Fehler am Fließband zu begehen und deswegen fristlos entlassen zu werden, das sind die wahren Probleme, die sich täglich stellen. Zu diesen wird das Bundesgericht nie Stellung nehmen können; denn diese Leute verdienen natürlich nicht monatlich 10 000 Franken. Ueberstunden, Teuerungszulagen, Familienzulagen usw. sind Dinge, die nie einen Streitwert von 30 000 Franken erreichen. Oder: Auslegung eines Gesamtarbeitsvertrages. Da geht es im Einzelfall vielleicht um 200 oder 300 Franken. Aber für den Arbeitgeber – und deswegen fordere ich Herrn Allenspach auf, unserem Antrag zuzustimmen, auch er hat ein Interesse daran – geht es in Wirklichkeit natürlich um viel mehr; denn die Auslegung eines Gesamtarbeitsvertrages betrifft sehr viele andere Arbeitnehmer, und der totale Streitwert für den Arbeitgeber kann Hunderttausende von Franken bedeuten; mit dieser Streitwertgrenze, die für den Einzelfall gilt, kann das Bundesgericht aber nie Stellung dazu nehmen.

Das Ganze ist um so fragwürdiger, als viele Kantone Beschränkungen bei der Vertretung von Arbeitnehmern kennen. Wenn nämlich ein Arbeitnehmer gegen einen Arbeitgeber antritt – oder umgekehrt –, kennen kantonale Prozessordnungen die Vorschrift, dass der Arbeitnehmer – aus der Ueberlegung, Anwälte suchten doch nur Streit – keinen Anwalt und auch keinen Gewerkschaftssekretär mitnehmen darf. Was ist die Folge? Der Arbeitgeber ist eine juristische Person, und eine juristische Person kann ein Mitglied des Verwaltungsrates schicken, und dieser hat dann das Rechtsanwaltspatent. Das heisst: Es kommen kantonale definitive Urteile im Arbeitsrecht zustande, ohne dass der Arbeitnehmer sich richtig hätte vertreten lassen können. Denken Sie daran: Jetzt diskutieren wir und der Ständerat

die Revision des Arbeitsrechts. Neu eingeführt wird die nichtige Kündigung. Das Bundesgericht wird diese Frage nie auslegen können. Man wird mit dieser Frage nie vor Bundesgericht gehen können. Die Bundesrepublik Deutschland kennt einen Bundesarbeitsgerichtshof; das ist natürlich etwas anderes; auch mit kleinen Fragen kann man an eine Abteilung des Bundesgerichtshofes gehen.

Die vorgeschlagene Lösung ist um so inkonsequenter, als Ausnahmen von der Streitwertgrenze in anderen Gebieten noch und noch gemacht werden. Ich erinnere: Prozesse um Verwendung von Firmenbezeichnungen, der Schutz von Fabrik- und Handelsmarken, Patentrecht, Urheberrecht, verwaltungsrechtliche Rekurse, wo es um Steuerrecht geht. Dort geht es auch um Geld. Diese Leute streiten nicht nur um ideale Werte, und sie werden auch unter dem Streitwert von 30 000 Franken zugelassen.

90 Prozent aller Schweizer und Schweizerinnen sind Arbeitnehmer, 70 Prozent sind Mieter. Wenn Sie diese Anträge ablehnen, klammern Sie ihre Anliegen von der bundesgerichtlichen Überprüfung völlig aus. Ich bitte Sie, lassen Sie die Arbeitnehmer und die Mieter nicht ohne Rechtsschutz. Stimmen Sie diesen Minderheitsanträgen zu.

**Bäumlin:** Ich habe nur wenig beizufügen. Herr Leuenberger hat sehr klar zum Ausdruck gebracht, was auch ich denke. Ich möchte kurz etwas zum Verhältnis der Anträge Longet und Rechsteiner – der den Antrag Longet ergänzt – zum Antrag Jaeger sagen. Der Unterschied ist der folgende: Mit den Anträgen Longet/Rechsteiner wird einfach eine Ausnahme für Streitigkeiten auf dem Gebiet des Arbeitsvertrages und des Mietrechtes gemacht; hier soll ein niedrigerer Streitwert gelten. Beim Antrag von Herrn Jaeger ist es ganz anders. Ich will einräumen, dass mir seine Idee an sich sehr gefällt: Das Interesse an der Überprüfung einer Praxis hängt nicht vom Streitwert ab. Die grundsätzliche Rechtsfrage ist das Entscheidende, nicht der Streitwert. Viele Streitigkeiten mit geringem Streitwert sind für den Betroffenen existentiell von grosser Bedeutung; das ist klar. Ich hatte ursprünglich die Absicht, den Antrag einzubringen, es sei in wichtigen Fällen, bei Grundsatzfragen, die Berufung immer zuzulassen, unabhängig vom Streitwert. Aber wenn man in dem Sinn legiferieren will, müsste man es anders machen, als Sie, Herr Jaeger, dies vorschlagen. Es ist schade, dass wir nicht darüber sprechen konnten. Ich würde, wie Herr Rechsteiner, das Annahmeverfahren vorziehen. Dann müsste das Bundesgericht entscheiden, ob eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung sei, und derjenige, der das Rechtsmittel einlegt, müsste die Grundsätzlichkeit seines Falles begründen. Diese Begründungspflicht müsste man auch vorsehen.

Geht man den Weg, den Sie, Herr Jaeger, vorschlagen, dann muss man ihn voll und für alle Angelegenheiten öffnen. Ich hatte die Absicht, einen solchen Vorschlag vorzulegen. Ich habe darauf verzichtet, um die Sache nicht noch komplizierter zu machen.

In der Situation, wie sie nun besteht, müssen wir unbedingt dem Antrag Longet/Rechsteiner zustimmen. Tun wir es nicht, sind die Folgen so, wie Herr Leuenberger gesagt hat: Der Arbeitnehmer und der Mieter werden sich sagen: das Bundesgericht ist nur für die anderen da; mit den Rechtsfragen, die für uns wichtig sind, können wir – auch wenn wir den Eindruck haben, im Kanton nicht Recht zu bekommen – nie ans Bundesgericht gelangen; dieses ist nur für die reicheren Leute da.

Ich bitte Sie also, dem Antrag Longet/Rechsteiner zuzustimmen. Ich nehme an, Herr Jaeger nimmt mir das nicht übel.

**M. Petitpierre,** rapporteur: Tout d'abord, dans l'optique générale, avant de prendre en détail chacun des amendements, je voudrais parler de la question de l'augmentation des valeurs litigieuses. Il est évidemment toujours choquant et, d'une certaine façon absurde, de voir fixées des limites en cette matière. On a voulu aller beaucoup plus loin que l'inflation, on l'a dit tout à l'heure, c'est un geste politique. S'il est vrai qu'à l'époque des travaux des experts, jusqu'en

1982, on avait songé subsidiairement à assortir l'augmentation des valeurs litigieuses d'une soupape pour ces domaines, notamment le droit du travail, qui pourraient dans une certaine mesure échapper à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les circonstances ont changé. Nous sommes maintenant dans le cadre d'une révision partielle, qui vise à décharger le Tribunal fédéral, et il y a là au fond un geste politique. Je comprends et j'interprète la position du Conseil fédéral comme une volonté d'agir, même si c'est un peu brutal, en alignant toutes les procédures sur le même rang. Pour essayer de répondre maintenant à M. Leuenberger sur le point précis des congés illicites, je me demande dans quelle mesure il ne faut pas procéder dans cette matière, comme on le fait dans d'autres, selon la formule adoptée pour le droit international privé. D'abord on peut se demander si la constatation d'un congé illicite ne pourrait pas être portée devant le Tribunal fédéral par le biais d'une action en constatation de droit qui pourrait être examinée sans référence à la valeur litigieuse. C'est une question que je pose. Une autre formule – qui me paraît la bonne – pourrait consister à décider, dans la législation pertinente en cours de révision, si ce type de problème ne doit pas, par une modification de l'OJ, pouvoir être soumis le cas échéant au Tribunal fédéral. Je ne crois pas que nous ayons ici, par avance, à décider de ce qui peut se passer dans le cadre d'une nouvelle législation qui modifierait le code des obligations sur le congé et les limites dans lesquelles un congé peut être valablement donné.

Je crois avoir ainsi répondu, sur le plan général, à MM. Longet et Rechsteiner, dont la commission, après hésitation d'ailleurs, n'a pas voulu reprendre les idées, qu'il s'agisse du droit du travail ou du droit du bail à loyer, d'abord par 11 voix contre 8, ensuite par 9 voix contre 7.

La proposition de M. Jaeger ajouterait un élément absolument nouveau à notre projet, c'est-à-dire la procédure d'autorisation. C'était une idée des experts de disposer de cette possibilité subsidiaire, en 1982. Pour les motifs évoqués tout à l'heure, les choses ayant changé, je crois qu'il ne faut pas entrer en matière sur ce type de proposition, en tout cas pas en l'état. Notre but politique c'est la restriction de l'accès au Tribunal fédéral. Tant pis si c'est à nouveau un peu brutal. Je ne voudrais pas que l'on corrige cela au prix de l'introduction, pour un problème limité, d'une formule absolument nouvelle, l'autorisation, d'autant moins que cette autorisation est assortie de conditions (comme ici la référence à un important point controversé touchant un grand nombre de cantons). Cela donne à nouveau un élément peu clair et discutable, c'est du travail inutile. Il nous faut persister, même si c'est avec quelque regret, à appliquer une solution brutale et repousser les trois amendements Longet, Rechsteiner et Jaeger.

**Frau Stamm** Judith, Berichterstatterin: Wie Sie aus den Unterschriften des Minderheitsantrages, der hier zur Diskussion steht, sehen, habe ich mich in der Kommission der Minderheit angeschlossen. Hier fällt mir aber die Aufgabe zu, Ihnen die Argumente der Mehrheit vorzutragen.

Zunächst ist wieder einmal grundsätzlich in Erinnerung zu rufen, dass wir hier vor einer Teilrevision stehen und diese Teilrevision der Entlastung des Bundesgerichtes dienen soll.

Natürlich sind Streitwertgrenzen – wie andere Grenzen – immer unangenehme Festlegungen, die Härtefälle verursachen. Die Streitwertgrenze von 30 000 Franken entspricht einerseits der Teuerung, welche seit der letzten Festsetzung der Streitwertgrenze von 1959 eingetreten ist, andererseits sollte hiermit auch ein entsprechender Entlastungseffekt erreicht werden.

In der Kommission wurde von seiten des Bundesgerichtes geschätzt, dass mit dieser Erhöhung der Streitwertgrenze ungefähr die Hälfte der Fälle wegfallen könnte. Es ist offensichtlich, dass bei dieser Erhöhung der Streitwertgrenze gewisse Fragen gar nicht mehr ans Bundesgericht gezogen werden können, sei dies im Rahmen des Arbeitsrechtes, sei dies im Rahmen des Mietrechtes. Das ist nicht eine so neue

Erscheinung. Bereits im Mai 1980 hat der Bundesrat in Beantwortung einer Einfachen Anfrage Ziegler-Solothurn über Arbeitsstreitigkeiten, Streitwert vor Bundesgericht, sich entsprechende Gedanken gemacht und auch damals schon festgestellt, dass bei der Streitwertgrenze von 8000 Franken gewisse Streitigkeiten einfach nicht vor Bundesgericht gezogen werden können, ausser es werde dies über den Weg – bei bestimmten Voraussetzungen – der zivilrechtlichen Nichtigkeitsbeschwerde oder der staatsrechtlichen Beschwerde gemacht. So neu ist also diese Problematik nicht.

Die Kommission hat sich entschieden, an der Streitwertgrenze von 30 000 Franken für alle Fälle, ohne Ausnahme, festzuhalten. Es wurde unter anderem auch noch darauf hingewiesen, dass letzte kantonale Instanzen in Sachen Arbeitsrecht eine gute und ausgebildete Rechtsprechung haben und dass – wie bereits erwähnt – via staatsrechtlicher Nichtigkeitsbeschwerde solche Fälle allenfalls vor Bundesgericht gebracht werden könnten. Diese Ausführungen gelten für den Antrag Longet und für den Zusatzantrag Rechsteiner. Der Antrag von Herrn Jaeger enthält viele neue Elemente – insbesondere auch das Element, dass es sich hier nicht um ein Annahmeverfahren, sondern um ein Zulassungsverfahren handelt. Er enthält zudem den Passus, «wenn dadurch eine wesentliche Streitfrage mit Bedeutung für eine grössere Anzahl von Kantonen entschieden werden kann». Es sind zuviele neue Elemente enthalten.

Im Namen der Kommission muss ich Ihnen also empfehlen, den Antrag Jaeger sowie den Minderheitsantrag Longet mit dem Zusatz von Herrn Rechsteiner abzulehnen. In meinem persönlichen Namen empfehle ich Ihnen, den Antrag Longet mit dem Zusatz Rechsteiner anzunehmen.

**Bundesrätin Kopp:** Nach den ausführlichen Voten der beiden Kommissionssprecher kann ich mich kurz halten. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft die Frage geprüft, ob der Gesetzgeber das Erfordernis des Streitwertes für bestimmte Rechtsgebiete lockern sollte. In Uebereinstimmung mit der Expertenkommission Dubs hat er dies abgelehnt. Die Gründe dazu lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es besteht kein zwingender Grund, für Arbeitsstreitigkeiten oder, wie das der Antrag von Herrn Rechsteiner will, auch für Mieterstreitigkeiten, einen tieferen Streitwert anzusetzen als für andere Streitigkeiten. Die Streitwertgrenze mag die Anrufung des Bundesgerichtes zwar im Einzelfall erschweren, verhindert aber keineswegs die Bildung einer bundesgerichtlichen Praxis zum Arbeits- oder zum Mietvertragsrecht. Ich verweise zum Beispiel auf die Entscheide der ersten Zivilabteilung des Bundesgerichtes, die in den Berichten des Bundesgerichtes über seine Amtstätigkeit im Jahre 1984 und 1985 erwähnt werden. Nachdem Sie das Annahmeverfahren abgelehnt haben, möchte ich Sie dringend bitten, alle anderen Massnahmen, die der Bundesrat Ihnen vorschlägt, anzunehmen, damit der angestrebte Entlastungseffekt wenigstens einigermaßen erreicht werden kann.

Den Antrag von Herrn Jaeger hat bereits Herr Rechsteiner kritisiert. Das ist das einzige von seinen Ausführungen, dem ich zustimmen kann. Ich bin im übrigen der Meinung, dass er sich deutlich vergriffen hat, wenn er dem Bundesrat im Blick auf die Erhöhung der Streitwertgrenze Klassenjustiz vorwirft.

Die Problematik des Antrags Jaeger liegt unter anderem darin, dass er neu ein Zulassungsverfahren einführen will. Die Problematik wurde bereits von den Kommissionssprechern und anderen Rednern hervorgehoben. Im Effekt würde der Antrag von Herrn Jaeger gegenüber dem heutigen Zustand sogar zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichtes führen.

Ich bitte Sie, die Anträge der Herren Longet, Rechsteiner und Jaeger abzulehnen.

**Le président:** M. Jaeger désire faire une déclaration personnelle. Il a la parole.

**Jaeger:** Ich möchte zu meinem Antrag noch folgendes sagen: Die Kommissionsreferenten und auch Herr Bäumlin haben mich davon überzeugt, dass sich die Idee des Zulassungsverfahrens – so wertvoll sie mir an sich scheint – wahrscheinlich eben nicht so praktizieren lässt, wie das aus Effizienzgründen wünschbar wäre. Ich ziehe hier deshalb meinen Antrag zurück, bitte Sie aber, den Minderheitsanträgen Rechsteiner/Longet zuzustimmen, weil dort ebenfalls ein Teil unseres Anliegens realisiert ist.

**Le président:** M. Jaeger retire donc sa proposition au profit de celle de MM. Rechsteiner et Longet, minorité de la commission.

#### *Ordnungsantrag – Motion d'ordre*

**Rechsteiner:** Mir scheint dieses Abstimmungsverfahren nicht zweckmässig zu sein. Mein Antrag ist nicht ein Gegenantrag zum Antrag der Kommissionsminderheit, sondern ein Ergänzungsantrag. Ich schlage Ihnen deshalb vor, zunächst über den Antrag der Kommissionsminderheit Longet abzustimmen, und dann, für den Fall der Annahme, noch über den Ergänzungsantrag, den ich gestellt habe.

**Le président:** Nous passons au vote. Je vous propose, dans un premier vote, d'opposer la proposition de la minorité, qui réserve les contestations du droit du travail d'une valeur litigieuse minimale de 8000, francs à celle de M. Rechsteiner qui réserve également les contestations du droit du travail mais aussi des baux à loyer, d'une valeur litigieuse de 8000 francs minimum. Ensuite, nous opposerons le résultat de ce premier vote à la proposition de la majorité et du Conseil fédéral.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Ordnungsantrag Rechsteiner	51 Stimmen
Dagegen	65 Stimmen

#### *Abstimmung – Vote*

##### *Abs. 1 – Al. 1*

##### *Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag der Minderheit	63 Stimmen
Für den Antrag Rechsteiner	58 Stimmen

##### *Definitiv – Définitivement*

Für den Antrag der Minderheit	62 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen

##### **Art. 51 Abs. 1 Bst. a**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### **Art. 51 al. 1 let. a**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### *Angenommen – Adopté*

##### **Art. 55 Abs. 1 Bst. a und c**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Bst. a*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### *Bst. c*

##### *Mehrheit*

.... Rechts sind unzulässig. (Rest des Buchstabens streichen)

##### *Minderheit*

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### **Art. 55 al. 1 let. a et c**

##### *Proposition de la commission*

**Let. a**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Let. c****Majorité**

.... ou étranger. (Biffer la dernière phrase)

**Minorité**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Le président:** La proposition de minorité suite aux décisions que vous avez prises relatives à l'article 36a devient caduque.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 59, 60, 61****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62 Abs. 1 und 2****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 62 al. 1 et 2****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71 Bst. d (neu)****Antrag der Kommission****Mehrheit**

Streichen

**Minderheit**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 71 let. d (nouvelle)****Proposition de la commission****Majorité**

Biffer

**Minorité**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Le président:** Nous avons là aussi une proposition de la minorité de la commission qui est devenue caduque.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 72 Abs. 2 und 3****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 72 al. 2 et 3****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 86****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2**

.... Doppelbesteuerung und des Arrestes auf Vermögen ausländischer Staaten muss der ....

**Art. 86****Proposition de la commission****Al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2**

Lorsque ces recours portent sur des affaires de double imposition intercantonale ou sur le séquestre de biens d'Etats étrangers, il n'est pas nécessaire que les moyens de droit cantonal aient été épuisés.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 90 Abs. 1 Bst. c (neu)****Antrag der Kommission****Mehrheit**

Streichen

**Minderheit**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 90 al. 1 let. c (nouveau)****Proposition de la commission****Majorité**

Biffer

**Minorité**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Le président:** La proposition de minorité Iten est caduque.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 92****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 93 Abs. 1, 98 Bst. e****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 93 al. 1, 98 let. e****Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 98a (neu)****Antrag der Kommission****Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(Jeanneret, Hofmann, Iten, Lüchinger, Müller-Meilen, Steinegger)

(falls Art. 36b abgelehnt wird)

Streichen

**Art. 98a (nouveau)****Proposition de la commission****Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(Jeanneret, Hofmann, Iten, Lüchinger, Müller-Meilen, Steinegger)

(en cas de rejet de l'art. 36b)

Biffer

**M. Petitpierre**, rapporteur: A l'article 98a, il est proposé que les cantons instaurent là où elles n'existent pas des juridictions indépendantes de recours pour les litiges de droit administratif fédéral. C'est en quelque sorte le pendant du développement des commissions fédérales indépendantes de recours qui sont prévues à l'article 71a de la loi fédérale sur la procédure administrative. L'idée est la même dans les deux cas, garantir que le Tribunal fédéral ne soit saisi d'un recours administratif, en règle générale, qu'en deuxième instance. C'est une condition pour limiter, par ailleurs, son examen des faits ainsi que le contrôle de l'opportunité, comme cela ressort des articles 104 et 105 de l'OJ.

La constitutionnalité de cette règle a été mise en doute, notamment par le professeur Saladin lors de son exposé en séance de commission, et cela dans tous les cas où l'exécution du droit administratif fédéral appartient aux cantons en vertu de la constitution fédérale. M. Saladin nous a toutefois indiqué que plusieurs de ses collègues ne partageaient pas son point de vue, notamment le professeur Gygi. M. Eichenberger, de son côté, lors de son audition par notre commission, nous a également indiqué qu'il ne partageait pas l'avis de M. Saladin et que l'article 98a lui paraissait admissible dans le cadre de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. L'Office de la justice, dans une consultation, a confirmé ce point de vue.

Nous nous trouvons dans une situation quelque peu semblable à celle qui prévalait pour la procédure d'admission: devant des avis d'experts divergents, nous avons décidé de ne pas tenir la constitutionnalité comme l'élément déterminant et d'utiliser la liberté offerte par le désaccord des constitutionnalistes, le doute, en l'espèce, profitant à l'accusé, soit ici le système de l'article 98a proposé par le Conseil fédéral.

**Frau Stamm Judith**, Berichterstatterin: Es geht in Artikel 98a um die Verpflichtung der Kantone, richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen, welche Fälle des Bundesverwaltungsgerichtes beurteilen würden.

Auch in dieser Frage ist die Verfassungsmässigkeit umstritten. Es ist nicht ganz klar, ob der Bund den Kantonen eine solche Verpflichtung auferlegen kann oder nicht, ob es sich hier gleichsam um Vollzug von Bundesrecht oder um Eingriffe in die kantonale Organisationshoheit der Gerichte handelt. Die Kommission hat sich in diesem Fall, da die Verfassungsmässigkeit umstritten ist, dafür entschieden, diese Verpflichtung für die Kantone zu akzeptieren.

**M. Jeanneret**, porte-parole de la minorité: En vous invitant à biffer cet article 98a, il convient que nous vous disions d'abord en quoi il nous paraît critiquable, et pourquoi nous lions le débat qui s'instaure à son sujet à celui que nous venons d'avoir en ce qui concerne l'article 36b.

Avant tout, nous aimerions faire remarquer que nous ne venons pas d'un canton qui serait touché par une telle disposition. La juridiction administrative neuchâteloise, comme celle d'un certain nombre de cantons, donne parfaitement satisfaction. Mais, plusieurs cantons, jusqu'ici, se sont organisés d'autre manière.

Le fédéralisme n'a jamais consisté à dire que l'on souhaite que les autres agissent comme soi-même ou comme la Confédération. Il est une question de principe et c'est pourquoi les libéraux y attachent une importance décisive, dont l'esprit essentiel est de reconnaître le droit à la différence ou, si l'opportunité bien comprise commande d'instaurer une certaine unité nationale, de permettre que l'évolution se développe harmonieusement par la persuasion qui entraîne la conviction, et non par des injonctions qui sont inutiles, voire blessantes.

En l'espèce, nous admettons parfaitement que l'économie du projet du Conseil fédéral, que nous avons d'ailleurs largement soutenu à cette tribune, peut comprendre à juste titre le désir que les autorités cantonales statuant en dernière instance soient des autorités judiciaires appliquant une procédure administrative. Nous le comprenons d'autant mieux si nous nous attachons au but de la révision qui

consiste, une fois encore, à simplifier la tâche du Tribunal fédéral. Or, nous nous élevons contre cette obligation qui est politiquement critiquable. A cela s'ajoute que, juridiquement – M. le président vient de le rappeler – la solution préconisée prête le flanc à des critiques certaines et fondées sur le terrain constitutionnel. L'Office fédéral de la justice s'en défend mais, à notre avis – c'est la première fois que nous divergeons avec lui – à tort.

Tout d'abord, en doctrine, la question est largement controversée. Nous verrons, en temps utile, les réserves semble-t-il de deux éminents professeurs de droit public, membres du Conseil des Etats. Le professeur Saladin, quant à lui, a été entendu par la commission du Conseil national notamment sur ce point. Il est net, en distinguant l'obligation faite aux cantons d'instituer de telles autorités, selon qu'il s'agit de l'exécution du droit fédéral au niveau constitutionnel ou sur le plan de la législation. Dans le premier cas, et c'est ce qui nous intéresse ici, il affirme à juste raison que la Confédération ne serait pas compétente. Nous le présumons dès l'origine, nous en avons maintenant la démonstration.

De plus, il est intéressant de constater que la thèse du professeur Saladin s'est encore confirmée avec le temps. Ce qu'il évoquait en 1984, devant la Société suisse des juristes, il l'a précisé encore plus clairement devant la Commission du Conseil national, ce qui a d'ailleurs amené l'Office fédéral de la justice, dans un avis écrit, à reconnaître qu'une plus grande retenue du législateur fédéral se justifiait dans un partage bien compris des tâches entre la Confédération et les cantons. Pour lui, c'est une nécessité de politique constitutionnelle.

Enfin, et nous soulevons là un problème pratique d'importance et dont nous avons l'impression qu'il sera examiné au Conseil des Etats, que se passerait-il si les autorités compétentes de tels cantons ne répondaient pas à l'injonction fédérale, qu'il s'agisse du Grand Conseil, d'une Landsgemeinde, voire du peuple. Concrètement, il ne serait pas possible à la Confédération d'agir.

Pourquoi avons-nous lié ce débat à celui de l'article 36b? En premier lieu, et nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, ce projet est un paquet, dont les éléments contribuent à l'équilibre de l'ensemble. Nous pouvions, à la rigueur, passer par-dessus nos scrupules constitutionnels et nos réserves fédéralistes, si nous étions convaincus que tous les partenaires à l'effort commun y concourent. Mais comment pourrions-nous comprendre un législateur qui voudrait imposer aux autres ce qu'il ne s'impose pas lui-même, puisque le Conseil national, dans sa majorité, vient de décider le rejet de la procédure d'admission? Les Chambres renonceraient à une possibilité importante de répondre à la surcharge du Tribunal fédéral dans le cadre du droit fédéral, qu'elles ont la compétence d'organiser elles-mêmes, et elles auraient en même temps la prétention d'imposer des règles de conduite aux cantons.

Cela me fait un peu penser, si vous me permettez cette image, à une mère de famille qui, croquant devant ses enfants une tablette de chocolat à belles dents, interdirait en même temps à ces mêmes enfants d'en consommer parce que cela serait préjudiciable à leur santé! Non, ou bien nous votons un paquet qui comprend l'article 36 et l'article 98, ou bien nous avons des scrupules, à propos des deux, qui doivent nous amener à rejeter également l'article 36 et l'article 98a, dont je viens de rappeler qu'il est politiquement inopportun et juridiquement fort discuté. Je remercie le président de la commission d'avoir eu la courtoisie de préciser que la doctrine était partagée sur ce point.

**Bäumlin**: Ich beantrage, den Minderheitsantrag abzulehnen. Er ist wirklich nicht einleuchtend. Als nicht einleuchtend betrachte ich auch die Verbindung mit dem Entscheid über das Annahmeverfahren. Dieser Entscheid ist glücklicherweise negativ erfolgt. Herr Jeanneret hat versucht, diese Verbindung zu begründen; er konnte mich aber nicht überzeugen. Es wirkt wie eine Trotzreaktion: «Wenn Ihr das Annahmeverfahren nicht annehmt, dann werden wir Föderalisten böse.» In dieser Angelegenheit geht es nicht um

wohilverstandenen Föderalismus. Es ist klar, dass das Bundesrecht dort, wo es vom Kanton vollzogen wird, einheitlich angewendet werden muss. Es ist in erster Linie Sache der Kantone, auf ihrem Gebiet Ordnung herzustellen; es ist ihre Sache, selber dafür zu sorgen, dass das Bundesrecht richtig angewendet wird. Sie sollen nicht auf den Vogt, auf den Kontrolleur von aussen, warten. Das Bundesgericht soll wohl für den Notfall bereitstehen; es gehört aber zur Selbständigkeit und zur Würde der Kantone, in erster Linie selber für Ordnung zu sorgen.

Es sind nur noch wenige Kantone, die man daran erinnern muss. Ich will sie nicht aufzählen; man darf aber von ihnen erwarten, dass sie das Verlangte leisten. Es wird übrigens schonungsvoll formuliert, was man von ihnen verlangt; es wird ihnen keinesfalls vorgeschrieben, sie müssten neue Verwaltungsgerichte als besondere Organe schaffen. Es müssen lediglich richterliche Instanzen sein. Die neu zu bewältigenden Aufgaben können zum Beispiel einer Kammer des Obergerichtes übertragen werden. Es muss einfach eine unabhängige richterliche Instanz zuständig sein. Diese Einrichtung ist Sache der Kantone.

Ich möchte speziell auf den wichtigen Absatz 3 hinweisen. Folgendes sonderbares Phänomen kommt vor: In gewissen Kantonen sind die Verwaltungsgerichte dann nicht zuständig, wenn eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde an das Bundesgericht möglich ist. Eine solche Situation ist geradezu missbräuchlich. Ein Kanton mit einem Verwaltungsgericht soll dieses Verwaltungsgericht über alles entscheiden lassen, was im Kanton hängig werden kann; er soll nicht gewisse Angelegenheiten einfach zur Entlastung des eigenen Verwaltungsgerichtes dem Bundesgericht anlasten, welches dann als erste richterliche Instanz tagt. Das schickt sich nicht in einem Bundesstaat.

Wohlvstandener Föderalismus ist hier nirgends tangiert. Was vorgeschlagen wird, trägt – wenn auch in bescheidenem Ausmass – zur Entlastung des Bundesgerichtes bei. Es ist überdies eine Entlastung des Bundesgerichtes, die überhaupt nicht auf Kosten des Rechtsschutzinteresses des Bürgers geht. Darum kann ich der Mehrheit voll zustimmen. Beim Annahmeverfahren war es anders; ich war entschieden dagegen, weil es mir um den Schutz des Rechtsschutzinteresses des Bürgers ging. Dieses steht hier aber nicht zur Diskussion, im Gegenteil: Wir helfen hier dem Rechtsschutzinteresse des Bürgers innerhalb der Kantone in einer Weise, wie es auch einem Föderalisten zumutbar ist.

**M. Petitpierre, rapporteur:** La décision que nous prenons ici a une certaine importance, non seulement quant au principe, mais aussi du point de vue pratique. Je voudrais tout d'abord dire à M. Jeanneret que je ne vois pas le lien qu'il y a entre la procédure d'admission et son refus de l'article 98a. Si lien il y a, c'est avec l'article 71a de la loi sur la procédure administrative que nous allons bientôt traiter. Si nous acceptons cet article, la Confédération sera obligée de créer un plus grand nombre de commissions indépendantes de recours, c'est-à-dire de créer des juridictions de première instance administrative. C'est là qu'il y aurait un parallèle à faire. Mettre en balance le jugement qu'on a porté tout à l'heure sur une mesure considérée comme largement inefficace et inopportune peut bien entrer dans une sorte de troc dont le cadre général est tracé arbitrairement par les membres de la minorité. Ceux-ci ont simplement décidé que les deux dispositions étaient liées, mais il n'y a pas de lien objectif, c'est un lien subjectif qui ne s'impose nullement. Ensuite, je voudrais insister sur le fait que si on accepte pour l'instant l'hypothèse que les doutes de M. Saladin sont fondés, ces derniers n'excluent pas du tout que les cantons se voient obligés de créer des juridictions administratives pour le droit fédéral. M. Saladin nous dit seulement que cela ne joue pas dans les cas où la constitution délègue elle-même aux cantons l'exécution du droit fédéral. Dans tous les autres cas, le système est possible, il n'est pas anticonstitutionnel.

En définitive, la proposition de la minorité va plus loin que ce qu'elle veut, puisque dans tous les cas où la constitution

serait respectée, même dans l'optique de M. Saladin, il n'y a aucun motif de rejeter la proposition. Je me demande – et je le dis pour la suite des travaux – si on ne pourrait pas même lire, toujours dans l'hypothèse où M. Saladin aurait raison, l'article 98a d'une façon qui le rende compatible avec la constitution puisque, à l'alinéa 2, il est dit: «Les cantons règlent leurs compétences.... dans les limites posées par les dispositions du droit fédéral», dispositions qui par hypothèse, toujours en suivant M. Saladin, incluent la constitution, laquelle a donné aux cantons l'exécution. Par conséquent on aurait ici une norme qui exclurait l'obligation pour les cantons d'avoir des tribunaux administratifs ou des juridictions indépendantes de recours pour de telles situations. On pourrait ainsi amender le texte en excluant les matières dans lesquelles les cantons sont chargés de l'exécution par la constitution.

Pour toutes ces raisons, je voudrais qu'on maintienne ce texte, afin que le Conseil des Etats puisse en débattre tranquillement. Il me semble que même dans l'optique de M. Jeanneret il est bon que la discussion continue sur ce point qui, encore une fois, n'est pas sans importance pratique.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** In bezug auf Artikel 98a ist zuerst zu sagen, dass die Verpflichtung für die Kantone, verwaltungsunabhängige Instanzen zu schaffen, im Zusammenhang mit dem Annahmeverfahren natürlich eine Bedeutung hat. Beim Annahmeverfahren war nämlich vorgesehen, dass dieses nur bei Fällen spielen könnte, die vorher von einer richterlichen Instanz beurteilt worden wären. Das heisst aber nicht, dass diese verwaltungsunabhängigen Instanzen keinen Sinn mehr hätten, weil wir das Annahmeverfahren verworfen haben. Im Gegenteil! Diese verwaltungsunabhängigen Instanzen bringen an und für sich eine Entlastung für das Bundesgericht; denn immer dort, wo dieses einen Fall des Bundesverwaltungsrechtes zu entscheiden hat, der vorher von einer richterlichen Instanz entschieden worden ist, kann es sich auf die Rechtskontrolle beschränken und ist von der Aufgabe, auch noch den Sachverhalt zu überprüfen, entlastet.

Die Expertenkommission Dubs hat seinerzeit diese Vorinstanzen wegen ihrer Entlastungswirkung, nicht wegen des von ihr abgelehnten Annahmeverfahrens vorgeschlagen. Die Einführung solcher richterlicher Instanzen würde auch der Rechtseinheit dienen, haben wir doch heute die Situation, dass das Bundesgericht einerseits Fälle zu beurteilen hat, die vorher von einer richterlichen Instanz beurteilt wurden – dann hat es den Sachverhalt nicht mehr zu überprüfen –, andererseits aber auch Fälle beurteilen muss, die vorher von einer Verwaltungsinstanz beurteilt wurden – dann hat es den Sachverhalt zu überprüfen. Artikel 98a dient also auch der Rechtseinheit. Festzuhalten ist ferner, dass hier nicht verlangt wird, dass die Kantone neue Gerichte schaffen; sie können diese Prüfung im Rahmen des Bundesverwaltungsrechtes einer Abteilung ihrer kantonalen Gerichte übertragen, oder es können auch Rekurskommissionen sein.

Es ergibt sich hier noch folgender heikler Punkt. Wir haben einerseits mehrere Kantone, die zwar Verwaltungsgerichte kennen, diese aber nicht für die Prüfung bundesrechtlicher Fälle zur Verfügung stellen, andererseits jedoch auch mehrere Kantone, die noch gar kein Verwaltungsgericht kennen. Was aber, wenn in einem solchen Kanton die Errichtung eines Verwaltungsgerichtes zum Beispiel durch Volksabstimmung verworfen wird? Für diese Situation ist in der Schlussbestimmung Ziffer 1 des Gesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vorgesehen, dass die Kantone innert dreier Jahre seit Inkrafttreten dieses Gesetzes die entsprechenden Bestimmungen erlassen. Sie können diese Bestimmungen nötigenfalls und vorläufig in die Form nichtreferendumpflichtiger Erlasse kleiden, sie könnten also eine solche verwaltungsgerichtliche Abteilung in der Form eines Dekretes errichten. Ich verhehle nicht, dass mir dieses Dilemma im Rahmen der Kommissionsberatungen sehr unangenehm aufgestossen ist, weil mir klar wurde, dass – wenn in Kantonen, in denen ein Verwaltungsgericht via

Volksabstimmung verworfen wurde, nachher die entsprechende Einrichtung auf dem Dekretsweg eingerichtet wird – das dem Vertrauen des Bürgers in das Resultat seiner Abstimmungen nicht unbedingt förderlich ist.

Sie haben bereits gehört, dass die Frage auch verfassungsrechtlich umstritten ist. Die Kommission hat sich aber trotzdem dazu bekannt, diese Verpflichtung der Kantone zu bejahen, und zwar aufgrund unseres Leitfadens. Wir machen hier eine Teilrevision des Organisationsgesetzes: diese Teilrevision soll der Entlastung dienen. Die Schaffung dieser verwaltungsunabhängigen Instanzen würde für das Bundesgericht eine Entlastung bringen. Ich empfehle Ihnen deshalb Zustimmung.

**M. Bonnard:** Vous voudrez bien m'excuser de prendre la parole après les rapporteurs; ce sont leurs interventions qui m'amènent à formuler encore une remarque au sujet de cet article 98, lettre a.

En effet, je me demande si le législateur ne va pas au-delà de ce qu'il est nécessaire de dire, car l'on veut donner aux justiciables un certain nombre de garanties en dotant les cantons d'autorités judiciaires. Mais, est-on sûr – et c'est là que j'ai des doutes sérieux – que le fait qu'une autorité soit judiciaire procure les garanties souhaitées? Dans le canton de Vaud, par exemple, où de nombreux recours sont tranchés par le Conseil d'Etat, la procédure est ainsi organisée – les membres du Tribunal fédéral ne le contesteraient pas – qu'elle donne aux justiciables toutes les garanties que l'on peut attendre d'un tribunal: l'indépendance, l'examen des faits, le droit d'être entendu. Toutes ces règles sont soigneusement respectées.

Dans ces conditions, il me paraît que l'article 98a est inutile. Si le Tribunal fédéral, à l'occasion de l'examen d'une affaire pendante dans un canton, constate qu'il y a eu des irrégularités de procédure grave, il a toujours la faculté d'annuler et de renvoyer. A mon sens, la disposition va au-delà de la nécessité. Je vous propose par conséquent d'accepter la proposition de M. Jeanneret.

**M. Petitpierre,** rapporteur: Nous ne parlons pas de la même chose. Je peux encore comprendre votre optique, en ce qui concerne l'inutilité. Or, ici, il s'agit de créer une première instance administrative, de sorte que le Tribunal fédéral, dans tous les cas, puisse se reposer sur une décision prise dans les conditions judiciaires. On entend par là l'indépendance de l'autorité, ce qui ne peut pas être le cas pour un Conseil d'Etat. Celui-ci pourrait désigner lui-même les membres de la commission, mais il ne remplit pas les conditions d'indépendance pour la juridiction administrative. Or, c'est cela que l'on désire. Cette disposition n'est donc pas inutile, car c'est elle qui permettrait au Tribunal fédéral de ne pas revoir les faits ni l'opportunité.

**M. Bonnard:** Je voudrais seulement faire remarquer à M. Petitpierre que, contrairement à ce qu'il dit, il existe des gouvernements qui offrent les mêmes garanties que l'autorité judiciaire.

**Bundesrätin Kopp:** Die Begründung, die uns Herr Jeanneret zu seinem Antrag gegeben hat, sowie die ausserordentlich interessante Diskussion, die sich daraus entwickelte, veranlassen mich, zu diesem Antrag etwas ausführlicher Stellung zu nehmen als ich das vorgesehen hatte.

Aus unserer Sicht ist der Antrag von Herrn Jeanneret abzulehnen und der Kommissionmehrheit zuzustimmen. Es ist tatsächlich nicht einzusehen, weshalb Herr Jeanneret diesen Link – Sie entschuldigen den Ausdruck – zwischen dem Annahmeverfahren und der Verpflichtung der Kantone zur Einführung richterlicher Behörden in der Verhandlungsrechtspflege herstellen will; denn die Einführung solcher Instanzen in den Kantonen hat selbstverständlich auch ihren Sinn, wenn das Annahmeverfahren nicht kommen sollte, und führt zu einer Entlastung des Bundesgerichtes, dies vor allem aus folgenden Überlegungen: Richterliche Vorinstanzen halten erfahrungsgemäss einen Teil der Beschwer-

defälle zurück, die sonst an das Bundesgericht gelangen. Sie üben unbestrittenermassen eine gewisse Filterwirkung aus. Das Bundesgericht kann sich gegenüber richterlichen Vorinstanzen, auch solchen der Kantone, grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränken, und es muss den Sachverhalt nicht mehr prüfen. Auch darin liegt eine Entlastung des Bundesgerichtes.

Abgesehen davon spricht eine ganze Reihe von anderen Gründen für den Ausbau der Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen, soweit es – ich betone das – um Bundesverwaltungsrecht geht. Das Gewicht der kantonalen Rechtspflege – wie der Kantone überhaupt – wird gestärkt, wenn das Bundesgericht sich bei der Prüfung grundsätzlich auf Rechtsfragen beschränkt. Es befriedigt zudem nicht, wenn das Bundesgericht einen kantonalen Entscheid mit unterschiedlichen Masstäben prüft, je nachdem, ob als Vorinstanz eine richterliche Behörde oder aber eine Verwaltungsbehörde entschieden hat. Das schafft Unterschiede zwischen den Kantonen, die sich nicht rechtfertigen lassen. Kantonale verwaltungsrichterliche Vorinstanzen vereinfachen für den Bürger das Beschwerdeverfahren und den Instanzenzug an die eidgenössischen Gerichte. In manchen Kantonen ist nämlich der Beschwerdeweg gespalten, je nachdem, ob sich die angefochtene Verfügung auf kantonales Verwaltungsrecht oder auf Bundesverwaltungsrecht stützt. Beruht die Verfügung auf kantonalem Recht, so unterliegt sie der Beschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht. Stützt sich die Verfügung dagegen auf Bundesverwaltungsrecht, so bleibt sie dem Verwaltungsgericht entzogen. Der Beschwerdeentscheid der kantonalen Verwaltungsbehörde unterliegt in diesem Fall somit direkt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Dieser Spaltung des Rechtswegs haften unbestreitbar Nachteile an, vor allem deshalb, weil der Bürger den Instanzenzug im Einzelfall kaum mehr eindeutig berechnen kann.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Bund mit Artikel 98a OG-Entwurf nicht weiter geht als unbedingt nötig. Dies gilt insbesondere für Organisation und Verfahren der richterlichen Behörden, welche die Kantone grundsätzlich selber regeln können. So sind die Kantone insbesondere frei, ob sie ein allgemeines Verwaltungsgericht oder Rekurskommissionen einführen wollen.

Schliesslich ist nach Ansicht des Bundesrates Artikel 98a OG auch verfassungsmässig. Die Bestimmung ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn man sie an der bisherigen Praxis des Bundesgesetzgebers hinsichtlich organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorschriften für den kantonalen Vollzug von Bundesrecht misst. Sie rechtfertigt sich aber auch aus rechtsstaatlichen Erwägungen, indem sie eine Minimalgarantie für einen angemessenen Rechtsschutz in allen Kantonen gewährt.

Herr Professor Saladin, der bereits mehrfach zitiert wurde, hat an der Sitzung der Kommission des Nationalrates den Artikel 98a als teilweise verfassungswidrig qualifiziert, nämlich insoweit, als die Bundesverfassung selber den Vollzug des Bundesverwaltungsrechts den Kantonen überträgt. Die Kommission hat damals eine Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz verlangt. Dieses weist in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass die Lehre in dieser Frage gespalten ist. Ein Teil spricht den Kantonen jegliche Organisations- und Verfahrensautonomie ab, soweit es um den Vollzug von Bundesverwaltungsrecht geht. Selbst jene Staatsrechtslehrer, die wie Professor Saladin den Kantonen eine solche Autonomie zuerkennen, sind untereinander nicht einig. So macht namentlich Professor Hangartner keinen Unterschied zwischen bundesrechtlichen Regelungen, deren Vollzug den Kantonen von Verfassung wegen zugewiesen ist, und den übrigen Regelungen.

Gegen die These von Professor Saladin spricht im weiteren, dass der Bundesgesetzgeber nach herrschender Lehrmeinung selbst in jenen Bereichen Organisations- und Verfahrensbestimmungen erlassen darf, die von Verfassung wegen ausdrücklich den Kantonen vorbehalten sind. Es handelt sich um den Zivil- und um den Strafprozess.

Es besteht kein zwingender Grund, höhere Anforderungen

zu stellen, wenn der Bund den Kantonen den Vollzug in anderen Verfassungsbestimmungen vorbehält. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass solche Verfassungsbestimmungen eher unkoordiniert entstanden sind. Es wäre daher verfehlt, daraus unmittelbare Schlüsse über das Ausmass der kantonalen Organisations- und Verwaltungsautonomie zu ziehen.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Argumentation von Herrn Professor Saladin keineswegs zwingend ist. Die Gründe, die der Bundesrat für die Verfassungsmässigkeit von Artikel 98a OG-Entwurf vorbringt, haben daher nach wie vor ihre Gültigkeit. Die Bestimmung ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn man sie an der bisherigen Praxis des Bundesgesetzgebers hinsichtlich organisatorischer und verfahrensrechtlicher Vorschriften für den kantonalen Vollzug von Bundesrecht misst. Sie rechtfertigt sich aber auch aus rechtsstaatlichen Erwägungen, indem sie eine Minimalgarantie für einen angemessenen Rechtsschutz in allen Kantonen gewährt.

Aus all diesen Überlegungen und namentlich auch, weil zwischen dem Annahmeverfahren und diesem Artikel kein Zusammenhang besteht, bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Kommissionsminderheit abzulehnen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	41 Stimmen

**Art. 99 Bst. e und ebls**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 99 let. e et ebls**  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

**Art. 100**  
Antrag der Kommission  
Bst. a, b, Ziff. 5 (neu), k, r und s (neu)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Bst. e Ziff. 5  
Streichen  
Bst. f

...., ausser denen über die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung .... anderes bestimmen, über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen;

**Art. 100**  
Proposition de la commission  
Let. a, b ch. 5 (nouveau), k, r et s (nouvelles)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
Let. e ch. 5  
Biffer

Let. f  
Les décisions en matière de poursuite pénale, à l'exception de celles concernant le refus de l'autorisation de poursuivre pénalement des agents de la Confédération et, en tant que le droit fédéral n'en dispose pas autrement, l'entraide judiciaire en matière pénale.

#### Angenommen – Adopté

**Art. 101 Bst. d**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 101 let. d**  
Proposition de la commission

#### Angenommen – Adopté

**Art. 104 Bst. c**  
Antrag der Kommission  
Ziff. 1 und 2  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Ziff. 3  
Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

**Art. 104 let. c**  
Proposition de la commission  
Ch. 1 et 2  
Adhérer au projet du Conseil fédéral  
Ch. 3  
Biffer (= maintenir le texte actuel)

#### Angenommen – Adopté

**Art. 105 Abs. 2**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 105 al. 2**  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

**Art. 107 Abs. 1 und 2**  
Antrag Weber-Arbon  
Streichen

**Art. 107 al. 1 et 2**  
Proposition Weber-Arbon  
Biffer

**Präsident:** Aufgrund des Antrages Weber zu Artikel 32 ergibt sich die entsprechende Aenderung bei Artikel 107, das heisst die Absätze 1 und 2 werden gestrichen.

#### Angenommen – Adopté

**Art. 108 Abs. 2 erster Halbsatz**  
Antrag der Kommission  
Mehrheit  
Streichen  
Minderheit  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 108 al. 2 première partie**  
Proposition de la commission  
Majorité  
Biffer  
Minorité  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Präsident:** Ueber diesen Artikel haben Sie bereits bei Artikel 36a Absatz 1 Buchstabe d entschieden.

#### Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit Adopté selon la proposition de la majorité

**Art. 109**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
Proposition de la commission  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

#### Angenommen – Adopté

**Art. 110 Abs. 1 erster Halbsatz, 112, 116, 117 Bst. c, 118**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 110 al. 1 première partie, 112, 116, 117 let. c, 118***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 120, 123 Abs. 1 und 2 und 125 erster Satz***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 120, 123 al. 1 et 2 et 125 première phrase***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. **Petitpierre**, rapporteur: Les décisions de suivre le Conseil fédéral sur l'application au Tribunal fédéral des assurances des règles valables pour le recours administratif devant le Tribunal fédéral de Lausanne ont été prises par des majorités extrêmement ténues, en première lecture, en général par une voix d'écart quand ce n'était pas la voix prépondérante du président, une fois par 3 voix d'écart. Nous avons invité à s'exprimer devant la commission des représentants de la Fédération suisse pour l'intégration des handicapés, M. Pestalozzi, du secrétariat de Pro Infirmis, M. Dittling. Ces représentants nous ont montré en quoi les prétentions en cause devant le Tribunal fédéral des assurances sont le plus souvent essentielles, voire vitales, pour les recourants et, par conséquent, pourquoi les groupements qu'ils représentaient sont alarmés par l'assimilation du contentieux des assurances au contentieux administratif ordinaire. Même si on peut penser que les modifications que nous vous proposons, à une très faible majorité, ne compromettent pas les intérêts légitimes des assurés sociaux, je souhaite quand même avoir souligné, en vue notamment des délibérations du Conseil des Etats, combien cette problématique est importante.

Pour l'instant je vous invite à suivre la majorité de la commission, dont vous aurez remarqué qu'à l'article 134 les frais judiciaires ne doivent en aucun cas dépasser 500 francs devant le Tribunal fédéral des assurances. Cette notion de frais judiciaires, nous avons mandat Mme Stamm et moi-même, d'indiquer que c'est la plus large possible comme nous en avons soigneusement élaboré le contenu en commission. J'attire encore votre attention, pour la clarté du débat, sur l'article 159, alinéa 2, qui veut qu'il n'y ait pas d'indemnisation de la partie adverse lorsque cette partie est une autorité; cela jouera un rôle très important en matière d'assurances sociales quand le recourant perd.

Frau **Stamm** Judith, Berichterstatterin: Dieser ganze Fragenkreis, ob die Verfahrensvorschriften, die vor dem Bundesgericht in Lausanne gelten, auch auf das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern anzuwenden seien, wurde von der Kommission ausserordentlich sorgfältig geprüft. Wir haben uns zu diesem Problemkreis auch die Ausführungen der Herren Pestalozzi (von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter) und Detling (Generalsekretariat der Pro Infirmis) angehört. Die Kommission war sich bewusst, dass es bei dieser Aenderung um eine sehr delikate und heikle Verschiebung geht. Die entsprechenden Mehrheiten, die für die Angleichung der Verfahrensvorschriften sprachen, waren denn auch zum Teil recht minimal.

Wir müssen Sie trotzdem bitten, der Mehrheit der Kommission zu folgen. Im Rahmen der Verfahrenskosten hat die Mehrheit entschieden, dass nicht höhere Gerichtskosten als 500 Franken auferlegt werden dürfen. Das ist ein Entgegenkommen, das im Sinne der Kommission nicht mehr übersritten werden kann.

*Angenommen – Adopté***Art. 127 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Streichen

**Art. 127 al. 1***Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté***Art. 128, 130***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 132***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Minderheit*

(Longet, Braunschweig, Chopard, Grendelmeier, Leuenberger Moritz, Stamm Judith, Vannay, Weber-Arbon)

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

**Art. 132***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Minorité*

(Longet, Braunschweig, Chopard, Grendelmeier, Leuenberger Moritz, Stamm Judith, Vannay, Weber-Arbon)

Biffer (= maintenir le texte actuel)

M. **Longet**, porte-parole de la minorité: La majorité de la commission – à vrai dire, comme l'a rappelé tout à l'heure le président de la commission, une majorité assez faible – vous propose de suivre le Conseil fédéral et d'abroger l'article 132. Le Conseil fédéral et la majorité partent de l'idée qu'il n'est pas tolérable que des procédures différentes existent pour les deux tribunaux supérieurs et qu'il faut donc concrètement aligner la procédure du Tribunal fédéral des assurances sur celle du Tribunal fédéral. Pour ma part, je constate qu'ici on a affaire à une opposition désormais classique entre l'esprit de géométrie et l'esprit de finesse. On veut aligner ce qui n'a pas à être aligné. Je voudrais démontrer ici que les quelques différences de procédure existant actuellement se justifient parfaitement.

Il convient, en préambule, de rappeler le caractère particulier, tout à fait spécifique, des attributions et de la clientèle du Tribunal de Lucerne. A l'article 132, il s'agit de litiges ayant trait aux prestations d'assurance-vieillesse, invalidité, chômage, maladie et bientôt maternité. On traite de droits souvent durement acquis par des citoyens dont on ne peut pas dire qu'ils jouissent d'une situation facile, brillante et heureuse. Ce sont des personnes âgées, des malades, des chômeurs ou des invalides. La question que nous nous posons est de savoir ce que leur offre l'article 132.

Cet article permet essentiellement au Tribunal fédéral des assurances de statuer en opportunité, de revoir les faits et de conclure sans être lié par les demandes formulées par les parties, en faveur ou au détriment de ces dernières. Si l'on devait suivre les propositions de la majorité, le Tribunal fédéral des assurances serait privé d'une bonne partie de sa marge de manoeuvre. Or, cette marge de manoeuvre lui est indispensable.

Dans le domaine des assurances sociales, il faut savoir que la séparation usuelle en argumentation procédurale, en argumentation de droit et argumentation de fait est tout particulièrement difficile, voire impossible. Les notions de droit matériel sont en effet souvent fort vagues et nécessitent dans chaque cas une appréciation concrète de la situation. Il est difficilement imaginable de traiter un dossier de ce type sous l'angle juridique pur sans avoir la possibilité de réexaminer, non seulement les conclusions juridiques qu'on en a tirées, mais aussi les faits eux-mêmes qui en sont la base: par exemple, quand il s'agit de définir le degré d'une

faute, la capacité de réadaptation qui peut être raisonnablement exigée de tel ou tel recourant, la part professionnelle dans une maladie, le taux d'invalidité. Je vous rappelle que nous venons d'affiner, tout récemment, les possibilités d'apprécier l'invalidité d'une personne.

Il s'ajoute à cette situation particulière que les cantons ne connaissent souvent, pour ces litiges, qu'une seule instance, et encore une instance organisée et composée de manière très variable d'un canton à l'autre. Par conséquent, priver le Tribunal fédéral des assurances de la possibilité de revoir les faits – c'est bien de cela qu'il s'agit essentiellement – c'est faire payer aux ayants droit les imprécisions dans l'établissement des faits matériels, souvent très controversés, d'appréciation très difficile, où les possibilités d'erreurs sont à la fois plus nombreuses que dans d'autres domaines et aussi plus lourdes de conséquences qu'ailleurs pour des assurés qui, je le répète, ne sont pas parmi les plus favorisés de notre population. Nous estimons qu'il n'est pas normal de leur faire payer à eux le fait que la législation sociale soit nécessairement technique et complexe et que les instances cantonales ne soient pas toujours de même qualité.

En ce qui concerne la maxime d'office, il faut savoir que les recourants s'adressent souvent au Tribunal fédéral de Lucerne par simple lettre. Ce Tribunal n'est pas du tout un tribunal comme un autre et il importe qu'il puisse rester ouvert aussi à des citoyens qui ont peur d'agir par le biais de mandataires quels qu'ils soient. Mais c'est aussi admettre que les demandes de ces justiciables ne sont pas toujours fondées de manière experte et si le Tribunal fédéral n'a plus la possibilité de s'en écarter, dans les deux sens d'ailleurs, on court alors deux risques: soit des injustices, parce que le recourant n'aura pas fait valoir tous ses droits, et le Tribunal ne pourra pas lui accorder un droit qu'il n'aura pas revendiqué, une prestation qu'il n'aura pas invoquée. Etant donné la complexité et du droit social et des situations matérielles, il est parfaitement possible qu'un recourant oublie d'invoquer une prestation à laquelle il aurait droit. Ce serait tout à fait choquant que le tribunal ne puisse plus la lui accorder. Soit le recourant se fera maximaliste en évoquant toutes les demandes possibles et imaginables par crainte d'oublier une prestation à laquelle la loi lui donnerait droit. On notera en passant l'effet plutôt contreproductif sur le plan de la décharge du tribunal de ce type d'attitude.

Par ailleurs, j'aimerais aussi indiquer que la loi d'organisation judiciaire contient déjà un certain nombre de moyens – ils ne sont peut-être pas suffisamment appliqués – d'écarter les procédures engagées à la légère ou de manière abusive. Il faut travailler à ce niveau avant de tailler dans le vif.

C'est à juste titre que nos prédécesseurs avaient prévu une marge de manoeuvre plus grande pour le Tribunal fédéral des assurances, en raison de la spécificité de sa tâche. La minorité vous demande de lui laisser cette marge de manoeuvre. Cette requête n'est pas formulée uniquement par la minorité, mais aussi par un certain nombre d'organisations spécialisées. La Fédération suisse pour l'intégration des handicapés, Pro Infirmis, l'Association suisse des invalides et même la Caisse nationale d'assurance nous ont adressé des documents circonstanciés et nous ont interpellés personnellement devant les commissions.

Pour terminer, je rappelle qu'il est question ici de la situation de malades, de personnes âgées, d'invalides et de chômeurs, pour lesquels les prestations d'assurance sociale sont souvent d'importance vitale. En supprimant l'article 132, vous prenez une lourde responsabilité, celle de réduire la protection dont bénéficient ces assurés sociaux et, par conséquent, de péjorer leur situation. Nous ne pensons pas que, dans notre pays, la sécurité sociale ait atteint un degré de perfectionnement tel qu'on puisse, par le détour d'une révision formelle de l'organisation judiciaire, prendre le risque de démanteler à froid des garanties pour les plus faibles de nos concitoyens.

**Leuenberger Moritz:** Ich habe grosse Bedenken, dass Sie – wenn Sie der Kommissionsmehrheit folgen – die Versicher-

ten völlig der Sozialversicherung ausliefern. Um dies zu erläutern, gebe ich Ihnen ein sehr häufiges Beispiel auf diesem Gebiet.

Zwischen Sozialversicherung und dem Versicherten wird gemeinsam ein Arzt beauftragt, der den Grad der Invalidität festlegen soll. Er kommt auf eine Invalidität von 30 Prozent. Das ist dann aber der Sozialversicherer zuviel, obwohl sie vorher diesem Gutachten zustimmte. Sie beauftragt einen internen Arzt, und der kommt zum Schluss, dass nur 10 Prozent Invalidität vorliege. Das kantonale Versicherungsgericht von Zürich sagt dann, der Grad der Invalidität sei eine Ermessenssache. Und wenn die Sozialversicherung der Auffassung sei, es liege 10 Prozent Invalidität vor, sei dieser Entscheid schon recht. Diese Feststellung findet sich dann in einem einzigen Satz, ohne irgendeine weitere Begründung.

Bis jetzt konnte man damit noch argumentativ vor das Eidgenössische Versicherungsgericht gehen; das soll künftig nicht mehr möglich sein. Ich will mich – ausser über das Versicherungsgericht des eigenen Kantons – nicht abfällig über kantonale Versicherungsgerichte äussern. Aber in unserem Kanton ist bekannt, dass der Gerichtsschreiber, der ohnehin das Sagen hat, stolz erzählt, es sei bei ihnen ein Prinzip, 90 Prozent sämtlicher Einsprachen abzuschmettern, sonst würde das Gericht langfristig auch überlastet. Das führt dann zu solchen Urteilen.

Es geht nicht nur um den Grad von Invalidität, es geht auch um Fragen der Rentenkürzung wie um Fragen des Rückgriffs und um Umschulungen usw. Ich möchte Sie vor allem auf den ungeheuer grossen Streitwert aufmerksam machen, der diesen Fragen zugrunde liegt.

Wir haben vorher für das Bundesgericht in Lausanne eine Streitwertgrenze von 30 000 Franken beschlossen. Wenn man über den Invaliditätsgrad zwischen 10 und 50 Grad streitet, bedeutet das kapitalisiert eine Summe von 300 000 bis 500 000 Franken. Bei einer solchen Summe haben Sie im Falle einer Privatversicherung – bei haftpflichtrechtlichen Fragen beispielsweise – bis zu drei kantonalen Instanzen, und vor allem können Sie nachher ans Bundesgericht. Hier geht es nicht nur um einen grossen Kapitalwert, sondern auch um grosse persönliche Interesse, nämlich um körperliche Benachteiligungen und die Wiedergutmachung. Ausgerechnet hier verweisen Sie die Leute an kantonale Versicherungsgerichte, die sich zum Prinzip machen – mindestens das in Zürich, das in Luzern gar nicht; das ist ein sehr seriöses kantonales Versicherungsgericht –, im Zweifelsfall einfach der Sozialversicherung zu helfen. Denken Sie auch daran, die Sozialversicherungen sind unterdessen nicht mehr nur die SUVA oder die IV. Es sind auch private Versicherungsgesellschaften, wie die «Zürich» oder die «Winterthur». Was machen diese Gesellschaften? Sie kaufen sich einfach die allerhärtesten Aerzte ein, die ihnen dann die knallhärtesten Gutachten gegen die Versicherten machen. Dann kommt das Versicherungsgericht und sagt, das ist eine Ermessenssache. Wir geben der Sozialversicherung recht.

Wenn Sie hier der Mehrheit der Kommission zustimmen, treiben Sie die Versicherten in die Arme der Sozialversicherer und ihrer unbarmherzigen versichertenfeindlichen Aerzte.

**Weber-Schwyz:** Ich möchte hier einige Bedenken zum Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde äussern. Mit Artikel 132 würden wir beim Bundesgericht in Lausanne wie beim Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern die gleichen Verfahrensregeln einführen. Was auf den ersten Blick für Lausanne gut ist, ist unter Umständen für Luzern problematisch. Wir müssen davon ausgehen, dass verschiedenste Voraussetzungen des Zivilverfahrens beim Sozialversicherungsrecht nicht gelten. Zudem gilt es zu bedenken, dass beim Eidgenössischen Versicherungsgericht vorwiegend über eidgenössische Sozialversicherungseinrichtungen entschieden wird, somit über Mittel, die aus der Bundeskasse und vom Versicherten stammen. Das Sozialversicherungsrecht ist in der Regel nicht die bevorzugte Sparte

der Juristen. Beim Versicherungsgericht kommt ein grosser Teil der Fälle zur Beurteilung, die nicht von Anwälten begleitet sind. Es ist auch hier zu beachten, dass mit Artikel 98 eine Neuerung eingeführt wurde und in den Kantonen in der Regel nur eine richterliche Instanz vorhanden ist, im Gegensatz zum Zivilverfahren. Nun würde beim Versicherungsgericht auf eine Angemessenheitskontrolle, auf eine Sachverhaltsüberprüfung verzichtet.

Mit der Korrektur bei Artikel 36d, in dem nun die Erheblichkeitsfrage nicht mehr mitspielt, ist einiges geklärt worden. Ein Bedenken ist mir aber geblieben, nämlich beim Grundsatz der Bindung an die Parteibegehren. Was wiederum in zivilen Verfahren richtig ist, kann hier Probleme bringen. Die Vertretung der Rechtssuchenden erfolgt nämlich vielfach nicht durch Juristen, sondern durch Funktionäre der öffentlichen Hand, durch Sozialfürsorger. Viele Eingaben werden von den Geschädigten selber gemacht, also nicht von Kennern des Sozialversicherungsrechtes.

Nun kann es sich ergeben, dass fälschlicherweise – beispielsweise in Unkenntnis eines Rentenanspruchs – eine Rente ab März 1987 gefordert wird. Man entdeckt erst später, dass ein Rechtsanspruch schon ab 1985 bestanden hätte: Aber der Geschädigte ist dennoch an die Parteibegehren gebunden! Deshalb müsste eine Möglichkeit gegeben sein, solche Härtefälle beim Versicherungsgericht neu zu beurteilen.

Letztlich geht es mir hier um den Rechtsschutz des unbeholfenen Rechtssuchenden wie auch um gerechte Rechtsanwendung im Sozialversicherungsrecht: Es darf doch nicht sein, dass der Wohnsitz im Kanton X dazu führt, dass man bei der Arbeitslosenversicherung anders beurteilt als bei Wohnsitz im Kanton Y, also je nach Kanton verschiedenartige Renten zugesprochen werden. Mit anderen Worten: Es würde mich sehr interessieren, von der Departementsvorsteherin zu hören, wie im Fall Versicherungsgericht die Frage der Parteibegehren zu behandeln wäre.

M. **Petitpierre**, rapporteur: Je tiens à répondre ce qui suit à MM. Longet et Leuenberger: Dans une certaine mesure, les faits sont tout de même contrôlables, dans le cadre de l'article 105.

En ce qui concerne les conclusions qui lient les parties, il faut admettre qu'elles comportent des inconvénients mais qu'il est possible de les prévenir et d'attendre des intéressés qu'ils se fassent conseiller le plus tôt possible. A mon avis, le conseil ne peut être que positif, quelle que soit l'optique adoptée. En effet, se faire conseiller suffisamment tôt est aussi une façon d'éviter de se lancer, dans des procédures décevantes, trompeuses et qui peuvent conduire à passablement d'amertume.

Je ne peux pas contester les propos de M. Leuenberger, dans la mesure où il a l'expérience de situations où les cantons n'ont pas fait correctement ce qu'ils devaient, mais n'oublions pas que tout contrôle n'est pas supprimé; il en reste quand même quelque chose.

Enfin, en ce qui concerne la question posée à Mme Kopp, je renonce à y répondre, car je ne saurais comment le faire. Au nom de la petite majorité de la commission, je vous invite à soutenir le point de vue qu'elle a adopté et qui reprend celui du Conseil fédéral. A titre personnel, je suis trop étroitement lié avec un des groupements qui défend les intérêts des assurés sociaux pour pouvoir participer à ce vote; je m'abstiendrai donc.

Frau **Stamm** Judith, Berichterstatterin: Ich will Ihnen nicht verhehlen, dass es mir als Berichterstatterin deutscher Sprache ausserordentlich schwer fällt, in diesem Punkt die Mehrheit der Kommission zu vertreten. Sie sehen auf der Fahne, dass ich den Minderheitsantrag unterstützt habe. Es geht hier darum, die Verfahrensvorschriften vor Bundesgericht auch für das Eidgenössische Versicherungsgericht anzuwenden. In der Kommission wurden im wesentlichen folgende Gründe dafür angeführt.

Wir müssen ein weiteres Mal daran erinnern, dass diese Revision, der Entlastung unserer Gerichte dienen soll. In der

Tat würde die Verfahrensänderung für das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Entlastung bringen, indem es von der Prüfung des Sachverhalts, der Angemessenheit entbunden wäre und an die Parteianträge gebunden wäre. Hier ist hinzuweisen darauf, dass auch, wenn man das Verfahren vor Bundesgericht annehmen würde, immerhin die Bestimmung von Artikel 105 Absatz 2 bestehen bleibt. Das Versicherungsgericht könnte auch dann den Sachverhalt überprüfen, wenn keine richterliche Vorinstanz geurteilt hat, wenn der Sachverhalt offensichtlich unrichtig wäre, offensichtlich unvollständig oder wenn wesentliche Verfahrensbestimmungen verletzt worden wären. Es wurde in der Kommission auch gesagt, dass der Anstieg der Fälle beim Eidgenössischen Versicherungsgericht nicht so dramatisch sei wie in Lausanne. Immerhin wies das Versicherungsgericht darauf hin, dass mehr und mehr schwierige Fälle zu behandeln seien; es scheint mir richtig, dass man nicht warten muss, bis der Pendenzenberg erdrückend wirkt.

Ein weiteres Argument war: Die obersten Gerichte sollten gleichgestellt, von diesen Pflichten entbunden werden, den Fall nochmals neu aufzurollen. Ein drittes Argument war, dass die Infrastruktur in den Kantonen heute besser ausgebaut ist als zur Zeit, da man die Sozialversicherung ausbaute.

Im Namen der hauchdünnen Mehrheit der Kommission empfehle ich Ihnen daher, auf den Vorschlag des Bundesrates einzugehen.

Bundesrätin **Kopp**: Sie haben gehört, dass das bisherige Sonderrecht im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht aufgehoben werden soll und dass für das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht die gleichen Verfahrensregeln gelten sollen. Das betrifft folgende Punkte:

Die Angemessenheitskontrolle soll nur noch bei erstinstanzlichen Verfügungen über die Festsetzung von Abgaben und von öffentlichrechtlichen Entscheidungen stattfinden.

Ein wesentlicher Punkt ist sodann die Bindung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts an die Feststellung des Sachverhalts, wenn richterliche Behörden als Vorinstanzen entscheiden und den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt haben.

Der Präsident hat zu Recht darauf hingewiesen, dass diese neue Bestimmung im Zusammenhang mit Artikel 105 OG zu werten sei.

Zur Bindung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts an die Parteianträge hat Herr Weber eine Frage gestellt. Er befürchtet, der Rechtsschutz könne dadurch vermindert werden, dass gerade beim Versicherungsgericht sehr oft von Leuten Beschwerde geführt wird, die nicht durch Anwälte vertreten sind. Ich glaube demgegenüber festhalten zu dürfen, dass solche Leute sich durch die entsprechenden Verbände vertreten oder beraten lassen können, die sehr wohl über die nötige Sachkenntnis verfügen. Zudem weise ich darauf hin, dass ja bereits eine richterliche Instanz im Kanton entschieden hat, bevor der Entscheid an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen wird. Ich hätte Bedenken, wenn bereits in erster Instanz diese Bindung an die Parteianträge gefordert würde. Aber das ist ja lediglich bei der Beschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht der Fall. Ich glaube also kaum, dass mit dieser Bestimmung der Rechtsschutz des sogenannten kleinen Mannes oder der sogenannten kleinen Frau verletzt wird.

Herr Leuenberger wirft dieser neuen Bestimmung vor, sie sei unsozial. Nun glaube ich aber, dass nicht unsozial sein kann, was für das Bundesgericht in Lausanne als sozial und als tragbar angesehen wird; denn es gibt durchaus auch ausserhalb der Sozialversicherung Bereiche, die den Einzelnen sehr schwer treffen können.

Gesamthaft gesehen bringt auch diese Massnahme eine Entlastung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes. Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit und dem

Bundesrat zuzustimmen und den Minderheitsantrag Longet abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit 56 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit 40 Stimmen

**Art. 134**

*Antrag der Kommission*

(Geltender Text)

.... keine Gerichtskosten von mehr als 500 Franken auferlegen.

*Antrag Rechsteiner*

(Geltender Text)

Festhalten

**Art. 134**

*Proposition de la commission*

(Texte actuel)

.... imposer des frais judiciaires supérieurs à 500 francs aux parties.

*Proposition Rechsteiner*

(Texte actuel)

Maintenir

**Rechsteiner:** Ich schlage Ihnen vor, bei Artikel 134, im Zusammenhang mit der Kostenpflicht, am bisherigen Text festzuhalten, dass in der Regel das Verfahren um Bewilligung und Verweigerung von Versicherungsleistungen kostenfrei zu sein hat. Der Text der Kommission ist zwar weit besser als derjenige des Bundesrates, aber er bedeutet doch eine klare Verschlechterung gegenüber der heutigen Rechtslage. 500 Franken Kosten mögen für Sie nicht viel sein; aber sie sind viel für jemanden, der auf der Schattenseite des Lebens steht, der von der Fürsorge lebt oder auf Sozialversicherungsleistungen angewiesen ist. Der überwiegende Teil der Menschen, die im Zusammenhang mit Leistungsstreitigkeiten an das Eidgenössische Versicherungsgericht gelangen, leben vor allem vom Einkommen der Sozialversicherung und der Fürsorge und verfügen weder über Vermögen noch über ein das Existenzminimum übersteigendes Einkommen.

Die Einführung der Kostenpflichtigkeit im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht ist unter diesen Umständen nicht zu rechtfertigen. Ein grösserer Teil der Versicherten wäre nämlich in Zukunft gezwungen, ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung einzureichen. Die Behandlung dieser Gesuche würde nun das Versicherungsgericht mit Bestimmtheit nicht entlasten, sondern eher noch stärker belasten. Es ist auch denkbar, dass einige Versicherte von der Beschwerdeführung abgehalten würden, weil sie den Kostenvorschuss nicht leisten könnten oder es aus Unwissenheit, Unbeholfenheit oder Angst vor Abklärungen versäumen würden, ein derartiges Gesuch um unentgeltliche Prozessführung zu stellen. Ein solcher Effekt könnte bestenfalls als unsozial bezeichnet werden. Bei diesen Fragen beginnt der Sozialabbau im kleinen.

Wenn nun aber die Einführung einer derartigen Kostenpflicht von 500 Franken die Querulanten und alle, die vermögend sind, nicht zu treffen vermag, sondern schlimmstenfalls diejenigen treffen würde, die einkommensmässig schlecht gestellt sind, also die schwächsten Glieder unserer Gesellschaft, dann spricht alles für eine konservative Haltung, d. h. die Beibehaltung des gegenwärtigen Zustandes. Ich bitte Sie deshalb, meinem Antrag zuzustimmen.

**M. Petitpierre, rapporteur:** Dans mon introduction, j'ai pratiquement répondu à la proposition de M. Rechsteiner. L'idée, ici, est de limiter les frais de procédure dans l'acceptation la plus large possible, à 500 francs, du fait qu'il n'est

pas mauvais, dans l'intérêt d'une partie, de prévenir certains comportements querulants par le prélèvement, le cas échéant, d'un montant plafonné à 500 francs.

Je rappelle que l'article 159, alinéa 2 existe. Il ne permet pas l'indemnisation, en règle générale, d'une autorité qui gagne contre le recourant. On ne peut pas dire que les associés sociaux soient particulièrement menacés par cette limite de 500 francs, qui aura un effet préventif certain.

Au nom de la majorité, je vous invite sans hésitation à accepter le texte tel qu'il vous est proposé.

**Frau Stamm Judith, Berichterstatterin:** Zu Artikel 134 über die Kostenpflicht wurde festgestellt, dass im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht natürlich nicht nur Parteien Verfahren führen, denen es in vermögensrechtlicher Hinsicht schlecht geht. Darum war die Kommission zunächst der Meinung, man könnte hier dieselbe Kostenpflicht einführen wie beim Bundesgericht in Lausanne. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass ohne grossen Aufwand und ohne zusätzliche Belastung die unentgeltliche Prozessführung gewährt werden kann, wo das wirklich nötig ist.

Die Kommission hat sich dann darauf geeinigt, die obere Grenze der Verfahrenskosten auf 500 Franken festzulegen. Ich muss Sie im Namen der Kommission bitten, diesem Entscheid zuzustimmen.

**Bundesrätin Kopp:** Herr Rechsteiner will einen der wenigen Teile der Vorlage streichen, die gerade für das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Entlastung bringen würden. Es gibt zudem, was die Kostentragung betrifft, keine zwin-genden Gründe, den Rechtsuchenden beim EVG besserzustellen als beim Bundesgericht. Es besteht um so weniger Grund, den Antrag Rechsteiner anzunehmen, als die Kommission den Rechtsuchenden beim EVG doch recht weit entgegenkommt und die Obergrenze für die Gerichtskosten auf 500 Franken festgesetzt hat.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag von Herrn Rechsteiner abzulehnen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 50 Stimmen  
Für den Antrag Rechsteiner 30 Stimmen

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

**Art. 139, 139a (neu), 141 Abs. 1 Bst. c (neu), 149, 150 Abs. 1, 153, 153a (neu)**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 139, 139a (nouveau), 141 al. 1 let. c (nouvelle), 149, 150 al. 1, 153, 153a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 154 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

.... kann aus besonderen Gründen ausnahmsweise von Gerichtsgebühr ....

**Art. 154 al. 2**

*Proposition de la commission*

.... abstraction, pour des motifs particuliers et à titre exceptionnel, de l'émolument ....

*Angenommen – Adopté*

**Art. 156 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 156 al. 4***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Aenderungen von Bezeichnungen***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Modification de désignations***Proposition de la commission*

(Ne concerne que le texte allemand)

*Angenommen – Adopté***Ziff. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. II***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Ziff. III – Ch. III****Schlussbestimmungen – Dispositions finales****1. Ausführungsbestimmungen****Dispositions d'exécution***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***2. Aufhebung widersprechender Bestimmungen****Abrogation de dispositions contraires***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***3. Uebergangsbestimmungen****Dispositions transitoires***Antrag der Kommission***Abs. 1 und 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Abs. 2****Mehrheit**

Die Artikel 15, 36a, 150, 153 ....

**Minderheit**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission***Al. 1 et 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Al. 2****Majorité**

Les articles 15, 36a, 150, ....

**Minorité**

(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassi, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Le président:** La proposition de minorité au 2e alinéa est caduque en vertu du vote intervenu à l'article 36a, 1er alinéa, lettre d.*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***4. Amtsdauer der Ersatzrichter****Durée des fonctions des juges suppléants***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***5. Referendum und Inkrafttreten****Référendum et entrée en vigueur***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Aenderung anderer Erlasse – Modification d'autres actes législatifs****1. Verantwortlichkeitsgesetz****Loi sur la responsabilité***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***2. Verwaltungsorganisationsgesetz****Loi sur l'organisation de l'administration***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***3. Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren****Loi fédérale sur la procédure administrative****Art. 11 Randtitel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 11 note marginale***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 11a (neu)***Antrag der Kommission***Abs. 1**

... wahrzunehmen, so kann die Behörde verlangen, dass sie für das Verfahren einen oder mehrere Vertreter bestellen.

**Abs. 2**

Kommen sie dieser Aufforderung innert angemessener Frist nicht nach, so bezeichnet die Behörde einen oder mehrere Vertreter.

**Abs. 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 11a (nouveau)***Proposition de la commission**Al. 1*

Si plus de 20 personnes présentent des requêtes collectives ou individuelles pour défendre les mêmes intérêts, l'autorité peut exiger d'elles qu'elles choisissent, pour la procédure, un ou plusieurs représentants.

*Al. 2*

Si elles ne donnent pas suite à cette exigence dans un délai suffisant à cet effet, l'autorité leur désigne un ou plusieurs représentants.

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 22a (neu), 30 Randtitel, 30a (neu), 36 Bst. c und d (neu), 46 Bst. f und g (neu), 66 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 22a (nouveau), 30 note marginale, 30a (nouveau), 36 let. c et d (nouvelle), 46 let. f et g (nouvelles), 66 al. 1***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

M. Petitpierre, rapporteur: Il y a probablement eu un oubli dans le procès-verbal de nos commissions. Aux articles 30a, 36 et 46, on doit lire «un ou plusieurs représentants» à la place de «un ou plusieurs mandataires» en application d'une décision figurant à l'article 11a.

*Angenommen – Adopté***Art. 71a (neu)***Antrag der Kommission**Abs. 1 und 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2*

Streichen

**Art. 71a (nouveau)***Proposition de la commission**Al. 1 et 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2*

Biffer

*Angenommen – Adopté***Art. 71b (neu)***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 71b (nouveau)***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 71c (neu)***Antrag der Kommission**Abs. 1'*

Die Richter sind in ihrer Tätigkeit unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

*Abs. 1 bis 5*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 71c (nouveau)***Proposition de la commission**Al. 1'*

Dans le cadre de leur activité, les juges sont indépendants et sont uniquement soumis à la loi.

*Al. 1 à 5*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 71d (neu), 72 Randtitel, 73 Randtitel, 74 Randtitel, 75 Randtitel, 76, 77 Randtitel, 78 Randtitel und 79 Randtitel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 71d (nouveau), 72 note marginale, 73 note marginale, 74 note marginale, 75 note marginale, 76, 77 note marginale, 78 note marginale et 79 note marginale***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***4. Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten****Loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires****Art. 33***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 58***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Der Rechtsschutz in Streitigkeiten mit einer Personalvorsorgeeinrichtung bestimmt sich nach Artikel 73 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge.

*Abs. 2*

Beschwerdeinstanzen für andere vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Dienstverhältnis, für nicht vermögensrechtliche Ansprüche und für Disziplinarstrafen sind:

a. ....

b. ....

c. der Bundesrat für erstinstanzliche Verfügungen der Departemente und der Bundeskanzlei, soweit letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist;

d. ....

e. das Bundesgericht für:

1. erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist;

2. Verfügungen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Angelegenheiten seines Personals, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist;

3. Beschwerdeentscheide der Personalrekurskommission.

f. das Eidgenössische Versicherungsgericht für Verfügungen des Bundesgerichts in Angelegenheiten seines Personals, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist.

**Art. 58***Proposition de la commission**Al. 1*

En cas de litige avec une institution de prévoyance, la protection juridique se détermine selon l'article 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

*Al. 2*

Les autorités de recours compétentes pour statuer sur d'autres réclamations pécuniaires découlant des rapports de service sur des réclamations non pécuniaires et sur des peines disciplinaires sont:

a. ....

b. ....

c. Le Conseil fédéral pour les décisions prises en première

instance par les départements et la Chancellerie fédérale, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert; d. ....

e. Le Tribunal fédéral pour:

1. Les décisions du Conseil fédéral prises en première instance, dans la mesure où le recours de droit administratif est ouvert;

2. Les décisions prises par le Tribunal fédéral des assurances dans les affaires se rapportant à son personnel, dans la mesure où le recours de droit administratif est ouvert;

3. Les décisions de la commission de recours en matière de personnel fédéral.

f. Le Tribunal fédéral des assurances pour les décisions prises par le Tribunal fédéral dans les affaires se rapportant à son personnel, dans la mesure où le recours de droit administratif est ouvert.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Ist letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig, so sind die Beschwerdeentscheide der Departemente und der Bundeskanzlei endgültig.

*Abs. 2*

Erstinstanzliche Verfügungen und Beschwerdeentscheide letzter Instanzen autonomer eidgenössischer Anstalten oder Betriebe sind endgültig, soweit es der Bundesrat in den Beamtenordnungen und in der Angestelltenordnung bestimmt; erklärt er Beschwerdeentscheide als endgültig, so kann er zwei Beschwerdeinstanzen innerhalb der Anstalten oder Betriebe vorsehen.

**Art. 59**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Si, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert, les décisions prises sur recours par les départements et la Chancellerie fédérale sont définitives.

*Al. 2*

Les décisions prises en première instance ou sur recours par les organes de dernière instance des établissements ou entreprises autonomes de la Confédération sont définitives, dans la mesure où le Conseil fédéral le prescrit dans les règlements des fonctionnaires et dans le règlement des employés; s'il prescrit que les décisions prises sur recours sont définitives, il peut prévoir deux instances de recours au sein des établissements ou entreprises.

**Art. 60**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 61**

*Antrag der Kommission*

Aufgehoben

*Proposition de la commission*

Abrogé

*Angenommen – Adopté*

**5. Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1969 über die Zahl der Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts**  
Arrêté fédéral du 19 décembre 1969 concernant le nombre

**des greffiers et des secrétaires du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**5bis. Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1924 über die schiedsrichterliche Tätigkeit der Mitglieder des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts**  
Arrêté fédéral du 19 décembre 1924 sur les fonctions arbitrales des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances

*Antrag der Kommission*

Aufgehoben

*Proposition de la commission*

Abrogé

*Angenommen – Adopté*

**5ter. Bundesgesetz vom 4. Oktober 1985 über die landwirtschaftliche Pacht**

Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole

**Art. 51**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Letztinstanzliche kantonale Beschwerdeentscheide unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD, die endgültig entscheidet.

*Abs. 2 und 3*

Streichen

**Art. 51**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les décisions de dernière instance cantonale peuvent être déférées à la Commission de recours DFEF qui statue définitivement. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Al. 2 et 3*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

**6. Bundesgesetz vom 26. September 1890 betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken, der Herkunftsbezeichnungen von Waren und der gewerblichen Auszeichnungen**

Loi fédérale du 26 septembre 1890 concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, des indications de provenance et des mentions de récompenses industrielles

**Art. 16bis**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 3*

Der gleiche Beschwerdeweg gilt für Verfügungen des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister über die Unzulässigkeit einer Firmenbezeichnung und des Namens von Vereinen oder Stiftungen.

**Art. 16bis**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 3*

La même voie de recours est ouverte aux décisions de l'Office fédéral du registre du commerce relatives à l'inad-

missibilité d'une raison de commerce et du nom d'une association ou d'une fondation.

*Angenommen – Adopté*

**7. Bundesgesetz vom 30. März 1900 betreffend die gewerblichen Muster und Modelle**  
**Loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**8. Bundesgesetz vom 25. Juni 1954 betreffend die Erfindungspatente**  
**Loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**9. Sortenschutzgesetz vom 20. März 1975**  
**Loi fédérale du 20 mars 1975 sur la protection des obtentions végétales**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**9bis. Kartellgesetz vom 20. Dezember 1985**  
**Loi fédérale du 20 décembre 1985 sur les cartels et organisations analogues**

**Art. 38**  
*Antrag der Kommission*  
**Abs. 1**  
Die Beschwerde an die Rekurskommission EVD und in letzter Instanz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht sind zulässig:

- a. ....
- b. .... Verfügungen der Kartellkommission nach ....
- c. .... Verfügungen der Kartellkommission nach ....

**Art. 38**  
*Proposition de la commission*  
**A1. 1**

Le recours devant la Commission de recours DFEP et, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral sont recevables:

- a. dans les 30 jours contre des décisions du Département fédéral de l'économie publique, au sens de l'article 37;
- b. dans les 30 jours contre des décisions de la Commission des cartels, au sens de l'article 35, 3e alinéa;
- c. dans les 10 jours contre des décisions de la Commission des cartels, au sens de l'article 31, 3e alinéa.

*Angenommen – Adopté*

**10. Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess**  
**Loi fédérale de procédure civile fédérale**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

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

*Angenommen – Adopté*

**11. Bundesgesetz vom 20. November 1850 betreffend den Gerichtsstand für Zivilklagen, welche von dem Bunde oder gegen denselben angehoben werden**  
**Loi fédérale du 20 novembre 1850 touchant la juridiction pour les actions civiles, intentées par la Confédération ou contre celle-ci**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**12. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege**  
**Loi fédérale sur la procédure pénale**

**Art. 16 Abs. 1, 47 Abs. 1, 66quinquies (neu), 72 Abs. 3, 73 Abs. 2 (neu), 219 Abs. 3, 229 Ziff. 4 (neu), 245, 246, 271 Abs. 2 und 4, 276 Abs. 1 und 278bls (neu)**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 16 al. 1, 47 al. 1, 66quinquies (nouveau), 72 al. 3, 73 al. 2 (nouveau), 219 al. 3, 229 ch. 4 (nouveau), 245, 246, 271 al. 2 et 4, 276 al. 1 et 278bls (nouveau)**

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

*Angenommen – Adopté*

**Art. 273 Abs. 1 Bst. c**  
*Antrag der Kommission*  
**Mehrheit**  
Streichen  
**Minderheit**  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassl, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 273 al. 1 let. c**  
*Proposition de la commission*  
**Majorité**  
Biffer  
**Minorité**  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassl, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 275bis**  
*Antrag der Kommission*  
**Mehrheit**  
... nach Artikel 36a des Bundesgesetzes ....  
**Minderheit**  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassl, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 275bis**  
*Proposition de la commission*  
**Majorité**  
... selon l'article 36a de la loi ....  
**Minorité**  
(Iten, Eng, Fischer-Sursee, Grassl, Hofmann, Jeanneret, Lüchinger, Steinegger)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**13. Militärstrafprozess**  
**Procédure pénale militaire**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**14. Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung**  
**Loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**15. Filmgesetz vom 28. September 1962**  
**Loi fédérale du 28 septembre 1962 sur le cinéma**

**Art. 17 Abs. 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 17 al. 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20 Abs. 2**  
*Antrag der Kommission*  
.... Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Berufsverbände des Filmwesens sind jedoch auch zur Beschwerde berechtigt.

**Art. 20 al. 2**  
*Proposition de la commission*  
Les décisions des autorités cantonales de dernière instance peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral s'appliquent à la procédure de recours, les associations cinématographiques professionnelles ayant cependant qualité pour recourir.

*Angenommen – Adopté*

**16. Tierschutzgesetz vom 9. März 1978**  
**Loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**17. Militärorganisation**  
**Organisation militaire**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**18. Beschluss der Bundesversammlung vom 30. März 1949 über die Verwaltung der schweizerischen Armee**  
**Arrêté de l'Assemblée fédérale du 30 mars 1949 concernant l'administration de l'armée suisse**

**Art. 105, 106, 123 Abs. 2 und 125 Abs. 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 105, 106, 123 al. 2 et 125 al. 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 124**  
*Antrag der Kommission*  
.... Rekurskommission EMD weitergezogen werden.

**Art. 124**  
*Proposition de la commission*  
Les décisions des services du Département militaire fédéral peuvent être déférées à la Commission de recours DMF, quelle que soit la valeur litigieuse.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 128 Abs. 1**  
*Antrag der Kommission*  
.... Rekurskommission EMD.

**Art. 128 al. 1**  
*Proposition de la commission*  
Les décisions de première instance peuvent être déférées à la Commission de recours DMF.

*Angenommen – Adopté*

**19. Zivilschutzgesetz vom 23. März 1962**  
**Loi sur la protection civile du 23 mars 1962**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**20. Schutzbautengesetz vom 4. Oktober 1963**  
**Loi sur les abris du 4 octobre 1963**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**21. Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982**  
**Loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**22. Zollgesetz**  
**Loi fédérale sur les douanes**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***23. Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben****Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre****Art. 39a (neu) und 40***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 39a (nouveau) et 40***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 43***Antrag der Kommission**Abs. 3*

Die Sicherstellungsverfügung der Eidgenössischen Steuerverwaltung kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Beschwerde bei der Eidgenössischen Steuerrekurskommission angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

*Abs. 4*

Der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission kann nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Art. 97 ff.) innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

*Abs. 5 (neu)*

Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist auch die Eidgenössische Steuerverwaltung berechtigt.

**Art. 43***Proposition de la commission**Al. 3*

La demande de sûretés de l'Administration fédérale des contributions peut être attaquée, dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours à la Commission fédérale de recours en matière de contributions; le recours ne suspend pas la demande.

*Al. 4 (nouveau)*

La décision sur recours de la commission de recours peut être attaquée, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 97 ss), dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral; le recours ne suspend pas l'exécution de la demande.

*Al. 5 (nouveau)*

L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour interjeter un recours de droit administratif.

*Angenommen – Adopté***24. Bundesratsbeschluss vom 29. Juli 1941 über die Warenumsatzsteuer****Arrêté du Conseil fédéral du 29 juillet 1941 instituant un impôt sur le chiffre d'affaires****Art. 6 Abs. 3, 4 und 5 (neu)***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 6 al. 3, 4 et 5 (nouveaux)***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 27***Antrag der Kommission**Randtitel***IV. Sicherungsmassnahmen****1. Sicherstellung***Abs. 3*

Die Sicherstellungsverfügung der Eidgenössischen Steuerverwaltung kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Beschwerde bei der Eidgenössischen Steuerrekurskommission angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

*Abs. 4*

Der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission kann nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Art. 97 ff.) innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

*Art. 5*

Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist auch die Eidgenössische Steuerverwaltung berechtigt.

**Art. 27***Proposition de la commission**Titre marginal***IV. Garanties****1. Sûretés***Al. 3*

La demande de sûretés de l'Administration fédérale des contributions peut être attaquée, dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours à la Commission fédérale de recours en matière de contributions; le recours ne suspend pas l'exécution de la demande.

*Al. 4*

La décision sur recours de la commission de recours peut être attaquée, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 97 ss), dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral; le recours ne suspend pas l'exécution de la demande.

*Al. 5 (nouveau)*

L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour interjeter un recours de droit administratif.

*Angenommen – Adopté***Art. 27a (neu)***Antrag der Kommission**Randtitel***2. andere Sicherungsmassnahmen***Abs. 1*

Bei wiederholtem Zahlungsverzug kann die Eidgenössische Steuerverwaltung den Pflichtigen dazu verhalten, die Steuern künftig monatlich oder halbmonatlich zu entrichten.

*Abs. 2*

Grossisten, denen gegenüber sich die Massnahmen nach Absatz 1 oder nach dem Artikel 27 als fruchtlos erweisen, können im Grossistenregister gestrichen werden. Sie büssen mit der Streichung das Recht zum steuerfreien Warenbezug nach den Artikeln 14 Absatz 1 Buchstabe a, 23 und 48 Buchstabe h ein.

**Art. 27a (nouveau)***Proposition de la commission**Titre marginal***2. Autres garanties***Al. 1*

Si le retard se répète, l'Administration fédérale des contributions peut obliger le contribuable à payer désormais l'impôt par acomptes mensuels ou bimensuels.

*Al. 2*

Les grossistes, à l'égard desquels les mesures prévues à l'alinéa 1 ou à l'article 27 se révèlent insuffisantes, peuvent être radiés du registre des grossistes. La radiation les prive du droit d'acquiescer des marchandises en franchise d'impôt en vertu des articles 14, 1er alinéa, lettre a, 23 et 48, lettre h.

*Angenommen – Adopté*

**25. Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer****Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé****Art. 42a (neu) und 43***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 42a (nouveau) et 43***Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 47 Abs. 3 sowie 4 und 5 (neu)***Antrag der Kommission***Abs. 3**

Die Sicherstellungsverfügung der Eidgenössischen Steuerverwaltung kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Beschwerde bei der Eidgenössischen Steuerrekurskommission angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

**Abs. 4**

Der Beschwerdeentscheid der Rekurskommission kann nach Massgabe des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Art. 97 ff.) innert 30 Tagen nach der Eröffnung durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden; die Beschwerde hemmt die Vollstreckung nicht.

**Abs. 5**

Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist auch die Eidgenössische Steuerverwaltung berechtigt.

**Art. 47 al. 3 ainsi qu'al. 4 et 5 (nouveau)***Proposition de la commission***Al. 3**

La demande de sûretés de l'Administration fédérale des contributions peut être attaquée, dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours à la Commission fédérale de recours en matière de contributions; le recours ne suspend pas l'exécution de la demande.

**Al. 4**

La décision sur recours de la commission de recours peut être attaquée, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire (art. 97 ss), dans les 30 jours suivant sa notification, par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral; le recours ne suspend pas l'exécution de la demande.

**Al. 5**

L'Administration fédérale des contributions a également qualité pour interjeter un recours de droit administratif.

*Angenommen – Adopté***26. Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte****Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***27. PTT-Organisationsgesetz vom 6. Oktober 1960****Loi du 6 octobre 1960 sur l'organisation des PTT***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***28. Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971****Loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***29. Arbeitsgesetz****Loi sur le travail***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***30. Helmarbeitsgesetz vom 20. März 1981****Loi fédérale du 20 mars 1981 sur le travail à domicile***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***31. Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft****Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur la constitution de réserves de crise par l'économie privée***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***31bis. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1985 über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven****Loi fédérale du 20 décembre 1985 sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux****Art. 19***Antrag der Kommission*

Aufgehoben

*Proposition de la commission*

Abrogé

*Angenommen – Adopté***Art. 20 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Verfügungen des Departementes und des Bundesamtes unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD; diese entscheidet endgültig, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist.

**Art. 20 al. 1***Proposition de la commission*

Les décisions des autorités cantonales de dernière instance peuvent être déférées au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Les dispositions relatives à la juridiction administrative du Tribunal fédéral s'appliquent à la procédure de recours, les associations cinématographiques professionnelles ayant cependant qualité pour recourir.

*Angenommen – Adopté*

### 32. Bundesgesetz über die Krankenversicherung Loi fédérale sur l'assurance-maladie

#### Art. 12 Abs. 7

##### Antrag der Kommission

.... soweit sie die Bezeichnung von einzelnen Leistungen .... übertragen. Verfügungen über die Aufnahme in die Liste der zur Rezeptur für die Krankenkassen zugelassenen pharmazeutischen Spezialitäten und konfektionierten Arzneimittel unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission für die Spezialitätenliste und in letzter Instanz ....

#### Art. 12 al. 7

##### Proposition de la commission

Le Conseil fédéral peut confier les tâches énumérées aux 5e et 6e alinéas au Département fédéral de l'intérieur ou, dans la mesure où il s'agit de désigner des prestations particulières, à l'Office fédéral des assurances sociales. Les décisions concernant l'admission sur la liste des spécialités pharmaceutiques et des médicaments confectionnés admis pour la prescription aux frais des caisses-maladie, peuvent faire l'objet d'un recours devant la commission de recours en matière de liste des spécialités et, en dernière instance, d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances.

*Angenommen – Adopté*

### 33. Bundesgesetz über die Unfallversicherung Loi fédérale sur l'assurance-accidents

#### Art. 63 Abs. 4 Bst. h

##### Antrag der Kommission Streichen

#### Art. 63 al. 4 let. h

##### Proposition de la commission Biffer

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 106 Abs. 1

##### Antrag der Kommission

Gegen Einspracheentscheide nach Artikel 105 Absatz 1, der nicht der Beschwerde an die eidgenössische Rekurskommission nach Artikel 109 unterliegen, kann der Betroffene ....

#### Art. 106 al. 1

##### Proposition de la commission

Le recours est ouvert auprès du tribunal cantonal des assurances compétent contre les décisions sur opposition au sens de l'article 105, 1er alinéa, qui ne peuvent faire l'objet d'un recours à la commission de recours prévue à l'article 109, à l'exception ....

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 109

##### Antrag der Kommission

##### Titel

Beschwerde an die eidgenössische Rekurskommission

##### Wortlaut

Die Eidgenössische Rekurskommission für die Unfallversicherung beurteilt Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Suva und anderer Versicherer über:

- a. ihre Zuständigkeit;
- b. die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife;
- c. Anordnungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten.

#### Art. 109

##### Proposition de la commission

##### Titre

Recours à la Commission fédérale de recours

##### Texte

La Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents tranche les recours interjetés contre les décisions prises sur opposition par la CNA et d'autres assureurs concernant:

- a. leur compétence;
- b. le classement des entreprises et des assurés dans les classes et degrés des tarifs de primes;
- c. les mesures destinées à prévenir des accidents et maladies professionnels.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 105 und 110 Abs. 1

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 105, 110 al. 1

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### 34. Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 Loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### 35. Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues Loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### 36. Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974

Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

### 37. Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten Loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**38. Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete****Loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***39. Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten****Loi fédérale du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***40. Landwirtschaftsgesetz****Loi sur l'agriculture***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***41. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1979 über Bewirtschaftungsbeiträge an die Landwirtschaft mit erschwerten Produktionsbedingungen****Loi fédérale du 14 décembre 1979 instituant des contributions à l'exploitation agricole dans des conditions difficiles***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***42. Bundesgesetz vom 23. März 1962 über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft****Loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations payannes***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***43. Getreidegesetz vom 20. März 1959****Loi du 20 mars 1959 sur le blé***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***44. Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 über die Schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel****Arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***45. Bundesbeschluss vom 23. März 1979 über die Inländische Zuckerwirtschaft****Arrêté fédéral du 23 mars 1979 sur l'économie sucrière indigène***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***46. Bundesbeschluss vom 22. Juni 1979 über Massnahmen zugunsten des Rebbaues****Arrêté fédéral du 22 juin 1979 instituant des mesures en faveur de la viticulture***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***47. Viehabsatzgesetz vom 15. Juni 1962****Loi du 15 juin 1962 sur la vente de bestiaux***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***48. Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Kostenbeiträge an Viehhalter im Berggebiet und in der voraipinen Hügellzone****Loi fédérale du 28 juin 1974 instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région préalpine des collines***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***49. Milchbeschluss vom 29. September 1953****Arrêté du 29 septembre 1953 sur le statut du lait***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**50. Milchwirtschaftsbeschluss 1977**  
**Arrêté sur l'économie laitière 1977**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**51. Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966**  
**Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**52. Bundesbeschluss vom 18. März 1971 über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie**  
**Arrêté fédéral du 18 mars 1971 sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**53. Bundesgesetz vom 18. März 1971 über die Organisation der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft**  
**Loi fédérale du 18 mars 1971 concernant l'organisation de la Société coopérative fiduciaire de la broderie**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**54. Bundesbeschluss vom 23. Juni 1948 über die Organisation des Solidaritätsfonds der schweizerischen Schiffstickererei**  
**Arrêté fédéral du 23 juin 1948 sur l'organisation du Fonds de solidarité de la broderie suisse au métier à navette**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**55. Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredits**  
**Loi fédérale du 1er juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**56. Sprengstoffgesetz vom 25. März 1977**  
**Loi fédérale du 25 mars 1977 sur les substances explosibles**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

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

*Angenommen – Adopté*

**56bis. Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985**  
**Loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix**

**Art. 20**

*Antrag der Kommission*  
 Verfügungen des Preisüberwachers unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD und in letzter Instanz der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

**Art. 20**

*Proposition de la commission*  
 Les décisions rendues par le Surveillant des prix peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière peuvent, en dernière instance, faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

*Angenommen – Adopté*

**57. Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 über die Innovationsrisikogarantie zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen**  
**Arrêté fédéral du 5 octobre 1984 instituant une garantie contre les risques à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises**

*Antrag der Kommission*  
 Streichen  
*Proposition de la commission*  
 Biffer

*Angenommen – Adopté*

**58. Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie**  
**Loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**59. Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen**  
**Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures**

*Antrag der Kommission*  
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates  
*Proposition de la commission*  
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**60. Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen**  
**Arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée**

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*  
 Abs. 1  
 Verfügungen des Bundesamtes unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD; diese entscheidet endgültig.

soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unzulässig ist.

*Abs. 2*

Erstinstanzliche Verfügungen des Departementes unterliegen der Beschwerde an die Rekurskommission EVD, soweit in letzter Instanz die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist.

**Art. 12**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les décisions de l'Office fédéral peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP; les décisions de cette dernière sont définitives, dans la mesure où le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral n'est pas ouvert.

*Al. 2*

Les décisions rendues en première instance par le Département fédéral de l'économie publique peuvent être déferées à la Commission de recours DFEP, dans la mesure où, en dernière instance, le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral est ouvert.

*Angenommen – Adopté*

**61. Versicherungsaufsichtsgesetz vom 23. Juni 1978  
Loi du 23 juin 1978 sur la surveillance des assurances**

**Art. 45a**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung entscheidet als ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 45a**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

La Commission de recours en matière de surveillance des assurances privées statue ....

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 46 Sachüberschrift, Abs. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 46 titre médian, al. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**62. Bundesgesetz vom 25. Juni 1930 über die Sicherstellung von Ansprüchen aus Lebensversicherungen inländischer Lebensversicherungsgesellschaften**

**Loi fédérale du 25 juin 1930 sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**63. Bundesgesetz vom 20. März 1970 über die Investitionsrisikogarantie**

**Loi fédérale du 20 mars 1970 sur la garantie contre les risques de l'investissement**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes

71 Stimmen

Dagegen

3 Stimmen

*Abschreibung – Classement*

Conformément aux propositions du Conseil fédéral et de la commission, le conseil décide de classer les interventions personnelles ci-après:

1969 10 010 Motion Cadruvi

1969 10 122 Postulat Bachmann

1969 10 123 Postulat Caroni

1974 11 256 Postulat Schürmann

1976 75.510 Postulat Ueltschi

1977 76.467 Motion der GPK

1978 77.424 Postulat Alder

1979 78.539 Postulat Meier Josi

1980 79.497 Postulat Reiniger

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

85.040

## Organisation der Bundesrechtspflege. Aenderung

### Organisation judiciaire. Révision

Siehe Jahrgang 1987, Seite 333 – Voir année 1987, page 333

Beschluss des Ständerates vom 14. Juni 1988

Décision du Conseil des Etats du 14 juin 1988

#### Differenzen – Divergences

M. **Petitpierre**, rapporteur: La procédure d'élimination des divergences s'est engagée dans le sens de la conciliation. Votre commission s'est le plus souvent ralliée au Conseil des Etats dans l'idée que cette révision partielle, dont je vous rappelle qu'elle est centrée sur l'allègement de la charge pesant sur le Tribunal fédéral, doit aboutir sans nouveau retard. Le point controversé de la procédure d'admission que nous avons refusé, vous vous en souvenez, a trouvé la même solution au Conseil des Etats de sorte que l'article 36a – et c'est important pour la suite de nos discussions – ne présente plus de divergences de fond mais seulement des divergences rédactionnelles.

Le Conseil des Etats a introduit un article 92 qui instaure une procédure particulière d'examen préalable et garantit, ce qui est très important, que le fond sera vu au moins sommairement par le Tribunal fédéral en matière de recours de droit public. Notre commission s'est ralliée à l'unanimité. Pour le surplus, je ne reprendrai que lors de la discussion de détail les points qui appelleront une discussion.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Wir befinden uns im Differenzbereinigungsverfahren des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Die nationalrätliche Kommission hat sich in den meisten Punkten den ständerätlichen Vorschlägen angeschlossen. Der Hauptpunkt der Divergenzen, das sogenannte Annahmeverfahren, das im Nationalrat keine Gnade gefunden hat, wurde auch vom Ständerat nicht angenommen. Er hat sich aber an dieser Stelle für ein sogenanntes Zulassungs- oder Vorprüfungsverfahren entschieden. Wir haben also in Artikel 36a nur noch eine kleine redaktionelle Differenz. An dessen Stelle hat der Ständerat einen Artikel 92 eingefügt. Dort ist dieses Vorprüfungsverfahren für die staatsrechtlichen Beschwerden geregelt. Es sieht – im Gegensatz zum ursprünglichen Annahmeverfahren – wenigstens eine summarische materielle Prüfung der staatsrechtlichen Beschwerde vor. Auf die Einzelheiten gehe ich bei den entsprechenden Artikeln ein.

Bundesrat **Koller**: Erlauben Sie auch mir eine kurze Vorbemerkung zu diesem Differenzbereinigungsverfahren. Auf den ersten Blick mögen die Differenzen zwischen National- und Ständerat recht zahlreich scheinen. Gewichtet man sie jedoch sachlich, so ändert sich das Bild, denn sie sind vielfach untergeordneter, oft sogar redaktioneller Natur. Ich kann daher schon hier ein für allemal – auch zur Erleichterung und Beschleunigung des Verfahrens – festhalten, dass der Bundesrat überall dort dem Ständerat folgt, wo sich Ihre vorbereitende Kommission dem Ständerat angeschlossen

hat. Das gilt insbesondere auch für die sachlich wichtigste Differenz, nämlich die Einführung eines besonderen Vorprüfungsverfahrens bei der staatsrechtlichen Beschwerde.

#### Detailberatung – Discussion par articles

**Art. 1 Abs. 2 und 3**  
Antrag der Kommission  
Festhalten

**Art. 1 al. 2 et 3**  
Proposition de la commission  
Maintenir

M. **Petitpierre**, rapporteur: Ici, nous proposons de maintenir la formule flexible que nous avons choisie lors du premier passage de ce projet devant notre conseil. Ce que nous proposons le Conseil des Etats est en définitive moins ouvert, n'est pas plus clair, et nous voulons vraiment que les membres du Tribunal fédéral qui, titulaires, deviennent juges suppléants, puissent, sans repasser par l'élection, finir leur temps de fonction comme juges suppléants.

Par conséquent, je vous proposerai, outre le maintien de notre décision, qui était bonne, d'ajouter à la deuxième ligne de l'alinéa 3 qui dit: «Si des membres sortants du Tribunal fédéral sont élus en qualité de juges suppléants, ou si des membres .... », le mot «titulaires». C'est sans importance de fond, car le sens y est, mais autant le dire clairement puisque c'est ce que nous voulons: «... ou si des membres titulaires terminent la durée de leur fonction .... ». Je vous propose donc de maintenir notre décision sur ce point.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: Die Kommission schlägt Ihnen vor, an Artikel 1, wie wir ihn bereits beschlossen haben, festzuhalten. Es geht hier darum, dass Mitglieder des Bundesgerichtes mit Zustimmung des Gerichts die Amtsdauer als Ersatzrichter sollen beenden können. Es wurde hier gelegentlich eingewendet, das schränke unsere Wahlmöglichkeiten ein. Das ist aber nicht der Fall, denn wir haben die betreffenden Personen ja als Bundesrichter gewählt, und es geht nur darum, dass sie ihre Amtsdauer als Ersatzrichter, also mit beschränktem Arbeitspensum, sollen beenden können, wenn das je einmal aktuell wird.

#### Angenommen – Adopté

**Art. 3a (neu)**  
Antrag der Kommission  
Abs. 1  
.... seinen vollamtlichen Mitgliedern ....  
Abs. 2 bis 5  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 3a (nouveau)**  
Proposition de la commission  
Al. 1  
Le tribunal peut autoriser ses membres permanents à procéder ....  
Al. 2 à 5  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Petitpierre**, rapporteur: Tout d'abord une remarque formelle: votre commission ajoute au texte du Conseil des Etats – auquel, pour le surplus, elle se rallie – le mot «permanents». J'ouvre une parenthèse pour la Commission de rédaction: nous avons dit «titulaires» tout à l'heure, nous disons «permanents» ici; j'aimerais que vous nous autorisiez à uniformiser le vocabulaire. L'idée est la même, ce n'est qu'une question de rédaction.

Sur le fond, nous nous rallions à la proposition du Conseil des Etats. En définitive, la dignité du Tribunal fédéral ainsi que notre confiance dans son sens des responsabilités nous amènent à ne conserver que la substance des alinéas 1er et 5 du texte que nous avons primitivement adopté dans ce conseil à l'instigation de M. Ruffy dont vous vous souvenez

qu'il avait déposé une initiative parlementaire. Le caractère peut-être un peu vexatoire de ce qu'on avait prévu dans le premier texte nous incite à y renoncer aujourd'hui. Il va sans dire que l'initiative Ruffy n'est pas liquidée ainsi sans autre forme de procès. Notre commission a décidé qu'elle pouvait se réunir encore une fois et reprendre le problème si M. Ruffy le souhaite. Nous avons expressément réservé cette façon de faire. On peut déjà dire aujourd'hui que le but visé par notre collègue est très largement atteint. Toutefois il y a eu des hésitations dans la commission qui a décidé de suivre le Conseil des Etats par 10 voix contre 8 qui allaient dans le sens d'une réglementation spéciale plus développée. Au nom de la majorité de la commission, je vous propose de suivre le Conseil des Etats.

**Frau Stamm, Berichterstatterin:** Wir empfehlen Ihnen, sich bei Artikel 3a (neu) der Formulierung des Ständerates anzuschliessen. Diese Formulierung ist etwas kürzer und konzipierter als unsere damalige Formulierung. Sie erinnern sich, dass diese ganze Diskussion über Gutachter- und Schiedsrichtertätigkeit unserer Bundesrichter auf die parlamentarische Initiative von Kollege Ruffy zurückgeht. Wir waren dann in der Beratung bei der Differenzbereinigung der Meinung, dass die Formulierung des Ständerates eigentlich der Würde und auch dem Vertrauen, das wir in unsere obersten Richter haben, angemessener sei als die doch sehr in die Einzelheiten gehende Formulierung, die wir ursprünglich in diesem Rat angenommen haben. Im weiteren beantragen wir Ihnen, einzuführen, dass diese Regelungen für die vollamtlichen Mitglieder des Bundesgerichts gelten, denn wir wurden uns plötzlich bewusst, dass wir natürlich nicht sämtliche Ersatzrichter diesen Beschränkungen unterstellen können, weil wir sonst überhaupt keine Ersatzrichter für das Bundesgericht mehr finden würden. Die Meinungen über das Problem waren in der Kommission sehr kontrovers, und wir haben diesen Entscheid mit dem Stimmenverhältnis 10 zu 8 gefällt. Wir empfehlen Ihnen, sich auch der Formulierung des Ständerates anzuschliessen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 4

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

....., sowie Ehegatten und Ehegatten von Geschwistern dürfen nicht gleichzeitig ....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 4

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les parents et alliés en ligne directe, ou jusqu'au quatrième degré en ligne collatérale, ainsi que les conjoints et les conjoints de frères ou sœurs, ne peuvent exercer ....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**M. Petitpierre, rapporteur:** Il n'y a qu'une question de rédaction, mais nous insistons pour que ce soit la version de la commission qui l'emporte. Il faut viser le cas des époux de deux frères ou de deux sœurs qui ne sont pas des alliés au sens de la loi et dont pourtant nous ne voulons pas qu'ils puissent siéger en même temps dans une juridiction. Je vous demande simplement de suivre le Conseil national.

**Frau Stamm, Berichterstatterin:** In Artikel 4 geht es darum, dass wir sämtliche Verhältnisse, vor allem die verwandtschaftlichen, abdecken, die sich auf Seiten von Bundesrichtern und Bundesrichterrinnen ergeben. Ich empfehle Ihnen, diese Formulierung anzunehmen.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 7 Abs. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 7 al. 1

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 15

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 17 Abs. 1 und 4

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 17 al. 1 et 4

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**M. Petitpierre, rapporteur:** Un spécialiste de la procédure m'a fait remarquer, il y a quelques jours, que l'article 17 pourrait éventuellement poser un petit problème de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme en ce que – vous le savez – la publicité doit être garantie à un stade ou à un autre de la procédure. Alors, il faut simplement dire – je le fais pour le procès-verbal – que, dans la mesure où dans des situations assez exceptionnelles – lors d'un procès en instance unique, par exemple, devant le Tribunal fédéral – il se pourrait, par le recours à la procédure sommaire, que la publicité ne soit pas garantie. Je voulais simplement attirer votre attention là-dessus, pour que dans l'application nous ne permettions pas une situation où, sans s'en rendre compte, en appliquant cette loi, on violerait tout à coup la Convention européenne des droits de l'homme. C'était le but de mon intervention.

**Frau Stamm, Berichterstatterin:** Der Präsident unserer Kommission wurde vor einigen Tagen auf folgenden Sachverhalt aufmerksam gemacht: Sollte ausnahmsweise nach Artikel 17 einmal die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, könnte sich dadurch eine Unvereinbarkeit zwischen diesem Artikel und der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben – weil eben die Öffentlichkeit damit nicht garantiert wäre. Diese Bemerkung hat aber vor allem den Sinn, zu Protokoll genommen zu werden, damit bei dieser ausnahmsweisen Anwendung der Vorschrift darauf geachtet wird, dass die Europäische Menschenrechtskonvention nicht verletzt wird.

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 30

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Art. 32

*Antrag der Kommission*

*Randtitel, Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3bis (neu)*

Streichen

*Abs. 4 und 5 (neu)*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 32***Proposition de la commission**Titre marginal, al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3bis (nouveau)*

Biffer

*Al. 4 et 5 (nouveau)*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. **Petitpierre**, rapporteur: A l'article 32, alinéa 3, nous vous proposons, encore une fois, de maintenir notre proposition. Plus délicate est la question de l'alinéa 3bis où nous vous proposons de biffer le texte proposé par le Conseil des Etats. Le Conseil des Etats a voulu étendre la possibilité de respecter les délais en exécutant des paiements par l'entremise d'une tierce personne, notamment par le biais de comptes bancaires. On donne un ordre à un tiers; il débite le compte du client pour faire le paiement au Tribunal fédéral. Il s'agit donc de tiers autres que les PTT.

A l'examen de cette proposition que l'on pouvait comprendre – ouvrir toutes les possibilités de règlements financiers, y compris par le patrimoine de tiers – on s'est aperçu qu'on créait une très grande insécurité juridique, dans la mesure où nous ne pouvions plus nous reposer exclusivement sur ce que faisait le débiteur du paiement ou un officia postal, mais aussi sur ce que faisait un tiers ou une banque. Quand le paiement devait-il être réputé fait? On a même remarqué que pour une banque qui tarderait à débiter un compte ce serait une incitation au crime, en ce sens qu'elle pourrait être tentée, pour ne pas engager sa responsabilité, d'antidater des débits.

Pour ce motif, nous considérons que ce qui est faisable par l'entremise des PTT est parfaitement clair, le Tribunal fédéral a lui-même un formulaire qui dit au justiciable à quelles conditions les paiements doivent être faits pour que les délais soient respectés.

Nous vous proposons donc, à l'unanimité, de ne pas accepter cet alinéa 3bis qui ne crée que des complications.

Frau **Stamm**, Berichterstatterin: In Artikel 32 Absatz 3bis hat der Ständerat eine neue Vorschrift vorgeschlagen, welche beinhaltet, dass Zahlungsaufträge von Kostenvorschüssen an Banken den entsprechenden Aufträgen an die PTT gleichgestellt werden sollten. Obwohl dies im ersten Augenblick als Erleichterung für den Rechtsuchenden erscheint, haben wir bei näherer Abklärung der Praxis festgestellt, dass sich daraus Unsicherheiten und statt einer Entlastung unter Umständen eine Mehrbelastung für das Bundesgericht ergeben könnten, indem beispielsweise der Rechtsuchende bereits eine Belastungsanzeige erhalten hat, jedoch nicht sicher ist, ob die Bank dem Gericht den entsprechenden Betrag schon gutgeschrieben hat. Nachdem diese Vorlage ja vor allem dazu dienen soll, das Bundesgericht zu entlasten, haben wir diese neue Möglichkeit mit 14 gegen 3 Stimmen abgelehnt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 36a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Salvioni**Abs. 1 Bst. bbis (neu)*

bbis. Eintreten im Ausnahmefall auf eine Berufung, deren Streitwert mehr als 8000, jedoch weniger als 30 000 Franken beträgt, wenn die Rechtslage, die dadurch aufgeworfen wird, von grundsätzlicher Bedeutung ist, vom Bundesgericht noch nicht beurteilt wurde oder einer erneuten Prüfung bedarf, oder wenn der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht.

*Abs. 3*

.... zu verweisen. Der Entscheid über Eintreten oder über Nicht Eintreten nach Absatz 1 Buchstabe c muss nicht oder erst mit dem Sachurteil begründet werden.

**Art. 36a***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Salvioni**Al. 1 let. bbis (nouveau)*

bbis. D'entrer exceptionnellement en matière sur un recours en réforme dont la valeur litigieuse dépasse 8000 francs, sans atteindre 30 000 francs, lorsque la question de droit qu'il soulève revêt une valeur de principe, n'a pas encore fait l'objet d'un examen du Tribunal fédéral ou mérite un nouvel examen, ou lorsque la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

*Al. 3*

.... d'une autorité. La décision d'entrer, ou de ne pas entrer en matière selon l'alinéa 1er, lettre c, ne doit pas être motivée ou la sera avec le jugement au fond.

**Präsident:** Hier ist Ihnen ein Antrag Salvioni ausgeteilt worden. Nach Auffassung der Kommission kann dieser Antrag gar nicht behandelt werden, weil er eine Materie betrifft, die nicht mehr Gegenstand von Differenzen ist. Der Kommissionspräsident wird kurz begründen, weswegen die Kommission diese Auffassung hat. Falls Herr Salvioni an seinem Antrag festhält, werden wir zunächst über einen Ordnungsantrag befinden, ob Sie diesen Antrag behandeln wollen. Sie sind mit diesem Vorgehen einverstanden.

M. **Petitpierre**, rapporteur: A l'article 36a, nous n'avons pas de divergence de fond avec le texte du Conseil des Etats. La rédaction a simplement été adaptée par le Conseil des Etats au fait qu'il avait adopté plus loin – on en discutera tout à l'heure – un article 92 sur le «Vorprüfungsverfahren», cette procédure d'examen préalable dans des cas particuliers. La proposition de M. Salvioni doit être vue dans l'optique de notre loi sur les rapports entre les conseils, article 16, alinéas 2 et 3. S'il n'y a plus divergence, on doit suivre la procédure de l'alinéa 3. Or, cette procédure qui implique l'accord des deux commissions préparatoires des deux conseils, n'a pas été suivie. De sorte que je suis au regret de devoir refuser l'accord non pas de la commission, puisque nous n'avons pas délibéré de cela, à une discussion sur le fond de la proposition de M. Salvioni. Je le regrette, car il est toujours désagréable de refuser d'examiner une idée – ce n'est jamais très satisfaisant de dire: «je ne veux pas le savoir» – et il est toujours désagréable de dire à des gens: «nous ne vous écoutons pas». Mais, nous avons quand même siégé près de deux ans dans cette commission et je ne pense pas que personne dans cette dernière puisse dire aujourd'hui qu'il se sent rétroactivement frustré de son droit de faire des propositions. Nous en avons souvent eu l'occasion.

Le moment vient dans une délibération où il faut clore, c'est toujours le cas. Et ce moment, pour ce qui nous concerne, est venu. La recevabilité des litiges civils par le Tribunal fédéral ne fait plus l'objet de la moindre divergence (art. 46 OJ) et si l'on accepte de discuter là-dessus, on peut rouvrir tout le débat. Au sens de l'article 16, alinéa 2, je vous propose donc de ne pas entrer en matière sur cette proposition, quels qu'en soient les mérites de fond, quelle que soit la réalité de ce problème, dont je suis d'accord qu'il faudrait le reprendre dans le cadre d'une révision générale, mais alors – et je dis quand même deux mots du fond pour me donner bonne conscience – il faut le reprendre comme une proposition complète, c'est-à-dire qui tienne compte de la difficulté pour le Tribunal fédéral de trier ces affaires. Car, si l'on acceptait cette proposition, le Tribunal fédéral devrait entrer en matière sur des recours dont la valeur litigieuse est inférieure à celle qui est prévue par la loi et les justiciables pourraient aller à la pêche. Le Tribunal fédéral aurait une surcharge de travail considérable. Il faudrait au moins assortir cette proposition d'une procédure d'autorisation par le dernier Tribunal cantonal, «Zulassungsverfahren», pour essayer d'orienter la jurisprudence.

Pour des motifs de forme, je vous propose de ne pas entrer en matière; sur le fond, cette proposition intéressante n'est pas suffisamment élaborée pour qu'on puisse valablement en parler aujourd'hui.

**Frau Stamm, Berichterstatterin:** Dieser Antrag von Kollege Salvioni wurde uns erst jetzt eingereicht. Wir müssen jedoch im Namen der Kommission darauf hinweisen, dass wir in Artikel 36 keine materielle Differenz mit dem Ständerat haben. Der Ständerat hat diesen Artikel nurmehr formell angepasst, weil er mit Artikel 92 einen neuen Artikel für das Vorprüfungsverfahren geschaffen hat. So können wir aufgrund des Gesetzes über den Verkehr zwischen den Räten auf dieses Problem, das uns hier unterbreitet wird, gar nicht mehr eintreten. Natürlich handelt es sich hier um ein Anliegen, das ausserordentlich prüfenswert ist und dem wir viel Verständnis entgegenbringen. Nachdem nun die Beratungen bis zum Differenzbereinigungsverfahren gediehen sind, müssen wir beantragen, auf diesen Antrag gar nicht einzutreten. Wenn wir darauf eintreten, würden wir Tür und Tor öffnen, jetzt noch weitere Punkte in die Beratung einzuführen.

**Präsident:** Herr Salvioni hat nun das Wort zur Stellungnahme zum Ordnungsantrag der Kommissionsberichterstatter. Er muss noch nicht materiell zum Antrag Stellung nehmen.

**M. Salvioni:** A propos de la forme et de la procédure, j'avoue qu'on aurait pu et qu'on aurait dû trouver, durant ces travaux, une solution à ce problème qui a été évoqué au sein de la commission. En élevant la limite de valeur litigieuse pour le recours au Tribunal fédéral, on risquait d'empêcher d'établir ou de modifier la jurisprudence dans des domaines de droit correspondant à des chapitres entiers du code des obligations, notamment le droit sur le bail, le droit du contrat de travail et la loi sur la protection des consommateurs. Du point de vue formel, je suis un peu embarrassé, car le fait de savoir si c'est une divergence ou non est discutable. En effet, si l'on veut véritablement rester sur le plan formel, nous nous trouvons ici en présence d'une proposition totalement nouvelle qui émane du Conseil des Etats (article 36a). Vis-à-vis de ce nouvel article, nous pouvons suggérer des modifications, car il s'agit bien d'une divergence. Je reconnais que la proposition que je formule aurait peut-être été mieux placée ailleurs, dans un autre article, par exemple à l'article 46. Elle peut cependant, à la rigueur, l'être aussi ici, c'est une question d'esthétique législative. Le problème est important, car le Tribunal fédéral, du point de vue constitutionnel, a pour tâche d'uniformiser le droit fédéral et il ne pourra plus le faire dans des chapitres entiers du code des obligations. Or, d'un côté nous avons une question purement procédurale qui a été évoquée à juste titre et, d'un autre, un principe selon lequel il n'est jamais trop tard pour être sage. Comme cet article donnera au fond la possibilité au Tribunal fédéral d'interpréter les lois dans certains cas douteux qui nécessiteraient des modifications, je me demande si nous devons nous attacher à une interprétation stricte et formelle de la loi sur les rapports entre les conseils ou l'appliquer de manière un peu plus large et considérer que, devant une nouvelle proposition comme celle de l'article 36a, l'insertion d'une nouvelle lettre b permettant de résoudre le problème précité, d'ailleurs reconnu par les rapporteurs de la commission, est possible.

**Bundesrat Koller:** Ich möchte Ihnen den Antrag stellen, auf den Antrag Salvioni nicht einzutreten. Wenn man seinen Antrag analysiert, so stellt man fest, dass er grundsätzlich darauf ausgerichtet ist, die Streitwertgrenze bei der zivilrechtlichen Berufung zu lockern. Diese Streitwertgrenze bei der zivilrechtlichen Berufung ist in Artikel 46 des Organisationsgesetzes geregelt. Dort haben wir eindeutig keinerlei Differenz zwischen den beiden Räten. Es ist – im Gegenteil – so, dass im Rahmen der Beratungen entsprechende Anträge auf dem Gebiet des Arbeits- und Mietrechts von Ihnen ein-

deutig abgelehnt worden sind. Herr Salvioni möchte dies nun im Sinne einer allgemeinen Erleichterung wieder einführen, was sich mit Artikel 16 des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht verträgt. Selbst wenn man als Aufhänger Artikel 36a des Organisationsgesetzes nehmen würde, wie dies Herr Salvioni formell mit seinem Antrag gemacht hat, käme zwingend Artikel 16 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes zur Anwendung, d. h. es müssten übereinstimmende Beschlüsse der Kommissionen beider Räte vorliegen, was hier eindeutig nicht der Fall ist. Laut Geschäftsverkehrsgesetz kann somit auf diesen Antrag überhaupt nicht mehr eingetreten werden. Ich habe Ihnen jedoch angedeutet, weshalb ich den Antrag auch materiell ablehnen müsste.

**Präsident:** Kommission und Bundesrat beantragen Ihnen, den Antrag Salvioni nicht zu beraten. – Herr Salvioni hält an der Beratung fest.

*Abstimmung über den Ordnungsantrag der Kommissionsberichterstatter*  
*Vote concernant la motion d'ordre des rapporteurs de la commission*

Für den Ordnungsantrag  
Dagegen

71 Stimmen  
42 Stimmen

**Art. 36a**  
*Angenommen – Adopté*

**Art. 37 Abs. 2bis (neu)**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 37 al. 2bis (nouveau)**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 44 Bst. a**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 44 let. a**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51 Abs. 1 Bst. a**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 51 al. 1 let. a**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 55 Abs. 1**  
*Antrag der Kommission*  
*Bst. a*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Bst. c*

c. .... über die Verletzung kantonalen Rechts ....

**Art. 55 al. 1**  
*Proposition de la commission*  
*Let. a*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
*Let. c*  
c. .... la violation du droit cantonal.

**M. Petitpierre, rapporteur:** Ce problème a déjà été réglé dans le cadre de la loi de droit international privé.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Bei Artikel 55 handelt es sich um ein Problem, das bereits im internationalen Privatrecht geregelt ist. Es handelt sich um eine Anpassung.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 92**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Petitpierre, rapporteur: Le Conseil des Etats introduit cette procédure particulière d'examen préalable – «Vorprüfungsverfahren» – pour le recours de droit public. Vous vous rappelez que le problème le plus difficile lié à la procédure d'admission touchait précisément le recours de droit public, à cause de l'article 113, alinéa 3, de la constitution. Votre commission a souscrit à l'unanimité à la proposition du Conseil des Etats, même si elle a certains doutes sur l'effet de décharge du Tribunal fédéral qu'on en peut attendre: elle peut éventuellement servir de goulet, de frein, dans la mesure où l'élévation de la valeur litigieuse pour les affaires civiles amènera naturellement un plus grand nombre de recours de droit public, ce dernier étant ouvert indépendamment de la valeur litigieuse. Dans ce sens-là, on peut imaginer que l'article 92 ait un effet d'allègement sur le travail du Tribunal fédéral.

Malgré ce que nous avons décidé lors de nos premières délibérations au sein du Conseil national, nous avons pu y souscrire parce que l'examen du fond, quoique sommaire, est garanti. Preuve en est l'alinéa 3 de l'article 92. Quoi qu'il en soit, le fond sera vu par le Tribunal fédéral, l'exigence de l'article 113, alinéa 3, de la Constitution fédérale est donc observée.

En outre, les recours sur les droits constitutionnels en matière de vote et d'élection sont recevables sans examen de l'importance de la cause. On considère *a priori* que ces droits sont tels que – c'est l'objet de l'alinéa 4 – l'examen par le Tribunal fédéral est obligatoire.

Pour le surplus, question d'exégèse, la fin de l'alinéa 2 dispose que lorsque la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, la cause est importante. On s'est posé la question de savoir s'il fallait tenir compte de la jurisprudence publiée ou de toute la jurisprudence. Il faut tenir compte de toute la jurisprudence du Tribunal fédéral. Enfin, l'article 92 doit être lu en même temps que l'article 36a qui contient toutes les règles formelles sur le fonctionnement du Tribunal fédéral quand il applique l'article 92. Par conséquent, à l'unanimité, nous vous invitons à suivre le Conseil des Etats.

Frau Stamm, Berichterstatterin: In Artikel 92 hat der Ständerat anstelle des von beiden Räten verworfenen Annahmeverfahrens nun das Vorprüfungsverfahren im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerden eingeführt. Vielleicht erinnern Sie sich, dass es diese staatsrechtlichen Beschwerden sind, die zu einer sehr grossen Belastung des Bundesgerichtes führen. Im Rahmen dieses Vorprüfungsverfahrens ist festzuhalten, dass eine summarische materielle Prüfung der Streitsache garantiert ist und dass Beschwerden gegen kantonale Erlasse und Stimmrechtsbeschwerden nicht aufgrund mangelnder Erheblichkeit ausgeschlossen werden können.

In der Kommission wurde bezweifelt, ob nun dieses Vorprüfungsverfahren wirklich eine Entlastung des Bundesgerichtes bedeuten würde. Die Kommission hat sich dann aber dem Ständerat angeschlossen und empfiehlt auch Ihnen, nun diesem Vorprüfungsverfahren – wenigstens als kleiner Möglichkeit, diese Fälle zu kanalisieren – zuzustimmen.

Frau Grendelmeier: Nur ganz kurz. Sie erinnern sich: In der ersten Debatte haben wir uns sehr ereifert über das sogenannte Annahmeverfahren. Sowohl Nationalrat als auch Ständerat waren der Ansicht, es sei politisch nicht zulässig,

den Weg nach Lausanne zu versperren. Nun kommt praktisch durch die Hintertür dieses Vorprüfungsverfahrens. Vergessen wir nicht: Diese Teilrevision, die wir hier an die Hand genommen haben, soll nur und ausschliesslich die Effizienz unseres höchsten Gerichtes fördern. Nun konnten mir schon beim Annahmeverfahren vor zwei Jahren von drei Bundesrichtern, die ich persönlich gefragt habe, keiner Auskunft darüber geben, was es an Effizienz bringen würde, wenn wir ein solches Verfahren einführen. Das Vorprüfungsverfahren nun, weil materiell darauf eingegangen wird, ist noch viel weniger eine Effizienzsteigerung, so dass wir es genausogut lassen können.

Ich schlage Ihnen vor, dass wir es dabei belassen, wie wir es in der ersten Verhandlung beschlossen haben: Wir streichen beides. Das Allerwichtigste ist, dass dieses Bundesgericht so ausgestattet wird, dass es überhaupt möglich ist, nach modernen Arbeitskriterien zu arbeiten. Erst dann, wenn diese modernen Arbeitsmethoden eingeführt sind und wir vielleicht nach zwei, drei Jahren sehen, es bringt etwas, können wir schauen, ob wir politisch etwas ändern wollen. Dieses Vorprüfungsverfahren scheint mir nun für die Effizienz gar nichts zu bringen, aber halt doch eine kleine Möglichkeit zu sein, in die Rechte des Bürgers einzugreifen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107 Abs. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 107 al. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116 Bst. b**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 116 let. b**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 132**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Art. 134**

*Antrag der Kommission*

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

*Proposition de la commission*

Biffer (= maintenir le texte actuel)

M. Petitpierre, rapporteur: Je vous propose de discuter des articles 132 et 134 en même temps.

En ce qui concerne le Tribunal fédéral des assurances, il faut remarquer qu'à des degrés divers, nos deux conseils ont été sensibles, tout au long des travaux, aux dangers qu'impliquent pour les personnes justiciables de la juridiction du Tribunal fédéral des assurances, toute restriction de leur droit en procédure, de leur accès à la juridiction suprême en matière d'assurance sociale. Ces justiciables étant souvent dans une situation difficile, financièrement, physiquement, psychologiquement ou moralement, nous avons craint de leur rendre l'accès trop difficile et, de ce fait, avons souhaité, d'une certaine façon, le maintien de la réglementation actuelle. Le Conseil des Etats l'a fait pour l'article 132, nous nous y rallions et nous vous proposons

maintenant parallèlement, pour qu'il y ait cohérence – de faire la même chose pour l'article 134. Autrement dit, on conserverait l'ensemble du système actuel, car il ne nous paraît pas juste de vouloir séparer ici les deux normes. Il faut donc en rester au texte actuel pour les deux dispositions. A notre avis, il suffit que dans des cas exceptionnels des frais de procédure puissent être imposés aux recourants qui exagèrent – si je peux utiliser cette expression. Pourtant, une limitation à 500 francs – il en a été question au cours des travaux, vous vous en souvenez – n'aurait pas bon effet, parce qu'elle risquerait de grever précisément des petits recourants, ne permettant peut-être pas d'aller assez haut pour les personnes qui abusent vraiment de leur faculté de recours sans que leur situation sociale le justifie. La bonne formule nous paraît donc être de ne pas prélever, en règle générale, de frais, mais si frais il y a, il faut pouvoir aller haut, afin de sanctionner les comportements abusifs. Après en avoir discuté très longuement, nous vous proposons par 10 voix contre 9 de maintenir le texte actuel des articles 132 et 134.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Wir bewegen uns mit den beiden Artikeln 132 und 134 im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat und in unserer Kommission war man sich im klaren darüber, dass sich die Rechtsuchenden, die sich an das Eidgenössische Versicherungsgericht wenden, vielfach in schwierigen Situationen befinden. Sie erinnern sich: Es sind Leute, die um ihre Rente, um ihre Versicherungsleistungen kämpfen, es sind Menschen, die vielleicht körperlich oder seelisch behindert sind, die in finanziellen Schwierigkeiten stecken. So waren wir der Meinung, dass sich das geltende Verfahren, wie es heute gehandhabt wird, bewährt hat. Der Ständerat schlägt Ihnen vor, sich bei Artikel 132 für das geltende Verfahren zu entscheiden. Wir schlagen Ihnen vor, sich bei Artikel 134, wo es sich um die Kosten eines solchen Verfahrens handelt, wieder auf den geltenden Text zurückzubedenken.

Sie können sich erinnern: Vor Versicherungsgericht werden in der Regel keine Verfahrenskosten verlangt. In unserer ursprünglichen Beratung haben wir uns dann auf einen Betrag von 500 Franken geeinigt. Das entspricht aber auch wieder nicht der Realität; denn es gibt natürlich vor Versicherungsgericht neben den Rechtsuchenden, die sich in schwierigen Verhältnissen befinden, auch Rechtsuchende – denken Sie an die grossen Gesellschaften –, die sich keineswegs in schwierigen Verhältnissen befinden. In solchen Fällen sollte man dann unter Umständen auch Verfahrenskosten verlangen können, die über 500 Franken hinausgehen.

Der Antrag der Kommission lautet, wir sollten uns wieder auf Artikel 132 und 134 des jetzt geltenden Gesetzes abstützen.

Bundesrat Koller: Bei Artikel 134 als einzigem Artikel empfehle ich Ihnen, dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen. Ihre Kommission möchte am geltenden Recht festhalten, d. h. am Prinzip der Kostenfreiheit. Nach Auffassung des Bundesrates sind aber die Verhältnisse im Bereich der Sozialversicherung gegenüber anderen Bereichen nicht derart grundlegend anders, dass es sich rechtfertigen würde, für das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Sonderregelung beizubehalten, und zwar um so weniger, als auch das neue Recht erlaubt, den Besonderheiten des Einzelfalles ausreichend Rechnung zu tragen.

Bei der Bemessung der Gerichtsgebühr hat das Eidgenössische Versicherungsgericht unter anderem auch die finanzielle Lage der Parteien zu berücksichtigen. Ich verweise auf Artikel 153a Absatz 1 des Entwurfes. Eine bedürftige Partei kann also unentgeltliche Rechtspflege verlangen. Diese umfasst die Kostenfreiheit im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht und nötigenfalls auch die Beigabe eines Rechtsanwaltes auf Kosten des Bundes (Art. 152 des Organisationsgesetzes). Weil es diese Regelung eben ohne weiteres ermöglicht, auf bedürftige Parteien angemessene Rücksicht zu nehmen, besteht kein Anlass, hier Sonder-

recht zu schaffen, weshalb wir Ihnen Zustimmung zum Ständerat und Bundesrat empfehlen.

**Präsident:** Der Bundesrat beantragt, dem Ständerat zuzustimmen. Die Kommission des Nationalrates beantragt Streichen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission  
Dagegen

72 Stimmen  
52 Stimmen

**Art. 153 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 153 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### III. Schlussbestimmungen – Dispositions finales

#### 1. Ausführungsbestimmungen, Abs. 1 und 1bis

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### 1. Dispositions d'exécution, al. 1 et 1bis

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### 3. Uebergangsbestimmungen, Abs. 2

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### 3. Dispositions transitaires, al. 2

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### Änderung anderer Erlasse

*Modification d'autres actes législatifs*

#### Art. 71a Abs. 3 und 4, 71b Randtitel und Abs. 3, 71c Randtitel und Abs. 1', 71d Randtitel, Wortlaut und Bst. a bis h

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 71a al. 3 et 4, 71b titre marginal et al. 3, 71c titre marginal et al. 1', 71d titre marginal, texte et let. a à h

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### 12. Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege, Art. 271 Abs. 2 und 275bis

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### 12. Loi fédérale sur la procédure pénale, art. 271 al. 2 et 275bis

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

#### 26. Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Art. 44 Abs. 1

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**26. Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques,  
art. 44 al. 1***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***26a. Rohrleitungsgesetz, Art. 13 Abs. 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**26a. Loi fédérale sur les installations de transport par  
conduites, art. 13 al. 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***33. Bundesgesetz über die Unfallversicherung, Art. 109  
Bst. a***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**33. Loi fédérale sur l'assurance-accidents, art. 109 let. a***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

M. **Petitpierre**, rapporteur: Nous sommes allés un peu vite, Monsieur le Président. Dans les dispositions finales, page 17 du texte français, je voulais signaler, pour ceux qui doivent faire imprimer ce texte, que le chiffre 4 n'a plus d'objet, puisque nous avons statué en prolongeant l'arrêté qui prévoit les juges suppléants extraordinaires au Tribunal fédéral, le 18 mars 1988. Cette affaire est donc liquidée.

D'autre part, en parlant de l'article 134, j'ai omis de vous signaler les intérêts que je représente, en ce sens que je fais partie du comité d'une grande association qui s'occupe d'handicapés.

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

## Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Mittwoch, 15. März 1989, Vormittag  
 Mercredi 15 mars 1989, matin

09.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Iten

85.040

### Organisation der Bundesrechtspflege. Aenderung Organisation judiciaire. Révision

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 117 hiervor – Voir page 117 ci-devant  
 Beschluss des Ständerates vom 7. März 1989  
 Décision du Conseil des Etats du 7 mars 1989

#### Differenzen – Divergences

M. **Petitpierre**, rapporteur: Le Conseil des Etats s'est rallié, pour l'essentiel, à nos positions, sauf sur deux points. Je vous propose, au nom de la commission, de faire la moitié du chemin, c'est-à-dire d'adhérer pour une des deux divergences et de maintenir pour l'autre. Adhérer sur l'article premier, cela signifie abandonner cette possibilité qu'on avait créée pour les juges titulaires de finir leur mandat comme juges suppléants. Sur ce point, nous sommes prêts à renoncer et à maintenir la prérogative du Parlement de décider et de contrôler lui-même si les juges fédéraux sont des juges titulaires ou des juges suppléants.

En revanche, pour l'article 32, alinéa 3bis, aucun des gros inconvénients que nous avons vus jusqu'à présent n'est levé. C'est une procédure qui crée de l'insécurité – je le rappelle – c'est une procédure qui affecte tellement peu d'argent que ce n'est pas la peine de parler de concurrence entre les postes et les banques; c'est un système qui n'existe pas en droit cantonal, de sorte qu'on aurait une divergence entre la pratique fédérale et la pratique cantonale, c'est dangereux. Enfin, nous aimerions en finir avec cette procédure de liquidation des divergences, mais pas au point de lâcher sur une question qui a une importance pratique. Nous vous proposons donc de maintenir cette deuxième divergence. J'ai pris contact avec le président de la commission du Conseil des Etats et j'espère que ces derniers pourront nous suivre.

**Frau Stamm**, Berichterstatterin: Im Differenzbereinigungsverfahren über das Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege hat sich der Ständerat unseren Meinungen angeschlossen, abgesehen von zwei Differenzen. Es bleibt die Differenz in Artikel 1, in dem es um die Frage geht, ob gewählte Bundesrichter ihre Amtsdauer als Ersatzrichter beenden können. Der Ständerat lehnt das ab. Es geht um die Differenz in Artikel 32 Absatz 3bis, in dem der Ständerat – wie Sie sich erinnern – Zahlungsaufträge von Kostenvorschüssen an Banken den entsprechenden Aufträgen der PTT gleichstellen will.

Unsere Kommission hat nach Rücksprache unseres Präsidenten mit dem Präsidenten der ständerätlichen Kommission folgendes beschlossen und empfiehlt Ihnen, sich diesen Beschlüssen anzuschließen: Wir möchten uns in Arti-

kel 1 dem Ständerat anschliessen, also uns damit einverstanden erklären, dass die gewählten Bundesrichter ihre Amtsdauer nicht als Ersatzrichter beenden können. Der Ständerat befürchtet eine Einschränkung der Wahlmöglichkeit des Parlamentes. Wir möchten aber im Gegenzug festhalten an unserer Einstellung zu Artikel 32 Absatz 3bis: Wir wollen die Zahlung der Kostenvorschüsse via Bank nicht einführen. Das schafft Unsicherheit, besonders gegenüber den Verfahren in den Kantonen. Die Kantone kennen einfach die Einzahlung über die Post und den Poststempel, der garantiert, dass der Betrag innert der vorgeschriebenen Frist einbezahlt wurde. Dieser Punkt würde in keiner Art und Weise eine Entlastung darstellen, und unsere Vorlage soll ja der Entlastung des Bundesgerichtes dienen. Wir empfehlen Ihnen, sich unseren Anträgen anzuschliessen. Wir hoffen, dass wir damit diese Vorlage endlich über die Bühne bringen können.

#### Art. 1 Abs. 2 und 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Art. 1 al. 2 et 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

#### Art. 32 Abs. 3bis

Antrag der Kommission

Festhalten

#### Art. 32 al. 3bis

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.  
Aenderung  
Organisation judiciaire. Révision**

Siehe Seite 461 hiervor – Voir page 461 ci-devant  
Beschluss des Ständerates vom 16. März 1989  
Décision du Conseil des Etats du 16 mars 1989

*Mitteilung der Redaktionskommission  
vom 22. Juni 1989*

Die Redaktionskommission hat gemäss Artikel 31 ff GVG das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege redaktionell überarbeitet. Neben den üblichen redaktionellen und formellen Anpassungen der Texte (insbesondere Ueberprüfung des Anhanges) hat sie zwei Aenderungen vorgenommen, die einer speziellen Erläuterung bedürfen und in den Materialien festgehalten werden sollten (Art. 32 Abs. 2 GVG):

*Art. 3a*

Bei der Regelung der Nebenbeschäftigung der Bundesrichter haben die Räte den Begriff «vollamtliche Mitglieder» beschlossen. Da gemäss der Terminologie des Gesetzes Mitglieder des Bundesgerichtes in jedem Fall vollamtliche Richter sind, dies im Gegensatz zu den nebenamtlichen Richtern, hat die Redaktionskommission das «vollamtlich» als überflüssig und nicht in die Terminologie des Gesetzes passend gestrichen.

*Art. 73 Abs. 2, 2. Halbsatz*

Diese Aenderung war nicht Bestandteil der Revision. Die Redaktionskommission hat jedoch die Gelegenheit benützt, den Verweis auf Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe e nachzuholen; dieser Buchstabe wurde mit dem Bundesgesetz über das internationale Privatrecht vom 18. Dezember 1987 neu eingefügt.

*Communication de la Commission de rédaction  
du 22 juin 1989*

Conformément à l'article 31 LREC, la Commission de rédaction a retravaillé, sur le plan rédactionnel, la loi fédérale d'organisation judiciaire. Outre la traditionnelle adaptation rédactionnelle et formelle de ce texte (avec en particulier la vérification de l'appendice), la commission a apporté deux modifications qui demandent à être spécialement expliquées et qui doivent figurer dans les archives (art. 32, 2e al. LREC):

*Art. 3a*

En réglement l'activité accessoire des juges fédéraux, les Chambres ont adopté l'expression «juges titulaires». Or, en vertu de la terminologie de la loi, les juges au Tribunal fédéral sont toujours des juges titulaires, à la différence des suppléants. La Commission de rédaction a donc biffé le terme de «titulaire», qui n'a pas sa place dans le contexte.

*Art. 73 al. 2, 2e partie*

Cette modification ne figurait pas dans la révision. La Commission de rédaction a saisi l'occasion pour introduire la référence à l'article 68, 1er alinéa, lettre e. Cette dernière disposition a été introduire avec l'adoption de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé.

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	95 Stimmen
Dagegen	36 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

**Ständerat**

**Conseil des Etats**

Sitzungen vom 13.06.1988

07.03.1989

16.03.1989

Séances du 13.06.1988

07.03.1989

16.03.1989

**Fünfte Sitzung – Cinquième séance**

Montag, 13. Juni 1988, Nachmittag  
Lundi 13 juin 1988, après-midi

17.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.  
Aenderung**

**Organisation judiciaire. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 29. Mai 1985 (BBl II, 737)  
Message et projet de loi du 29 mai 1985 (FF II, 741)

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1987  
Décision du Conseil national du 18 mars 1987

*Antrag der Kommission*  
Eintreten

*Proposition de la commission*  
Entrer en matière

**Präsident:** Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, empfehle ich allen Rednern und Rednerinnen in der Eintre-

tensdebatte, das Problem des Annahmeverfahrens auszuklammern; wir können diese Frage bei Artikel 36 behandeln.

**Cavelty, Berichterstatter:** Die heutige Vorlage steht unter dem Motto «Entlastung des Bundesgerichtes». Ausgangspunkt ist die unbestrittene Tatsache, dass das Bundesgericht sowohl in Lausanne als auch in Luzern seit Jahren überlastet ist. Dies hat zur Folge, dass es zu lange geht, bis ein Rechtsuchender zu einer endgültigen Entscheidung gelangt. Eine zu lange Ungewissheit über den Ausgang eines Rechtshandels kann nicht nur kostspielig sein, sondern wirkt sich in vielen Fällen als eigentliche Ungerechtigkeit vor allem dort aus, wo wesentliche Rechtsansprüche über längere Zeit – ja unter Umständen über Jahre hinweg – wegen des Fehlens eines Bundesgerichtsurteils nicht durchgesetzt werden können.

Unter diesem Aspekt kann die Überlastung des Bundesgerichtes gar eine unsoziale Seite haben, indem sich finanziell schwächere Rechtsuchende wegen der langen Wartezeit vor Bundesgericht diesen Weg zum Bundesgericht gar nicht leisten können und – nach dem Grundsatz: «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach» – für sie ungünstige Kompromisse abschliessen müssen.

Die Überlastung des Bundesgerichtes wirkt sich jedoch nicht nur bezüglich der eigentlichen Rechtsprechung nachteilig aus, sondern auch bezüglich der weiteren wesentlichen Aufgaben des Bundesgerichtes, namentlich der einheitlichen Rechtsanwendung und der Fortbildung des Rechts. Die Bundesrichter sollten ihre Zeit nicht nur für die Beurteilung von Einzelfällen aufwenden müssen, sonst besteht die Gefahr, dass sie vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sehen. Noch sind wir nicht soweit. Doch müssen wir rechtzeitig Vorsorge treffen. Darum legen wir die heutige Vorlage vor. Das Bundesgericht soll die Zeit und die Möglichkeit bekommen, seine eigentlichen Aufgaben möglichst optimal zu erfüllen, ohne mit unwesentlichen, unnötigen oder gar querulatorischen Belangen überlastet zu sein – dies im Interesse des Bürgers und des Rechtsstaates.

Wie kommt es, dass das Bundesgericht dermassen überlastet ist? Hier nur stichwortartig einige der in Frage kommenden Gründe:

– Einmal die auch durch uns verursachte Zunahme der Gesetze in Bund und Kantonen und die Tendenz in diesen Gesetzen, in den meisten Fällen den Zugang zum Bundesgericht zu ermöglichen. So bringt jedes neue Gesetz dem Bundesgericht in Lausanne oder in Luzern jeweils bedeutend mehr Arbeit.

– Ein weiterer Grund ist neben der Zunahme der Wohnbevölkerung vor allem der wachsende Wohlstand in der Schweiz, womit zum Beispiel der Motorfahrzeugverkehr mit seinen Auswirkungen auf Verkehrs-, Haftpflicht- und Versicherungsrecht gewaltig gestiegen ist. Vielleicht hat der gewachsene Wohlstand bei gewissen Leuten auch die Streitlust und eine gewisse Rechthaberei – bis hin zu einem querulatorischen Habitus – gefördert. Vielleicht ist die vermehrte Beanspruchung des Bundesgerichtes, wenigstens zum Teil, eine Auswirkung abnehmenden föderalistischen Denkens, indem man sich mit einem Urteil kantonaler Gerichte nicht mehr zufrieden geben will.

– Ein weiterer Grund liegt sicher in der verstärkten Beanspruchung des Bürgers seitens des Staates, was ein Gegengewicht mittels Anrufung der Gerichte verständlich macht. Nicht alle diese Gründe haben den gleichen Stellenwert, und nicht alle können und sollen Hintergrund für die heutige Vorlage bilden.

Allgemein kann die Meinung der Kommission zum Ausdruck gebracht werden, dass der Weg zu den Gerichten allen Bürgern nach wie vor und weiterhin uneingeschränkt offenstehen soll. Betonen möchten wir jedoch, dass auch die Gerichte der einzelnen Kantone und die Gerichte unterer Instanzen volles Vertrauen geniessen und verdienen und keineswegs bloss als Durchlaufposten zum Bundesgericht zu betrachten sind. Eine der heutigen Zeit angemessene und der Bedeutung des Falles angepasste Abstufung der Kompetenzen bedeutet demnach keineswegs eine Ein-

schränkung der Gerechtigkeit. Wichtig und der Menschenrechtskonvention angepasst ist der in der Revisionsvorlage realisierte Grundsatz, dass unabhängige Richter in letzter Instanz Recht zu sprechen haben. Zur Unabhängigkeit des Richters gehört, dass er die ihm zukommenden Fälle gründlich prüfen und ohne Druck – auch ohne unerhörten Zeitdruck – beurteilen kann. Aufgabe der heutigen Revision ist es, die Rahmenbedingungen hierfür – mit Bezug auf das Bundesgericht – zu schaffen.

Wie soll das Bundesgericht entlastet werden? Es gibt dafür grundsätzlich drei Möglichkeiten: erstens die Zahl der Bundesrichter vermehren, zweitens das Verfahren und die Methoden auf dem Weg zum Bundesgericht und beim Bundesgericht selbst verbessern und drittens die Einführung des Annahmeverfahrens.

Der erste Punkt, Vergrößerung der Zahl der Bundesrichter, wird von der einstimmigen Kommission in Uebereinstimmung mit Nationalrat und Bundesrat als Dauerlösung abgelehnt. Die Gefahr der Rechtszersplitterung, der Uneinheitlichkeit der Praxis und des Qualitätsverlustes wäre zu gross. Als vorübergehende Massnahme bis zum Jahre 1991 wurde diese Lösung mittels Schaffung von 15 Ersatzrichterstellen von den Räten bereits beschlossen.

Dem zweiten Punkt, der Verbesserung des Verfahrens und der Methoden auf dem Wege zum Gericht und beim Bundesgericht selbst, ist der Hauptteil unserer heutigen Revisionsvorlage gewidmet. Hier ein kurzer Ueberblick über die wichtigsten Neuerungen:

- a) Verpflichtung der Kantone und des Bundes zur Schaffung von verwaltungsrichterlichen Behörden mit dem Zweck der Verbesserung des Rechtsschutzes und der Filterwirkung für Verwaltungsgerichtsbeschwerden. Diese Neuerung hat auch bei einer Verwerfung des Annahmeverfahrens eine grosse Bedeutung.
- b) Ausstattung des Bundesgerichts mit wissenschaftlichen und persönlichen Mitarbeitern der Bundesrichter. Die Zahl dieser Mitarbeiter und der Sekretäre und Gerichtsschreiber soll im Rahmen des Voranschlages von der Bundesversammlung festgelegt werden und nicht mehr im Gesetz verankert sein.
- c) Einführung der Möglichkeit der Urteilsfällung in Dreierbesetzung als Regel für alle Abteilungen, soweit im Gesetz nicht ausdrücklich eine höhere Besetzung vorgesehen ist.
- d) Einführung der Möglichkeit von Zirkulationsbeschlüssen, allerdings nur bei Einstimmigkeit der urteilenden Richter.
- e) Einführung der Möglichkeit, auf eine schriftliche Begründung zu verzichten, wenn beide Parteien einverstanden sind und auch die Vorinstanz es billigt.
- f) Einführung der Möglichkeit des vereinfachten Verfahrens bei offensichtlichen Fällen oder bei querulatorischen Eingaben.
- g) Erhöhung der Streitwertgrenzen.

Soweit zum zweiten Punkt.

Im dritten Punkt, in der am meisten diskutierten Frage des Annahmeverfahrens, konnte sich Ihre Kommission nicht einigen. Es gibt einen Antrag für das Annahmeverfahren, dem sich der Bundesrat anschliesst, einen Antrag für eine ersatzlose Streichung des Annahmeverfahrens und einen Antrag für die Einführung eines sogenannten Vorprüfungsverfahrens. Wir werden auf Wunsch des Herrn Ratspräsidenten bei den entsprechenden Artikeln darauf zu sprechen kommen.

Sosehr das Annahmeverfahren dem Bundesrat und einigen von uns – auch dem Sprechenden – am Herzen liegt, in einem Punkt ist sich die ganze Kommission einig: Selbst bei ersatzloser Streichung des Annahmeverfahrens hat die vorliegende Revision doch ihre wichtige Bedeutung. Darum wurde sie auch einstimmig bejaht und zur Annahme empfohlen. Dies geschah aufgrund achttägiger Beratungen in Anwesenheit von Frau Bundesrätin Kopp und ihrer Mitarbeiter, Professor Voyame, Dr. Muff und Dr. Würsch, denen ich ebenso herzlich danke wie den Damen und Herren des Protokollierungs- und Kommissionendienstes, die in diesem Zusammenhang eine besondere Leistung erbrachten. Wir wurden nämlich erst am 17. Mai mit der Kommissionsbera-

tung fertig. In der kurzen Zeit bis zur Session hatten sie die umfangreiche Fahne und das Protokoll zu erstellen, was sie in hervorragender Weise und wohl nur in Ueberzeitarbeit fertigbrachten.

Darf ich zum Schluss noch auf eine weitere Besonderheit unserer Kommission hinweisen? Sie tagte sowohl in der letzten wie in der gegenwärtigen Legislaturperiode. Dies hatte die Ersetzung einiger Mitglieder der ersten Stunde, die nicht mehr kandidiert haben, durch neue Mitglieder zur Folge. Auch das Kommissionspräsidium fiel unter diesen Wechsel. So durfte der Sprechende dieses Amt von Herrn Leo Arnold übernehmen. Dem ersten Kommissionspräsidenten und den ausgeschiedenen Mitgliedern gilt ein besonders herzlicher Dank!

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Eintreten.

**Küchler:** Aufgabe des Parlamentes ist es, nicht bloss für den Bestand der erforderlichen Gerichtsinstanzen zu sorgen, sondern vor allem auch für deren einwandfreie Funktionieren zu schauen. Dass das Bundesgericht aber seit Jahren chronisch überlastet ist, haben wir vorhin vom Herrn Kommissionspräsidenten, aber auch während der Märzsession 1988 hier in diesem Saal gehört, und zwar im Zusammenhang mit der Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter als provisorische Ueberbrückungsmassnahme bzw. mit der Verlängerung des diesbezüglichen Beschlusses.

Die Geschäftslast des Bundesgerichtes in Lausanne hat sich in den letzten 15 Jahren bekanntlich von knapp 2100 auf 4074 erledigte Fälle pro Jahr verdoppelt. Dies wiederum hat zur Folge, dass sich die Verfahren in die Länge ziehen und der Anspruch des Rechtssuchenden, seine Rechtsfrage durch das zuständige Gericht – und zwar innert nützlicher Frist –, beurteilen zu lassen, nicht mehr erfüllt wird. Die Dauer der Anhängigkeit einer Sache vor Bundesgericht erreicht bald einmal die Qualität von formeller Rechtsverweigerung, ja sogar von Rechtsverzögerung. Von verschiedenen Bundesrichtern wurde im Verlaufe der Vorbereitung dieser Revisionsvorlage diese nicht eben erfreuliche Sicht bestätigt: Die Arbeit der Bundesrichter werde heutzutage weniger nach ihrer intellektuellen Qualität als vielmehr nach der zahlenmässigen Behandlung von Fällen beurteilt. Die Belastung, namentlich auch mit unbedeutenden Bagatellfällen, sei derart gross geworden, dass die Zeit für wirklich Grundsätzliches zu spärlich sei. Diesen Missstand gilt es zweifelsohne zu beheben.

Als Anwalt beunruhigt es mich immer wieder, wenn ich nicht weiss, wie lange ein Prozess vor dem Bundesgericht dauern wird, und ich auch dem rechtssuchenden Bürger hierüber keine entsprechende oder auch nur annähernde Auskunft erteilen kann. Gerade aber der Rechtssuchende hat Anspruch darauf, innert nützlicher Frist ein qualitativ hochstehendes Urteil zu erhalten. In diesem Sinne erachte ich die Vorlage zur Revision des OG geradezu zwingend, mit der nun ein Weg, um aus der Ueberlastung herauszukommen, gesucht wird.

Ich teile die Auffassung des Bundesrates und des Nationalrates als Erstrat, dass am Status quo für die Zahl der Bundesrichter festzuhalten ist, dies in der Ueberzeugung und im Bewusstsein, dass ein höchstes Gericht in einem Land seine Aufgabe nur dann wahrnehmen kann, wenn es organisatorisch und personell überblickbar und homogen bleibt. Es ist somit eine Entlastung nicht über eine erhöhte Anzahl Richter, sondern unbequemer und unpopulärer via Reduktion der anfallenden Geschäfte zu suchen, die eine höchststrichterliche Beurteilung in der Tat verdienen. Gleichzeitig ist auch eine rationellere Erledigung der Fälle anzustreben. Zu diesem Zweck sieht die Vorlage ein ganzes Bündel von konsequenten Einzelmassnahmen vor, die zwar nicht für sich allein Wunder zu bewirken vermögen, aber immerhin als ganzes Massnahmenpaket Erfolg versprechen. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass entlastungsmässig gewisse vorgesehene Einschränkungen mehr ins Gewicht fallen als andere.

In diesem Sinne begrüsse ich vorab das Bestreben, den

Bundesrichtern genügend Mitarbeiter zur Verfügung zu stellen. Von einer Verstärkung des personellen Mittelbaus nämlich verspricht man sich eine wesentliche Entlastung der Richter und dadurch eine raschere und trotzdem qualitativ hochstehende Erledigung der Fälle. Diesem Ziel dient besonders die neue Kategorie der wissenschaftlichen Mitarbeiter, welche persönliche Mitarbeiter der Richter sein können.

Ferner sollen auch Massnahmen zur Erschwerung des Zugangs an unsere höchsten Gerichte getroffen werden – ich denke hier vor allem an die Erhöhung der Streitwertgrenzen –, weil wir damit gleichzeitig auch zum Ausdruck bringen können, dass unser Land – vor allem im Gerichtswesen – föderalistisch aufgebaut ist und dass wir in unseren Kantonen ausgezeichnete Gerichte haben und deshalb der Anspruch des Bürgers auf seinen Richter in jedem Fall gewährleistet bleibt, auch wenn er nicht mit all seinen Rechtsangelegenheiten noch zusätzlich ans Bundesgericht gelangen kann.

Eine der wichtigeren, wenn nicht sogar die wichtigste Einschränkung ist das Annahmeverfahren gemäss Artikel 36a bis 36d der Minderheit. Der Nationalrat hat es leider mit 96 gegen 79 Stimmen abgelehnt. Seine knappe Mehrheit hat damit meines Erachtens ein Kernstück aus dem Entwurf des Bundesrates herausgehoben. Ich hoffe, dass wir diese Lücke in der Detailberatung wiederum werden schliessen können. In diesem Sinne werde ich Ihnen in der Detailberatung, entsprechend dem Antrag des Präsidenten, einen Minderheitsantrag begründen.

Denken wir also bei der Detailberatung daran, dass nicht eine einzelne Massnahme eine effiziente Entlastung des Bundesgerichtes zu bewirken vermag, sondern bloss alle vorgesehenen Massnahmen zusammen, und dass wir deshalb nicht leichthin auf eine einzelne vorgesehene Massnahme verzichten dürfen. Nur so wird es uns gelingen, für die erforderliche Entlastung des Bundesgerichtes zu sorgen, damit dieses künftig wiederum seine spezifisch höchstrichterliche Aufgabe voll und ganz wahrnehmen können, nämlich:

1. Die Pflege des Rechts in Grundsatzfragen.
2. Die Gewährleistung der Rechtssicherheit unter einheitlicher Anwendung des Bundesrechtes im föderalistischen Staat.
3. Eine gewisse Rechtsfortbildung im Sinne der verfassungsmässigen Konkretisierung der geltenden Rechtsordnung beziehungsweise der restriktiven Rechtsauslegung, wodurch neuen Entwicklungen Rechnung getragen werden kann.

Oberstes Gebot der laufenden Gesetzesrevision und der Entlastungsmassnahmen muss indessen die Qualität und die grundsätzliche Wahrung des individuellen Rechtsschutzes sein. Dieses Ziel kann meines Erachtens mit der bundesrätlichen Version der Vorlage erreicht werden.

Unter dem Hinweis auf Minderheitsanträge, die Ihnen in der Detailberatung unterbreitet werden, spreche ich mich meinerseits für Eintreten auf die Vorlage aus.

**Zimmerli:** Die Teilrevision eines Prozessgesetzes gehört in der Regel gewiss nicht zu den spektakulären Betätigungen des Gesetzgebers. Üblicherweise zeichnen sich entsprechende Diskussionen in den zuständigen Parlamenten durch mehr oder weniger packende Wortgefechte unter Juristen-Parlamentariern aus, deren Wirken ohnehin manchmal mit mehr und manchmal mit weniger vornehmer Zurückhaltung qualifiziert wird.

Die hängige Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ist hier aber von ganz anderem Kaliber. Sie enthält eine Menge politischen Zündstoff, geht es doch darum, dass wir Sinn, Zweck, Legitimation und Bedeutung der höchstrichterlichen Rechtssprechung kritisch überdenken und neue Prioritäten setzen, wo es nach modernen rechtsstaatlichen Grundsätzen nötig ist. Es ist unbestritten, dass unsere höchsten Gerichte überlastet sind, und es ist unbestritten, dass Abhilfe nottut. Die Ueberlastung der Bundesgerichte zu mindern darf aber bei allem

Verständnis für die Hilferufe aus Lausanne und Luzern nicht einziges Richtmass für die Revision sein. Ebenso wichtig ist eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Anliegen und Bedürfnissen unseres modernen Rechtsstaats, der zum Rechtsmittelstaat zu werden droht.

Effizienz der höchsten Gerichte ist das eine, Qualität der Rechtssprechung das Zweite, sachgerechte Beschränkung der höchstrichterlichen Rechtssprechung auf das Wesentliche das Dritte. Der urschweizerisch-demokratische Wunsch nach einem möglichst ungehinderten Zugang zu unseren höchsten Gerichten ist das Vierte und die Mehrung des Vertrauens in die kantonalen Vorinstanzen gewiss nicht das letzte, was das gesetzgeberische Wirken in diesem Hause prägen muss.

Die Aufzählung dieser Prämissen zeigt, dass sozusagen die Quadratur des Zirkels und damit Unmögliches vom Gesetzgeber verlangt wird. Die Rechtssprechung soll rascher, besser, einfacher und billiger werden, mit möglichst gleichbleibendem Personalbestand funktionieren, gleichzeitig umfassenden Rechtsschutz in allen Bereichen bieten und ausserdem in angemessenem Ausmass und auf höchstem wissenschaftlichen Niveau der Rechtsfortbildung dienen.

Dass insgesamt Abstriche gemacht werden müssen und nichts anderes übrigbleibt, als den unserem Rechtsstaatsverständnis gezieltem Kompromiss zu suchen, wird niemand bestreiten wollen. Bereits die bundesrätliche Vorlage, die sich auf umfassende Studien auf Expertenebene stützt, ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Auch das Ergebnis der Beratungen im Erstrat zeigt, dass es sich der Gesetzgeber gewiss nicht einfach macht und er sich anstrengt, bei seinen Bemühungen möglichst alle Anliegen unter einem Hut zu bringen. Nur eben, über die Grösse des Hutes gehen die Meinungen auseinander, wie die Detailberatungen zeigen werden.

Sowohl dem Bundesrat wie auch dem Nationalrat als Erstrat sei durchaus attestiert, dass versucht wurde, vertretbare Prioritäten zu setzen. Wie unser Kommissionspräsident eindringlich geschildert hat, ist auch auf Seiten der ständerätlichen Kommission der feste Willen vorhanden, das Prozessgesetz des Bundes so zu revidieren, dass der höchstrichterliche Rechtsschutz so funktionieren kann, wie es den verfassungsrechtlichen Anforderungen und den spezifisch schweizerischen Bedürfnissen entspricht.

Schwerpunkt der Differenzen zum Nationalrat bildet das Annahmeverfahren – Herr Kollege Kückler hat es erwähnt –, das der Nationalrat mehrheitlich abgelehnt, also ersatzlos gestrichen hat. Hier möchte die Mehrheit der ständerätlichen Kommission den Wünschen des Bundesrates etwas mehr entgegenkommen. Ich greife hier dem Wunsche unseres Ratspräsidenten entsprechend der Detailberatung nicht vor; ich werde mich zu gegebener Zeit dazu äussern. Ich möchte aber dafür plädieren, bei der Erörterung aller Revisionspunkte den Blick stets aufs Ganze zu richten und mögliche Lösungen insgesamt daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem skizzierten Gesichtswinkel des wohlbestehenden demokratischen Rechtsstaates akzeptabel sind.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen ebenfalls Eintreten auf die Vorlage.

**Affolter:** Für mich steht völlig ausser Frage, dass wir auf diese Vorlage eintreten müssen. Ich kann mich deshalb auch beim Eintreten kurz fassen. Der Kommissionspräsident hat es klar herausgestrichen: Wie immer man die Effizienz in der Aufgabenbewältigung des Bundesgerichtes beurteilen mag, Tatsache ist, dass unser oberstes Gericht seit Jahren überlastet ist. Dem ist abzuwehren. Die Ausführungen des Herrn Kommissionspräsidenten möchte ich zahlenmässig noch etwas untermauern: Die Ueberlastung des Bundesgerichtes in Lausanne äussert sich in einer Verdoppelung der Geschäftslast in den letzten 15 Jahren – früher etwa 2000 Fälle pro Jahr, heute über 4000 Fälle. Wohl hat man die Zahl der Ersatzrichter auf 30 erhöht; wohl hat man auch den Gerichtsapparat, also die Zahl der Urteilsredaktoren und Kanzleistellen, in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Man

hat dies als Sofortmassnahmen bezeichnet; für mich waren es Palliativmassnahmen.

Das Grundübel ist die zu hohe Belastung der 30 ordentlichen Bundesrichter – und dem ist man nur unwesentlich zu Leibe gerückt. Ähnliches gilt für das Versicherungsgericht in Lausanne. Heute steht die Funktionstüchtigkeit unserer höchstrichterlichen Behörde in Frage, darüberhinaus aber auch Würde und Ansehen des schweizerischen Bundesgerichtes. Bei einem gejagten, gehetzten, geknechteten, unter ständig wachsendem Geschäftsdruck stehenden Gremium muss die Qualität der Rechtsprechung zu leiden beginnen. Entsprechende Ansätze sind erkennbar.

Ich habe noch einen persönlichen Grund für die Dringlichkeit dieser OG-Revision. Ich bin aus verschiedensten Gründen entschieden gegen eine weitere Erhöhung der Anzahl der Bundesrichter. Ich verzichte darauf, diese Gründe hier darzulegen. Konsequenterweise sind für mich aber wirksame verfahrensmässige Entlastungsmassnahmen unerlässlich. Und zwar Entlastungsmassnahmen, die auf Dauer angelegt sind und die nicht Provisorien darstellen, etwa nach dem Motto: «Wir wollen mal sehen, was das bringt.»

Die Revisionsbemühungen Richtung Entlastung haben jetzt bald 15 Jahre gedauert – für mich viel zu lange. Ich habe gelegentlich versucht, Anstösse zur Beschleunigung des Tempos zu geben. Bei juristischen Kapazitäten ist das schwierig. Wir haben deshalb heute Lösungen zu treffen, die nicht in ein paar Jahren eine weitere Revision des Organisationsgesetzes nötig machen. Ich bitte, das auch in der Detailberatung nicht zu vergessen. Die Zeit der Palliativmassnahmen ist vorbei.

Aus diesen Gründen bin ich von Anfang auch für griffige Zugängerschwerungen eingetreten, weil andere Mittel nicht mehr verfangen. Ich habe die vom Nationalrat getroffenen Lösungen genau und objektiv überprüft. Sie genügen mir und der Mehrheit unserer Kommission nicht. Ich selbst bin deshalb für das Annahmeverfahren eingetreten und stehe heute noch mit dem Bundesrat auf dieser Linie.

Das besondere Vorprüfungsverfahren, das jetzt von einer knappen Mehrheit der Kommission vorgeschlagen wird, bedeutet gewiss einen Fortschritt gegenüber den nationalrätlichen Vorschlägen. Ich habe aber berechtigte Zweifel, ob sich daraus jene hinreichende Entlastung des Bundesgerichtes ergibt, die mir unabdingbar für eine dauerhafte und den Interessen des Bundesgerichtes wirklich dienliche Lösung erscheint. Wir haben uns jedoch in der Detailberatung genauer darüber zu unterhalten.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf diese notwendige Vorlage.

**Jagmetti:** Die Vorlage, die Debatte im Nationalrat und die Kontroverse über die Revision des Bundesgesetzes in der Öffentlichkeit veranlassen mich, in der Eintretensdebatte drei Feststellungen zu machen und dazu einige Gedanken zu äussern.

Erstens: Das Bundesgericht muss zeitgerecht entscheiden und muss auch Zeit für seine Erwägungen haben. Wenn Zeit zum Denken und Zeit zum Entscheiden fehlt, fehlt schliesslich der gute Rechtsschutz. Dass hier ein Problem vorliegt, ist Ihnen schon dargelegt worden. Auf die Statistik, die schon erläutert worden ist, möchte ich nicht zurückkommen. Nur eines möchte ich sagen: Wir spüren den Zeitmangel nicht nur an der Menge der Entscheide; wir spüren ihn auch, wenn wir die Entscheide lesen. Machen Sie die Probe aufs Exempel und lesen Sie einen Bundesgerichtsentscheid aus dem letzten oder vorletzten Jahr über die materielle Enteignung und vergleichen Sie ihn mit einem entsprechenden Entscheid, der zwanzig Jahre zurückliegt. Der heutige ist wesentlich komplizierter. Man spürt es, wenn man das seinen Studenten erklären sollte. Sie werden sagen, das sei meine Sorge. Ich glaube aber, es liegt darin etwas, was weit über den eigenen beruflichen Bezug hinausgeht, nämlich die Verständlichkeit unserer Rechtspflege, der wir grosse Bedeutung beimessen müssen.

Woher kommt das? Es kommt sicher von der Komplexität

der Verhältnisse. Die tatsächliche Situation ist schwieriger geworden. Wir pflegen mehr zu differenzieren; wir denken da und dort vielleicht auch etwas komplizierter. Aber es liegt darin auch ein Problem der Zeit, denn wenn man genügend Zeit hat, findet man auch wieder den Weg zu einer Synthese, zu einer klaren und einfachen Lösung.

Wir haben das bisher in der Gesetzgebung immer gepflegt, weil wir der Auffassung waren, die Gesetze müssten dem Bürger zugänglich sein. Und ich behaupte: Die Rechtsprechung muss dem Bürger auch zugänglich sein. Er darf hier nicht mit einem Juristenlatein konfrontiert sein, mit Gedankengängen, denen er überhaupt nicht mehr zu folgen vermag, sondern es muss eine einfache, klare Rechtspflege geübt werden. Das ist sicher nicht einfach. Vor allem aber braucht es Zeit. Diese Zeit zurückzugewinnen scheint mir sehr wesentlich zu sein.

Zweite Feststellung: Die Rechtspflege ist nicht ausschliesslich Sache des Bundesgerichtes. Die kantonale Gerichtsbarkeit ist in diesem Sinne nicht eine bloss zweitrangige Vorstufe, sondern übt vollgültige Rechtspflege. Geht es Ihnen nicht auch so? Wir sind beeindruckt, dass Entscheide, die auf kantonaler Ebene fallen – seien es Gesetze, Verwaltungsentscheide oder Urteile –, nicht mehr als vollgültig bezeichnet werden, sondern nur noch als etwas mehr oder weniger Zweitrangiges. Echte Entscheide von grosser Tragweite könnten – so wird heute vielfach angenommen – nur noch auf Bundesebene getroffen werden. Dagegen wehre ich mich bei der Rechtssetzung, bei der Verwaltung, aber auch bei der Rechtspflege. Verschiedene von uns haben in kantonalen Gerichten mitgewirkt. Vielleicht sind Ihre Eindrücke unterschiedlich. Aber für mich war es immer beeindruckend zu sehen, mit welcher Sorgfalt und Gründlichkeit auch unsere kantonalen Gerichte entscheiden. Und das dürfen wir nicht einfach als zweitrangige Rechtspflege abtun. Wenn deshalb ein Verfahren bei einem kantonalen Gericht seinen Abschluss findet und keine Rechtsmittel ans Bundesgericht mehr zur Verfügung stehen, ist der Rechtsschutz nicht einfach verweigert, sondern er ist auf einer anderen Ebene gewährleistet.

Ich verweise in dieser Beziehung vor allem auf die Erhöhung der Streitwertgrenze und möchte mich jetzt nicht etwa über die Empfehlungen des Herrn Präsidenten hinwegsetzen und mich zum Vorprüfungsverfahren äussern. Aber wir müssen auch dort daran denken, dass Rechtsschutz in der Schweiz nicht ausschliesslich Rechtsschutz des Bundesgerichtes bedeutet.

Als Drittes eine ganze einfache, fast banale Feststellung: Rechtspflege ist Rechtsschutz. Das ist ja klar, werden Sie sagen. Aber behalten wir das im Kopf. Ist nicht das Rechtsmittel in letzter Zeit immer mehr zum Stimmrechtersatz geworden, zum Ersatz für den Stimmzettel? Da liegt meines Erachtens eine unerwünschte Entwicklung. Wir müssen dafür sorgen, dass der Bürger mit dem Stimmzettel über die Entwicklung unserer Rechtsordnung befinden kann, dass er das auch tut, dass ihm dieser Weg offen bleibt und dass nicht das Rechtsmittel zum Ersatz dafür wird.

Ich meine deshalb auch, dass es durchaus wichtig ist, dass das Bundesgericht im Rahmen seiner Aufgaben an der Rechtsfortbildung teilhat. Ich habe grossen Respekt vor der Praxis des Bundesgerichtes, die die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts entwickelt hat und damit wegweisend für rechtsstaatliche Grundsätze gewesen ist und bleibt. Aber ich sehe auch die Grenzen dieser Rechtsfortentwicklung und bin der Ueberzeugung, dass es nicht Aufgabe des Bundesgerichtes sein kann, unserer Verfassung plötzlich einen neuen Inhalt zu geben. Darüber sollen Volk und Stände entscheiden. Und da müssen wir auch dafür sorgen, dass das in Zukunft geschieht.

Wenn ich also vor der Schwierigkeit stehe, dass das Bundesgericht überlastet ist und ich Prioritäten setzen müsste, würde ich diese beim Rechtsschutz und nicht bei der Rechtsfortbildung sehen – bei allem Respekt vor den Leistungen des Bundesgerichtes auf diesem Gebiet. Das wäre meine dritte Feststellung gewesen, die mich auch zu bestimmten Haltungen in der Kommission veranlasst hat.

Ich bin für Eintreten, bitte Sie aber, das Ganze nicht aus den Augen zu verlieren.

**Miville:** Ich werde Ihnen zuerst in einer längeren Rede auseinandersetzen, warum ich nur eine kurze Rede halte. *(Heiterkeit)*

Ich tue das erstens, weil mir vor noch nicht langer Zeit beim Verlassen eines Sitzungszimmers hier in diesem Hause Herr Reichmuth gesagt hat, der Ständerat vergesse seine guten Sitten, die ihn früher geprägt hätten. So werde z. B. zu lange geredet. Dabei hat er mich so durchdringend angesehen, dass ich den Verdacht nicht mehr los geworden bin, dass er auch mich gemeint haben könnte.

Zweitens werden die Eintretensvoten hier ohnehin gekürzt, weil man sich über das Annahmeverfahren, diesen zentralen Punkt, nicht verbreiten soll.

Drittens muss ich Ihnen ganz offen sagen: In dieser Kommissionsberatung, die schon durch die aktive und wertvolle Mitwirkung von drei Staatsrechtsprofessoren gekennzeichnet war und über weite Strecken den Charakter eines juristischen Seminars annahm, war man als Nichtjurist ganz eindeutig im zweiten Glied angesiedelt. Es gab da von 11 Kommissionsmitgliedern 9 Juristen, und nur der Arzt Gautier und ich konnten das Volk in dieser Kommission vertreten. *(Heiterkeit)*

Andererseits muss ich aber feststellen – jetzt mache ich nicht mehr Spass, jetzt ist es mir ernst –, dass ich während dieser ganzen Kommissionsberatung beeindruckt war vom Ernst und vom Bemühen gerade eben dieser Juristen in der Kommission, die spürbar wussten, wozu es ging, weil sie in ihrem Beruf selbst mit den obersten Gerichten zu tun haben, weil sie die Abläufe kennen. Ich war beeindruckt davon, wie man in diesem Zwiespalt zwischen zwei Rechtsgütern immer wieder den richtigen Weg gesucht hat: einerseits das Bemühen darum, zu einer Entlastung des Bundesgerichts zu gelangen, die ja nötig ist, andererseits doch die verschiedenen Revisionspunkte so zu gestalten, dass der Zugang des Bürgers zu diesen höchstrichterlichen Instanzen möglichst nicht verbarrikadiert wird. Und das ist ja auch etwas Wichtiges. Die obersten Gerichte unseres Landes gehören nämlich zu denjenigen Instanzen, zu denen – das glaube ich wenigstens feststellen zu können – der Bürger noch ein sehr grosses Vertrauen hat, bei aller Distanz, die sich sonst in den letzten Jahrzehnten zwischen dem Bürger und gewissen staatlichen Behörden ergeben hat. Wie oft hört man doch Leute, die sich in einem Kampf um Dinge befinden, die ihnen wichtig sind und die vielleicht sogar ihre Existenz betreffen, sagen: «... und wenn i bis vors Bundesgericht muess!» Darin drückt sich nur in den wenigsten Fällen Querulanz aus. In den weitaus meisten Fällen drückt es das Vertrauen aus, dass man eben vor diesen obersten richterlichen Behörden sein Recht finden werde. Es ist wirklich von grosser Bedeutung – ohne mich jetzt schon über die Fragen Annahmeverfahren, Vorprüfungsverfahren äussern zu wollen –, dass wir dieses Vertrauen des Bürgers ins Bundesgericht und Versicherungsgericht nicht erschüttern, dass wir uns nicht abwenden von Rechtstraditionen, die in unserem Land von einer grossen und tiefen Bedeutung sind. Ich stelle fest, dass wir bereits – wir sind ja in den letzten Jahren nicht untätig gewesen – weitgehende personelle Massnahmen getroffen haben, um insbesondere in Lausanne Erleichterungen zu schaffen – durch die Anstellung von zusätzlichen Richtern und zusätzlichem wissenschaftlichem und anderem Hilfspersonal. Aber es scheint schon so, dass weitere Massnahmen nötig sind, um zu jener Entlastung dieser Gerichte zu gelangen, die ihnen ermöglichen soll, ihre Aufgaben im Interesse des gesamten Rechtslebens dieses Landes zu treffen.

Ich habe mich übrigens gerade vorgestern gefragt, was eigentlich das Bundesgericht tun würde, wenn man ihm auch noch die Verfassungsgerichtsbarkeit über unsere Bundesgesetze und über unsere allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse übertragen würde. Ich hatte nämlich das Privileg, zum Anwaltstag eingeladen zu sein, der von Freitag bis Sonntag in Basel stattgefunden hat. Am Samstag konnte

ich dabei sein, und da fand ein hochinteressantes Podiumsgespräch über diese Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit statt. Unser Kollege Rhinow hat in höchst kompetenter Weise an diesem Podiumsgespräch teilgenommen. Ich habe mich dann immer wieder gefragt, was das Bundesgericht wohl tun würde, wie dann die Belastung aussähe, wie dann die Massnahmen sein müssten, wenn ihm auch noch dieses weite Gebiet übertragen würde.

Meine Schwerpunkte sind aus den Gründen, die ich einleitend genannt habe, nicht in dieser Eintretensdebatte – ich bin durchaus für Eintreten –, sondern in der Detailberatung zu finden, bei der es mir dann schon um gewisse Dinge zu tun sein wird, z. B. um Rücksichtnahme bei der Festsetzung von Streitwertgrenzen auf das Sozialzivilrecht, insbesondere auf das Arbeitsrecht. Ferner wird es mir um das Eidgenössische Versicherungsgericht gehen. Dort spielt für mich – aus Gründen, die ich noch nennen werde – eine ganz wichtige Rolle, dass der Rechtsschutz nicht vermindert wird, z. B. durch Uebernahme der Vorschriften über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch für das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Es geht mir dort u. a. um die koordinierende Wirkung der höchstrichterlichen Rechtsprechung über Sozialversicherungsleistungen, die ja pro Jahr in unserem Lande in die Milliarden von Franken gehen. Es geht mir dabei um die Behinderten, um wirtschaftlich schwache Partner der Rechtsauseinandersetzungen, um Verfahren, bei denen es dann vielfach um existentielle Belange geht und wo ich versuchen werde, den Abbau des Rechtsschutzes zu verhindern. Damit habe ich mich für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen.

**Schmid:** Das Ziel, das Bundesgericht von der Arbeitsüberlast, unter der es leidet, zu befreien, ist dringend. Die Pendenzen des Bundesgerichts stehen einem Rechtsstaat nicht gut an. Sie verringern das Ansehen unserer Rechtsprechung sowohl im Inland als auch im Ausland. Vor allem aber schwindet bei den Rechtssuchenden das Vertrauen, in einer angemessenen Zeitspanne zu einem Urteil zu kommen. Auch hier muss das alte römische Sprichwort gelten: «Bis dat, qui cito dat.»

Wer Recht nicht schnell gibt, verweigert Recht, und wir bewegen uns beim Bundesgericht tatsächlich am Rande dessen, was das Bundesgericht bei unteren Instanzen als Rechtsverweigerung durch Rechtsverzögerung bezeichnet. Wir haben hier Abhilfe zu schaffen, allerdings nur, soweit wir dazu in der Lage sind, denn wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, es liege einfach an einer vernünftigen Ordnung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, um diesen Missstand zu beheben. Die Ueberlastung des Bundesgerichtes hat mit mindestens drei anderen Entwicklungen ebenfalls einen ursächlichen Zusammenhang. Einmal ist eine stets wachsende Prozessfreudigkeit der Bürger zu nennen. Man kann nicht mehr verlieren. Man nimmt erstinstanzliche Urteile der Bezirksgerichte und der Verwaltungsinstanzen nicht mehr hin wie früher. Man geht wenn immer möglich an die zweite Instanz, das Obergericht, die Kantonsregierung, oder an das Verwaltungsgericht. Wenn man vor zweiter Instanz nicht zu seinem Recht kommt, dann geht man selbstverständlich noch nach Lausanne. Hier ist auch der ehrenwerte Stand der Anwälte gefordert. Hier und da will mir scheinen, als ob der Grundsatz anwaltlicher Beratung, Klienten vor chancenlosen Rekursen und Beschwerden abzuhalten, leicht in Vergessenheit geraten sei, was zwar die eigene Auftragslage des entsprechenden Anwaltes verbessern mag, in der Kumulation aber eben doch ein Element darstellt, das für die Ueberlastung des Bundesgerichtes mitverantwortlich sein dürfte. Es wäre zu wünschen, dass anwaltliche Zurückhaltung wieder ihren alten Stellenwert erhalte.

Es darf zweitens auch nicht unerwähnt bleiben, dass das Bundesgericht selbst massgeblich zu dieser Situation beigetragen hat, indem es durch schrittweise Ausdehnung seiner Kognition und einer stetigen Ausweitung der Legitimation für die Ergreifung von Rechtsmitteln das Seinige zu dieser

Lage beigetragen hat. Daher muss auch das Bundesgericht in dieser Angelegenheit über die Bücher. Im gleichen Zusammenhang muss darauf gedrängt werden, dass die Bundesrichter ihre volle Arbeitszeit der eidgenössischen Rechtsprechung widmen. Nebenaufgaben wie Gutachten, Lehraufträge und Schiedsgerichtsmandate liegen in dieser Ueberlastungssituation schlechterdings nicht mehr drin. Die Kommission hat darauf verzichtet, entsprechende starre Normen zu stipulieren, aber ich glaube, dieses Begehren sollte vom Bundesgericht aufgenommen werden.

Drittens ist aber auch der Gesetzgeber gefordert. Für alles und jedes machen wir heute Normen; wir gewähren Rechte und auferlegen Pflichten, die justiziabel sind, die auf dem Rechtswege durchgesetzt und überprüft werden können. Zurückhaltung ist daher auch bei uns gefordert, denn das Anschwellen der Gesetze ist ohne jeden Zweifel einer der Gründe für das Anschwellen der Beschwerden und der Prozesse. Ich bin daher der Auffassung, dass die Revision des OG nur einen Teilaspekt dessen darstellen kann, was in einer Gesamtschau zur Verbesserung der Situation beim Bundesgericht notwendig ist. Ausstattung der Bundesrichter mit Mitarbeitern, Urteilsfällung in Dreierbesetzung, Zirkulationsbeschlüsse bei Einstimmigkeit, Verzicht auf schriftliche Begründung, vereinfachtes Verfahren bei offensichtlich und querulatorischen Beschwerden, Erhöhung der Streitwertgrenze – das alles sind Einzelmassnahmen, die selbst in der Kumulation vermutlich nicht das bringen, was wir uns davon versprechen.

Wir haben vom Annahmeverfahren jetzt nicht zu sprechen. Wenn das Annahmeverfahren wie bis anhin unter dem Damoklesschwert einer Referendumsdrohung stehen bleibt und daher die Räte nicht passiert, dann hat der Berg eine Maus geboren. Ich glaube nicht, dass eine OG-Revision in dieser Hinsicht zweckdienlich sein kann. Wir werden uns eines Tages dann nochmals zusammensetzen und uns neue Gedanken über die Organisation unserer Rechtsprechung zu machen haben. Trotzdem bin ich der Auffassung, dass es notwendig ist, noch jeden Halm zu ergreifen, den wir in unserer Reichweite haben.

Ich darf zum Schluss noch auf einen Einzelfall eintreten. Es ist auch im Votum des Herrn Präsidenten darauf hingewiesen worden, dass das Bundesgericht nicht nur die Aufgabe hat, in Einzelfällen Rechtsschutz zu gewähren, sondern dass es generell die Aufgabe habe, unter anderem Rechtsfortbildung zu betreiben. Ich halte das – ich möchte das nicht erst bei Artikel 36b, sondern hier schon sagen – für ausserordentlich gefährlich. Herr Jagmetti ist meiner Ansicht. Das Bundesgericht ist und bleibt eine richterliche Behörde. Das Bundesgericht ist keine legislative Behörde. Die Rechtsetzung ist in der Schweiz Prerogative des Parlaments beziehungsweise des Volkes. Lücken im Recht und missglückte Normen sind bei uns grundsätzlich vom Gesetzgeber und nicht von einer richterlichen Instanz zu beheben, weil sonst eine Vermischung der Gewalten stattfindet, die der Bundesverfassung widerspricht. Wir sind hier kein Richterstaat, obwohl das manche – auch unter uns – möchten. Wir sind eine Demokratie. Bei uns wenden Richter das Recht an, sie schaffen es nicht.

Ich bin ebenfalls für Eintreten.

**Rhinow:** Es ist unbestritten, dass das Bundesgericht überlastet ist. Es ist unbestritten, dass wir hier und jetzt Abhilfe schaffen müssen. Die Teilrevision des OG dient diesem Zweck und verdient unsere Unterstützung. Ich befürworte deshalb Eintreten. Ich befürworte auch die meisten der vorgeschlagenen Regelungen. Ich kann aber nicht verhehlen – deshalb ergreife ich im Rahmen dieses Eintretens das Wort –, dass mir einige Revisionspunkte nicht so recht gefallen, weil sie stark an der Oberfläche der Probleme haften bleiben, und ich verhehle auch nicht, dass einiges, was zu einer Justizreform gehören würde, nicht berührt wird. Ich habe Verständnis dafür, weil wir unter einem gewissen Zeitdruck diese Entlastungsmöglichkeiten jetzt suchen und das Machbare realisieren müssen. Ich möchte darum zwei allgemeine Bemerkungen anbrin-

gen. Eine gipfelt in einer Hoffnung, die andere bringt eine gewisse Befürchtung zum Ausdruck. Ich mache es hier, weil diese Bemerkungen nicht in konkrete Abänderungsanträge münden.

Die erste Bemerkung. Ich meine, dass wir trotz dieser Revision über kurz oder lang eine grössere Justizreform brauchen, eine Reform, die nicht nur unter dem Stern der Entlastung steht, sondern voraussichtlich auch nötig sein wird, weil die Entlastungsmassnahmen, die wir heute anvisieren, wahrscheinlich nach einer bestimmten Zeit wiederum ihre Wirkung verloren haben werden. Wir sind nicht Propheten, und ich möchte nicht in Pessimismus machen, aber die Zunahme der Rechtserlasse vor allem in politisch stark umstrittenen Bereichen, die auch heikle Rechtsfragen stellen – ich denke etwa an das Umweltschutzrecht –, wird eine mögliche Verbesserung der Situation in einigen Jahren wahrscheinlich wieder auffangen.

Die nächste Revision müsste aber die Rechtspflegeinstitutionen allgemein und vor allem die Funktionen unserer Dritten Gewalt untersuchen und eine bessere Lösung bringen, und zwar ist nicht nur an Entlastung, sondern auch an Optimierung des Rechtsschutzes zu denken. Ich verstehe unter Optimierung des Rechtsschutzes nicht eine Kumulation aller historisch gewachsenen Rechtspflegemittel – das tun wir nämlich heute: ein Aneinanderhängen immer neuer Rechtswege und Verfahren –, sondern ein Durchdenken und auch eine Rationalisierung des Ganzen. Ich erwähne nur Stichworte: Es ist das Verhältnis der Justiz gerade zur legislativen und zur administrativen Gewalt zu überprüfen; es müsste auch in die Rechtsetzungsmethodik einfließen, was wir auf der Rechtspflegeseite mit unseren Gesetzen auslösen. Dieser Gesichtspunkt kommt heute in der Regel zu kurz. Wir müssen uns über eine moderate – ich betone moderate – Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene unterhalten, wenn vielleicht auch in einem separaten Schritt; wir müssen uns der Wahl und Auswahl der Bundesrichter widmen, denn von der Qualität des Bundesgerichts hängt mehr ab als von manchen oder vielleicht allen Revisionen auf Gesetzesstufe zusammen. Wir müssen uns über die Struktur der Bundesgerichte unterhalten. Wir argumentieren heute in den gewohnten Bahnen, aber wir sollten hier die Schranken auch heben können und uns etwa überlegen, ob dieses historisch Gewachsene für die nächsten fünfzig Jahre wirklich das einzig Richtige ist, also etwa die Frage Versicherungsgericht/Bundesgericht, die Frage Steuergerecht, die Frage einer besonderen verfassungsrichterlichen Instanz usw. Wir müssten uns auch der Stellung der Ersatzrichter zuwenden, die eigentlich jetzt gar nicht in Frage gestellt wird. Wir haben wahrscheinlich das einzige Gericht auf nationaler Ebene weit und breit, bei dem das Verhältnis von ordentlichen vollamtlichen Richtern zu sogenannten Ersatzrichtern 3 zu 2 beträgt. Ich wundere mich immer etwas, dass man so stark gegen die Erhöhung der Richterzahl kämpft – ich befürworte keine Erhöhung zurzeit, ich möchte das betonen –, gleichzeitig aber hinnimmt, dass wir so viele Ersatzrichter haben. Sie sind eigentlich nebenamtliche Richter und üben eine ganz wesentliche Funktion aus. Diese Situation trägt zur Gefährdung der Rechtseinheit mindestens so viel bei wie die Erhöhung der ordentlichen Richter um zwei, drei oder vier Richter.

Meine Hoffnung ist also, dass wir bald wieder über das Thema reden werden, aber dann in einer etwas grösseren Optik.

Die zweite Bemerkung, eine Befürchtung. Eine Neuerung hier in diesem Gesetz gefällt mir nicht; sie scheint mir sogar bedenklich zu sein. Ich rede heute nicht vom Annahmeverfahren, sondern von der vorgesehenen Ausweitung der Spezialrekurskommissionen. Sie sind eigentliche Zwitter zwischen Exekutive und Justiz. Sie ähneln – wenn Sie mir das Wort gestatten – der Justiz, weil sie unabhängig urteilen sollen. Sie werden aber von der Exekutive gewählt, was für richterliche Instanzen an sich unüblich ist, auch wenn es bei Rekurskommissionen gewisse Vorbilder gibt. Vor allem aber überprüfen sie auch das Ermessen des Verwaltungshandelns, eine ganz und gar nicht spezifisch richterliche Tätig-

keit. Sie üben also eine Art Administrativkontrolle aus. Hier sehe ich eine grosse Gefahr für die Einheit der Verwaltung. Es ist eigentlich erstaunlich, dass der Bundesrat die Auffächerung in diese Spezialrekurskommissionen befürwortet hat, denn ich fürchte, dass er nun hier ein wichtiges Führungs- und Aufsichtsmittel aus der Hand gibt. Einmal werden doch diese Spezialrekurskommissionen, wenn sie das Ermessen überprüfen können, zu einer Art Oberverwaltungsbehörden, denn sie entscheiden ja in politischen Bereichen dort, wo es um Angemessenheit, um Zweckmässigkeit geht, nicht um die rechtlichen Schranken. Gerade diese Ermessensfragen sind oft politische Fragen, die eigentlich auch die Aufsicht und Einflussnahme von oben – innerhalb der Exekutive – verlangen würden.

Mit dieser neuen Einrichtung verlagern wir die Zuständigkeiten an X Behörden, die ausserhalb der Exekutive stehen oder dieser halb angehängt werden.

Anschliessend an diese Spezialrekursbehörde entscheidet «nur noch» das Bundesgericht, und zwar nur mit Rechtskontrolle. Es gibt keine Instanz, die die Zweckmässigkeit auf der Stufe Departementsvorsteher oder Bundesrat noch überprüfen könnte. Mir scheint, dass hier für die einheitliche Anwendung nicht nur des Rechts, sondern auch für die Politikgestaltung, im Grunde genommen etwas Gefährliches in Gang gesetzt wird. Zumindest – ich möchte nicht den Teufel an die Wand malen – besteht die Gefahr, dass hier die Verwaltungseinheit leiden kann und die Befugnisse zersplittert werden. Ich sehe auch einen gewissen Widerspruch: die Sorge um die Einheit der Rechtsanwendung beim Bundesgericht und die fehlende oder nicht gleich grosse Sorge um die Anwendung unserer Gesetze bei diesen Spezialrekursbehörden. Ich hätte es auch begrüsst, wenn die Variante eines erstinstanzlichen Bundesgerichts, kombiniert mit einer Ermessensüberprüfung durch die Departemente, mit in die Revision einbezogen worden wäre.

Ich hoffe, dass es nicht zu den Gefahren, die ich hier sehe, kommen wird.

Ich bin für Eintreten, und ich möchte den Wunsch ausdrücken, dass diese Massnahmen auch wirklich zu der gewünschten Entlastung führen.

**Hefti:** Herr Ständerat Affolter hat darauf hingewiesen, dass man sich während der Dauer von 15 Jahren mit der Revision des Organisationsgesetzes mehr oder weniger eingehend beschäftigen sollte. Ich glaube, das hängt etwas davon ab, dass während dieser ganzen Dauer das Departement nie so recht mit seiner Seele hinter dieser Materie stand. Sie ist nach aussen auch nicht so auffallend und profilierend, aber sie ist trotzdem sehr wichtig. Es ist mir in diesem Zusammenhang auch etwas unverständlich, wie es bezüglich Ueberlastung des Bundesgerichtes an einer konsequenten Lenkung vom Departement gelegentlich zu fehlen schien, indem man ihm vom Departement aus neue Aufgaben überbürdete, von denen man sich sogar fragen kann, ob sie in diesem Umfange verfassungsmässig zulässig sind. Ich denke nur an die Ueberprüfung des Fremdenrechtes auf seine richtige Anwendung.

Ich möchte die Ausführungen der Kollegen Jagmetti und Schmid bezüglich der «Fortbildung des Rechtes» sehr unterstützen. Ich gehe hier voll einig mit den Ausführungen dieser beiden Kollegen. Nachdem dieser Satz in der Uebersicht der bundesrätlichen Botschaft steht, möchte ich doch die Vorsteherin des Departements hier um eine Präzisierung bitten, wie sie es sieht und wie weit sie nicht die Ausführungen der Kollegen Jagmetti und Schmid unterstützen muss. Es ist nicht nur der Bundesbereich, es ist auch der kantonale Bereich, in den das Bundesgericht gelegentlich eingreift, nicht wie wenn es Richter wäre, sondern wie wenn es das Kantonsparlament oder sogar der kantonale Souverän wäre.

Noch etwas zu dieser Fortbildung. Ich frage mich, ob hier nicht eine gewisse Verwischung mit dem anglo-amerikanischen Recht besteht. In anglo-amerikanischem Recht ist es der Richter, der das Recht gemacht hat und zum Teil immer

noch macht. Das bedingt auch eine ganz andere Bedeutung der Präzedenzfälle.

Ich glaube, wir dürfen demgegenüber doch auch die Vorzüge des kontinentalen Rechtes betonen, unsere Kodifikationen. Wir dürfen auch heute noch, zu grossen Teilen, gerade auf die schweizerischen Kodifikationsleistungen stolz sein.

In der Uebersicht wird von der Verwesentlichung der Rechtsprechung gesprochen. Da frage ich ebenfalls die Vorsteherin des Departements an, was damit gemeint ist.

Ist denn unsere heutige Rechtsprechung nicht wesentlich? Ich höre gerne die Antwort, und ich weiss nicht, ob auch hier nicht etwas Richtung Fortentwicklung dahintersteckt.

Nun noch zu den Ausführungen von Herrn Kollege Rhinow: Er bedauert den nebenamtlichen Richter. Wir dürfen nicht vergessen, dass gerade die nebenamtlichen Richter vielfach eine grosse praktische Erfahrung bringen und häufig auf Gebieten, bei denen die ordentlichen Richter weniger erfahren sind. Das mag auch mit der Auswahl der Mitglieder des Bundesgerichts zusammenhängen. Aber ich glaube, gerade im Hinblick auf 1992, haben wir ein Interesse, dass unsere Gerichte auch mit den wirtschaftlichen Verhältnissen vertraut sind, etwa so, wie wir es noch in einem Handelsgericht des Kantons Zürich und wahrscheinlich auch noch im Fach-Appellationsgericht Basel-Stadt antreffen können.

**Bundesrätin Kopp:** Gestatten Sie mir zunächst drei Vorbemerkungen: Zum einen danke ich dem Präsidenten der vorbereitenden Kommission und deren Mitgliedern für die Mühe, die sie für die Beratung dieser umfangreichen und anspruchsvollen Vorlage aufgewendet haben. Die Kommission hat sich ihre Aufgabe nicht leicht gemacht, was die Aenderungen beweisen, welche sie an der Vorlage des Bundesrates und an den Beschlüssen des Nationalrates vorgenommen hat. Es wäre – dies die zweite Vorbemerkung – allerdings verfehlt, aus diesen Aenderungen abzuleiten, es bestünden zahlreiche Differenzen zwischen Ihrer Kommission und dem Bundesrat. Wir stimmen nämlich diesen Aenderungen über weite Strecken zu, zum Teil gehen sie sogar auf Anträge der Verwaltung zurück. Wenn man die Differenzen sachlich nach Schwergewichten ordnet, sieht das Bild vielleicht etwas anders aus. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die Mehrheit der Kommission in einem Kernpunkt der Vorlage, nämlich dem Annahmeverfahren, von der Vorlage des Bundesrates abweicht. Drittens danke ich Herrn Milville, dass er den Juristen, zu denen ich auch die Mitarbeiter meines Departementes und mich zähle, wenigstens ernsthaftes Bemühen zubilligt, nachdem er sie schon nicht zum Volk zählt. (*Heiterkeit*)

Nun zur Sache: Die Ausgangslage für die vorliegende OG-Revision ist durch die Ueberlastung der Bundesrechtspflege geprägt – wir haben dies von verschiedenen Sprechern gehört. Diese Tatsache steht unbestritten fest und hat sich seit der Verabschiedung der OG-Botschaft im Mai 1985 nicht wesentlich geändert. Herr Ständerat Hefti, vielleicht haben sich die Departementsvorsteher – ich weise da auf meine Vorgänger hin, denn die Botschaft wurde vom Bundesrat im Mai 1985 verabschiedet – nicht immer mit ganzer Seele dieser Vorlage gewidmet, aber sicher immer mit Verstand und viel Energie. Dass diese Vorlage Zeit beanspruchte, ist nicht zu verkennen, aber es handelt sich – das werden Ihnen alle Kommissionsmitglieder, die daran gearbeitet haben, bestätigen können – um eine komplexe Vorlage.

Das zeigt sich auch daran, dass sich das Parlament seit drei Jahren damit befasst, aber ich würde sagen, dass sich diese drei Jahre gelohnt haben, denn die Vorlage hat auch zahlreiche Verbesserungen erfahren.

Es trifft zu, dass die Zahl der Eingänge und der Pendenzen an den beiden Bundesgerichten sich in den letzten Jahren etwas stabilisiert hat oder sogar leicht zurückgeht. So sind 1987 am Bundesgericht total 3921 Fälle neu anhängig gemacht worden, gegenüber 4061 Fällen im Jahre 1986. Das Bundesgericht weist jedoch im Geschäftsbericht 1987 zu Recht darauf hin, dass neue Gesetze und grosse Vorhaben

die Geschäftslast schon bald wieder ansteigen lassen können – zu denken ist etwa, wie dies auch Herr Schmid erwähnt hat, an das Umweltschutzgesetz und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen, dann an das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht sowie an die Enteignungen im Zusammenhang mit der «Bahn 2000».

Es trifft durchaus zu, dass das Parlament es in der Hand hätte, nicht bei jedem neuen Gesetz den Weiterzug an das Bundesgericht vorzusehen. Hier könnte das Parlament etwas zur Entlastung des Bundesgerichtes beitragen, aber es wird immer wieder ein Abwägen sein, was richtiger und was wichtiger sein wird, den Zugang zum obersten Gericht zu ermöglichen oder darauf zu verzichten und damit das Bundesgericht zu entlasten. Es lässt sich hier keine generelle Regel aufstellen, sondern dies wird sich jeweils nur anhand des konkreten Beispiels beantworten lassen.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht seinerseits hebt im erwähnten Geschäftsbericht hervor, dass die mittlere Prozessdauer mit acht Monaten immer noch als zu lang erscheine. Wenn man die Geschäftslast der beiden Gerichte an den verfügbaren personellen und materiellen Mitteln misst, sind die beiden Gerichte somit nach wie vor als überlastet zu bezeichnen.

In diesem Sinne ist es richtig und nötig, das Schwergewicht der vorliegenden Revision auf die Entlastung der Bundesrechtspflege zu legen. Darüber besteht Einigkeit. Dies gilt auch für die übrigen Revisionsziele, die der Bundesrat in der Botschaft bewusst beschränkt hat. Es geht dabei – neben der Entlastung der Bundesrechtspflege – einzig darum, liquide Revisionspunkte zu verwirklichen, die sich aus den parlamentarischen Vorstößen ergeben.

Ich pflichte Herrn Rhinow durchaus bei, dass sich in einiger Zeit eine Totalrevision des Organisationsgesetzes aufdrängen wird. Sie wissen wahrscheinlich auch, dass dies das ursprüngliche Ziel gewesen war. Der Bundesrat hat sich dann aber, weil die Entlastung derart zeitlich drängte, davon überzeugen lassen, dass es besser sei, sich in der jetzigen Revisionsetappe rein auf die Entlastungsmassnahmen zu beschränken und eine weitere Revision später ins Auge zu fassen. Dabei werden die Punkte, die Herr Rhinow aufgezählt hat, zweifellos sorgfältig geprüft.

Die Ursachen der Überlastung sind vielfältiger Natur – Herr Cavelti hat darauf hingewiesen, ebenfalls Herr Schmid und Herr Jagmetti. Es ist tatsächlich so, dass das Bundesgericht nicht nur durch die Rechtsschutzinteressen beansprucht wird, sondern auch durch Fragen der Fortbildung des Rechts. Wenn hier abgewogen werden soll, welches die wichtigere Aufgabe ist – und damit möchte ich eine Frage von Herrn Hefti beantworten –, würde ich sagen, beides sind Aufgaben des Bundesgerichtes. Das Bundesgericht ist unsere oberste Rechtsschutzinstanz, es wird aber auch bei sorgfältiger Legiferierung nicht möglich sein, auch in Zukunft Lücken zu vermeiden, und hier muss das Bundesgericht eine gewisse rechtsfortbildende Tätigkeit ausüben können. Wir haben in bestimmten Bereichen oft nur die Möglichkeit, entweder sehr detailliert zu regeln, was auch wieder nicht wünschbar ist, oder eben in den Gesetzen allgemeine Grundsätze festzulegen und die Anwendung dieser Grundsätze im Einzelfall dem Gericht zu überlassen. Die Bedeutung des Bundesgerichtes für die Fortbildung des Rechtes darf daher nicht ausser acht gelassen werden.

Ich möchte mich im weiteren nicht mehr mit den Ursachen dieser Überlastung auseinandersetzen; denn ich bin der Meinung, dass sie kompetent dargelegt wurden.

Die Auswirkungen der Überlastung sind staatspolitisch bedenklich. Die Vorlage, die wir beraten, will mit der Entlastung der Bundesrechtspflege gerade die negativen Auswirkungen beseitigen. Letztlich geht es dabei um die Frage, ob und wie weit die eidgenössischen Gerichte ihren verfassungsmässigen Auftrag noch anstandslos erfüllen können. Dieser umfasst – ich habe es bereits gesagt – den Rechtsschutz des Bürgers, die Sorge für die Einheit, Sicherheit und Fortbildung des Rechts. Herr Cavelti hat auch dazu das Wesentliche gesagt, so dass ich dazu keine weiteren Ausführungen mehr machen möchte.

Die chronische Überlastung der Bundesrechtspflege hat die eidgenössischen Räte bewegt, auf Vorschlag des Bundesrates verschiedene Sofortmassnahmen zugunsten der eidgenössischen Gerichte zu ergreifen. So hat man für die Staats- und Verwaltungsrechtspflege das summarische Verfahren eingeführt, die Besetzung mit drei Richtern für Routinegeschäfte der Staats- und Verwaltungsrechtspflege beschlossen, zwei öffentlichrechtliche Abteilungen gebildet, die Zahl der vollamtlichen Richter, der Ersatzrichter, der Urteilsredaktoren erhöht und die Möglichkeit geschaffen, ausscheidende Bundesrichter als Ersatzrichter auf Zeit zu wählen.

Zu erwähnen ist hier insbesondere, dass das Parlament im März dieses Jahres die Amtsdauer der 15 ausserordentlichen Ersatzrichter und der sechs Urteilsredaktoren des Bundesgerichtes bis Ende 1991 verlängert hat.

Dank dieser Massnahmen konnten und können die beiden Bundesgerichte verhindern, dass die Lage ausser Kontrolle gerät. Die Massnahmen erlauben aber nicht, das Übel an der Wurzel anzupacken. Auch der Bericht Battelle vom November 1987, der die Effizienz der bundesgerichtlichen Verwaltung durchleuchtet, lässt erkennen, dass weitere organisatorische und personelle Massnahmen auf der Stufe des Unter- und Mittelbaus des Bundesgerichtes nötig sind, es sei denn, man wäre bereit, die Zahl der Bundesrichter wesentlich zu erhöhen. Darin sind sich jedoch alle Beteiligten einig, dass dies keine gute Lösung wäre und die Entlastung auf anderem Wege anzustreben ist.

In diesem Sinne haben die eidgenössischen Räte im Jahre 1981 eine Motion überwiesen, die den Bundesrat auffordert, den Weiterzug an die eidgenössischen Gerichte einzuschränken, um diese wirksam und dauernd zu entlasten, ohne berechnete Rechtsschutzinteressen des Bürgers zu beeinträchtigen. Der Bundesrat erfüllt mit dem Vorschlag, für die beiden eidgenössischen Gerichte ein Annahmeverfahren einzuführen, nur diese Motion, die Sie überwiesen haben.

Das Annahmeverfahren soll es den eidgenössischen Gerichten erlauben, das Schwergewicht wieder vermehrt auf ihre angestammten Aufgaben zu legen und unerhebliche Fälle mit geringem Aufwand im vereinfachten Verfahren durch Nichteintreten zu erledigen. Ich möchte mich auch an den Rat des Präsidenten halten und mich zum Annahmeverfahren nicht weiter äussern. Ich teile aber die Auffassung von Herrn Kändler, dass mit der Ablehnung des Annahmeverfahrens ein Kernstück aus dieser Vorlage herausgebrochen würde.

Neben dem Annahmeverfahren bringt die OG-Revision eine breite Palette von Einzelmassnahmen, dies in der Erkenntnis, dass es kein Allheilmittel zur Entlastung der Bundesrechtspflege gibt.

Ich komme zur Gesamtwürdigung. Das Massnahmenpaket, das Ihnen Herr Cavelti in den wesentlichen Elementen skizziert hat, soll die eidgenössischen Gerichte wirksam entlasten, ohne Rechtsschutzinteressen unzumutbar zu beeinträchtigen. Um die Vorlage nicht unnötig zu belasten, hat der Bundesrat im übrigen bewusst problematische Erschwerungen verworfen. Ich denke etwa an den Anwaltszwang, an die Ausdehnung des Anwaltsmonopols für die Vertreter der Parteien vor der Zivil- und Strafrechtspflege auf die Verwaltungs- und Staatsrechtspflege, an die Einführung von Streitwertgrenzen in der Verwaltungsrechtspflege oder an die Abschaffung der abstrakten Normenkontrolle bei der staatsrechtlichen Beschwerde. Es liegt auf der Hand, dass keine Massnahme für sich allein ausreicht und wirksame Entlastung nur vom Gesamtpaket zu erwarten ist. Allerdings ist es richtig, dass bestimmte Massnahmen mehr Erfolg versprechen als andere.

Abschliessend möchte ich nochmals das Hauptziel der OG-Revision hervorheben, nämlich die Entlastung der Bundesrechtspflege. Die Entlastung soll dazu beitragen, auf lange Sicht den Rechtsschutz des Bürgers zu sichern und die Qualität der höchsten Rechtssprechung zu erhalten und zu heben. Dieses Anliegen ist staatspolitisch von vorrangiger

Bedeutung und lässt sich auf Dauer nur verwirklichen, wenn Sie die geeigneten und nötigen Massnahmen ergreifen. Ich bitte Sie daher zusammen mit Ihrer einstimmigen Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

**Hefti:** Zur Fortbildung des Rechts: Fortbildung und Lückenfüllung sind nicht dasselbe. Lückenfüllung ist sicher wichtig und richtig, sie bleibt aber im bestehenden Rahmen, die Fortbildung geht über den gegebenen Rahmen hinaus.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1 Abs. 2 und 3**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2*

.... vertreten sind. (Rest des Absatzes streichen)

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 1 al. 2 et 3**

*Proposition de la commission*

*Al. 2*

.... solent représentées. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cavelty, Berichterstatter:** Hier wird an der bisherigen Höchstzahl von 30 Mitgliedern und 15 Ersatzmitgliedern des Bundesgerichtes festgehalten. Dieser Grundsatzentscheid hängt mit der Hoffnung zusammen, dass die Entlastungsmassnahmen der vorliegenden Revision greifen. Sollten diese nicht ausreichen, so wird in einer späteren Zukunft die Frage der Anzahl wohl wieder aktuell werden.

In Absatz 2 fügte der Nationalrat die Bestimmung ein, dass Bundesrichter, die während der Amtsdauer zurücktreten, mit Zustimmung des Gerichts die Amtsdauer als Ersatzrichter beenden können, ohne dass hierfür eine Wahl durch das Parlament notwendig wäre. Unsere Kommission beantragt die Streichung dieser Bestimmung. Das Parlament soll die Wahlkompetenz in den eigenen Händen behalten. Es sollte nicht noch eine weitere Kategorie von Ersatzrichtern geschaffen werden, die sozusagen durch Kooptation des Gerichts selbst nominiert werden.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3a Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Das Bundesgericht kann seinen Mitgliedern die Tätigkeit als Gutachter und Schiedsrichter sowie andere Nebenbeschäftigungen nur gestatten, sofern die uneingeschränkte Erfüllung der Amtspflicht, die Unabhängigkeit und das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigt werden.

*Minderheit*

(Masoni)

.... Nebenbeschäftigungen gestattet, sofern ....

#### **Art. 3a al. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Le tribunal peut autoriser ses membres à procéder à des

expertises et à exercer des fonctions arbitrales ainsi que d'autres activités accessoires, dans la mesure où l'exercice régulier de leur fonction de juge, l'indépendance et le prestige du tribunal n'en sont pas entravés.

*Minorité*

(Masoni)

(Ne concerne que le texte allemand)

**Cavelty, Berichterstatter:** Dieser Artikel wurde neben dem Annahmeverfahren in der Kommission wohl am meisten diskutiert. Er wurde bekanntlich nicht durch den Bundesrat, sondern erst durch den Nationalrat, gestützt auf eine parlamentarische Initiative Ruffy, in die Revision und auf die Fahne gebracht.

Die Ausgangslage präsentiert sich folgendermassen: Artikel 3 des geltenden OG regelt die Frage der Unvereinbarkeit. Ich verzichte auf die Verlesung dieses Artikels 3. Es geht da um die hauptberufliche Beschäftigung der Richter: dass die Bundesrichter keine hauptberufliche Beschäftigung ausserhalb der Rechtsprechung ausüben dürfen. Jetzt kommt Artikel 3a hinzu. Er regelt die Frage der Nebenbeschäftigung der Richter. Als Nebenbeschäftigungen stehen im Vordergrund: Schiedsrichter, Gutachter, Lehrbeauftragter oder Mitglied von Expertenkommissionen. Die Revisionsvorlage unserer Kommission nennt ausdrücklich die Tätigkeit als Schiedsrichter und als Gutachter und fasst dann die sonst möglichen Tätigkeiten als übliche Nebenbeschäftigungen zusammen.

In der Kommission wurde eingehend über die Frage diskutiert, ob die Tätigkeit als Lehrbeauftragter nicht auch gleich wie Schiedsrichter und Gutachter speziell genannt werden solle. Man verneinte dies schliesslich mit dem ausdrücklichen Hinweis darauf, dass die Lehrtätigkeit zur Kategorie der übrigen Nebenbeschäftigungen gemäss Vorlage gehöre. Soweit zur Definitionsfrage.

Der Sinn von Artikel 3a ist, die Nebenbeschäftigungen zuzulassen, aber – und dies entspricht auch dem Sinn der ganzen heutigen Revision – nur restriktiv unter den genannten Kautelen, nämlich dass die Amtspflichten, die Unabhängigkeit und das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigt werden.

Der Nationalrat ist in seiner Formulierung restriktiver als die ständerätliche Kommission. So verlangt er für die Zulassung ausdrücklich auch noch ein öffentliches Interesse, was unsere Kommission mit Stichentscheid des ersten Präsidenten gestrichen hat, weil das öffentliche Interesse in den einzelnen Fällen schwer nachzuweisen sei. Die näheren Einzelheiten möchten wir dem Bundesgericht zur Regelung in einem eigenen Reglement überlassen. Das Bundesgericht kennt schon heute ein solches Reglement, welches in der Kommission allgemeine Zustimmung erfuhr. Diesem Reglement möchten wir auch die Regelung der finanziellen Abgeltung für die Inanspruchnahme der allgemeinen Dienste des Bundesgerichtes usw. überlassen.

Allgemein hatten wir den Eindruck, die Regelung des Nationalrates sei etwas kleinlich und gehöre nicht ins Gesetz. Daher unsere etwas offenere Regelung mit dem Hinweis auf das Reglement.

Aber in der Hauptfrage sind wir mit dem Nationalrat einig, dass die Zulassung zu Nebenbeschäftigungen restriktiv zu handhaben ist. Die Mehrheit der Kommission will dies durch das Wörtchen «nur» in unserer Formulierung betont zum Ausdruck bringen. Die Kommissionsminderheit, bestehend aus unserem Ratspräsidenten – ich bin gespannt, wie er seine Minderheit vertritt, aber ich sage es für ihn für den Fall, dass er nicht selbst das Wort ergreifen will –, empfindet dieses Wörtchen «nur» als überflüssig und als Zeichen eines gewissen Misstrauens dem Bundesgericht gegenüber.

Namens der Mehrheit muss ich Sie bitten, das Wörtchen «nur» zu belassen, dies nicht aus Misstrauen – das können wir dem Präsidenten zusichern –, sondern als klare Richtlinie, damit auch in einer späteren Zukunft niemand auf die Idee kommen könnte, Artikel 3a bedeute eine Aufforderung oder Ermunterung zu möglichst zahlreichen Nebenbeschäftigungen der Bundesrichter. Nebenbeschäftigungen sollen

– das ist die Meinung von Mehrheit und Minderheit – eine Ausnahme bilden: eine zwar tolerierte, aber doch nicht allzu häufig vorkommende Ausnahme.

**Jagmetti**, Sprecher der Minderheit: Ich übernehme die Stellvertreterfunktion, aber ich übernehme sie aus Ueberzeugung.

Wir kennen alle die Kritik an der Nebentätigkeit der Bundesrichter. Wir wissen, dass die Bürger sehr empfindlich reagieren, wenn man sagt: Das Bundesgericht ist überlastet, die Rechtspflege braucht mehr Zeit, als es an sich wünschbar wäre, und dabei üben Bundesrichter Nebentätigkeiten aus. Wir wollen diese Kritik auch ernst nehmen. Und doch glaube ich, dass wir beachten müssen, dass hier nicht einfach von einem Uebel die Rede sein soll. Wir sollten – wie man so schön sagt – das Kind nicht mit dem Bade ausschütten.

Zum Antrag, den ich hier übernehme, möchte ich doch einen Satz aus den Kommissionsberatungen zitieren. Es wurde dort erklärt: «Ob wir das 'nur' streichen oder nicht, es ändert sich nichts.» Das war die allgemeine Meinung in der Kommissionsberatung. Es ist also wohl mehr eine Wertung damit verbunden als eine bestimmte Einschränkung.

Zu dieser Wertung folgendes: Wenn wir das «nur» stehen lassen, dann tönt es, als ob jede Nebentätigkeit eines Bundesrichters an sich etwas Uebles wäre, das man in bestimmten Grenzen noch tolerieren kann, aber eigentlich lieber nicht sähe. Worin besteht diese Nebentätigkeit des Bundesrichters? In Schiedsgerichtsaufgaben, die unsere ordentlichen Gerichte entlasten, in Expertentätigkeiten, bei denen man sehr häufig ausserordentlich dankbar ist, dass Bundesrichter diese Aufgabe übernehmen. Sie bestand bei einem ganz bedeutenden Bundesrichter darin, dass er eine Lehrtätigkeit ausübte und dabei ausserordentlich Wichtiges zu sagen hatte. Sie besteht darin, dass Bundesrichter Publikationen verfassen, dass sie in Expertenkommissionen mitwirken. Ich kenne das jetzt vom Beispiel der Expertenkommission Raumplanungsgesetz, wo ich sehr froh bin, dass ein aktiver Bundesrichter seinen Rat mitgeben kann.

Wenn wir das «nur» drin lassen, tönt es, als ob das alles an sich unerwünscht wäre und man bloss tolerant darüber hinwegsehe. Dabei bin ich der festen Ueberzeugung, dass unsere Bundesrichter selbstverständlich ihre primäre Aufgabe erfüllen müssen, dass daneben aber solche Nebentätigkeiten ausserordentlich sinnvoll und wünschbar sein können.

Deshalb würde ich die Kriterien, so wie sie die Kommission beschlossen hat, voll und ganz unterstützen, aber daneben das «nur» streichen, um zum Ausdruck zu bringen, dass es Nebentätigkeiten gibt, die höchst erwünscht sind.

**Schmid**: Ich gehöre zur Mehrheit und bin dafür, das Wörtchen «nur» zu belassen. Ich stimme Herrn Jagmetti zu: materiell ändert sich vermutlich nicht viel, aber es ist tatsächlich eine Wertung damit verbunden. Diese Wertung fällt differenziert aus, je nachdem, wo man steht. Zwei Gesichtspunkte sind meines Erachtens massgebend: einerseits derjenige der aktuellen Lage der Ueberbelastung des Bundesgerichtes einerseits, aber andererseits auch die Frage, ob Nebentätigkeiten von Bundesrichtern tatsächlich wünschbar sind.

Zunächst zur gegenwärtigen Lage: Es mutet mich etwas fremd an, wenn wir uns über eine Ueberlastung des Bundesgerichtes unterhalten und dabei gleichzeitig noch ausdrücklich erwähnen und beteuern, es sei wünschbar, dass die Bundesrichter Nebenbeschäftigungen nachgehen. Ich halte das für nicht sehr kohärent. In einer Zeit, in der das Bundesgericht überlastet ist, haben wir Anspruch darauf, dass sich die Bundesrichter zu hundert Prozent auf ihre massgebliche Hauptaufgabe, auf die Rechtsprechung am Bundesgericht selbst, konzentrieren. Es wäre eine Wertung, die an der Sache vorbeigeht, wenn wir das nicht eindeutig zum Ausdruck brächten.

Nebenbeschäftigungen höchster Magistratspersonen im Gerichtswesen sind ausserordentlich sensible Angelegenheiten. Sie werden am letzten Tag dieser Session die

Geschichte Rychetsky behandeln müssen. Es geht hier nicht um die Herren Bundesrichter Forni und Leu. Ich halte sie für Ehrenmänner und ich weiss keinen Anhaltspunkt, der mich von diesem Urteil abbringen könnte. Aber Sie dürfen doch nicht übersehen, dass der Umstand, dass Mitglieder des höchsten Gerichts aufgrund einer schiedsrichterlichen Tätigkeit seit Jahren im Parlament und in der Presse so angefeindet und angegriffen werden, dass es sogar noch zu einem Verfahren vor beiden Kammern in bezug auf die Immunitätsfrage kommt, in keiner Art und Weise geeignet ist, die Integrität des höchsten Gerichtes unbeschadet zu lassen. Es stört nicht nur, es ist geradezu etwas Unzukömmliches für das höchste Gericht. Es wird sich darum handeln, dass sich das Bundesgericht bei der Auslegung von Artikel 3a Absatz 1 nicht nur mit diesem «nur» befasst, sondern auch das «Ansehen des Gerichtes» berücksichtigt – nicht in dem Sinne, dass ein Richter Aufträge übernehme, mit denen sich ein Ehrenmann niemals befassen würde. Nicht darin liegt das Problem, sondern darin, dass die Mitglieder des höchsten Gerichtes über alle Zweifel erhaben sein müssen und sich gar nicht in Situationen begeben sollten, überhaupt in Zweifel gezogen werden zu können. Von daher bin ich von der Wertung, die im Wörtchen «nur» enthalten ist, vollends überzeugt.

Ich beantrage Ihnen, der Mehrheit zuzustimmen.

**Dobler**: Es mag für die Oeffentlichkeit etwas sonderbar erscheinen, dass sich der Ständerat um eine sogenannte Wortklauberei balgt, indem wir darüber diskutieren, ob wir dieses «nur» in diesem Artikel bestehen lassen oder nicht. Hinter dieser sogenannten Wortklauberei steht etwas ganz anderes: Wir haben aus den verschiedenen Voten herausgespürt, dass es um etwas geht, was das Gericht als solches angeht, aber eigentlich auch die Oeffentlichkeit. Wenn wir dem Bundesgericht das Wort reden, möchte ich auf folgendes aufmerksam machen: Der zur Diskussion stehende Artikel beinhaltet eine Kann-Vorschrift. Es ist das Bundesgericht, das seinen Mitgliedern erlauben kann, neben der Hauptfunktion der Richtertätigkeit auch Gutachten zu erarbeiten. Mit anderen Worten: dieser Artikel beinhaltet eine Kann-Vorschrift und auf der anderen Seite noch die Einschränkung mit dem «nur». Mir scheint, dass es genügte, wenn wir es bei der Kann-Vorschrift belassen und dieses «nur» tatsächlich streichen. Es steht nicht nur das Interesse und das Ansehen des Gerichtes zur Diskussion, sondern auch ein Interesse der Oeffentlichkeit. Wer denn sonst als ein Bundesrichter wäre vorwiegend in der Lage, Gutachten zu erstellen? Dank seiner Funktion und dank seiner Bildung ist er doch hervorragend dazu prädestiniert, Gutachten zu verfassen. Ich meine darum, dass diese Einschränkung des «nur» wegen der Einschränkung des Bundesgerichtes unwürdig ist.

Ich beantrage Ihnen ebenfalls, dem Antrag unseres Präsidenten zuzustimmen.

**Bundesrätin Kopp**: Die Nebenbeschäftigung von Bundesrichtern ist in den letzten Jahren tatsächlich zu einem Politikum geworden. Sie wissen, dass deswegen parlamentarische Anfragen erfolgten und dass sich auch die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte mit dieser Frage befassten. Ich bin mit Herrn Jagmetti einverstanden, dass es Nebenbeschäftigungen gibt, die durchaus im öffentlichen Interesse liegen können, ja sogar erwünscht sind. Aber wir behandeln gegenwärtig eine Vorlage, die der Entlastung des Bundesgerichtes dient. Wenn wir die Bundesrichter entlasten wollen, müssen wir sie auch von möglichst vielen Nebenbeschäftigungen entlasten. Ich meine, dass das Wörtchen «nur» – tatsächlichlich eine Kleinigkeit – eher dem Willen gerecht wird, wie er in den Diskussionen beider Kammern zum Ausdruck kam, und sicher auch dem Willen der Kommissionsmehrheit entspricht. Der Bundesrat unterstützt den Beschluss der Kommissionsmehrheit.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit 30 Stimmen  
 Für den Antrag der Minderheit 9 Stimmen

**Art. 3a Abs. 2 – 5****Abs. 2**

Das Bundesgericht ordnet die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für diese Bewilligung in einem Reglement.

**Abs. 3 bis 5**

Streichen

**Art. 3a al. 2 – 5****Al. 2**

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

**Al. 3 à 5**

Biffer

Mme Jaggi: L'introduction dans cette loi de l'article 3a découle de la constatation que le Tribunal fédéral est surchargé – situation qui a motivé d'ailleurs l'ensemble de cette loi – et de ce fait, la question des arbitrages pourrait ne pas se poser dans l'immédiat. Mais on peut imaginer que, nos concitoyens faisant peut-être moins fréquemment appel à la Cour suprême, la question de l'opportunité et du nombre des arbitrages se poserait à nouveau.

Dans cette perspective, le Conseil national a pratiquement inséré l'initiative parlementaire Ruffy dans le texte même de la loi sous la forme d'un article 3a, que la majorité de notre commission a repris en reformulant les alinéas 1 et 2 et en biffant les trois derniers. La commission a biffé en particulier l'alinéa 3 relatif aux honoraires versés aux juges rendant des arbitrages. Je conçois très bien qu'il paraisse pour le moins délicat, voire carrément indélicat, de parler dans la loi de la rémunération des juges. Je sais que la mention expresse de cette rémunération est apparue comme une mesquinerie de la part du Parlement à l'égard de nos hauts juges. Une minorité du Conseil national a même estimé cette mention expresse si «petite» qu'elle a souhaité la radier immédiatement, ce que le Conseil national a refusé de faire à une majorité évidente.

La question d'une éventuelle restitution d'une partie tout au moins – j'admets qu'on ne précise pas la mesure de cette restitution – des honoraires touchés par les juges en tant qu'arbitres est importante et cette obligation me paraît digne d'être envisagée.

Tout à l'heure, le président de notre commission a relevé que la question des honoraires d'arbitrage pourrait être réglée par le règlement dont il est question à l'alinéa 2. Encore que cet alinéa 2 prévoit que le règlement ne déterminerait que «la compétence et les conditions auxquelles est soumise l'autorisation» de pratiquer un arbitrage. Soient la formulation envisagée, il est question d'autorisation et non pas, en cas d'autorisation donnée, d'honoraires.

En fait, plutôt que de proposer par exemple la réintroduction de l'alinéa 3, je souhaite poser une question et entendre notre président confirmer qu'il s'agrait bien, dans ce règlement de traiter entre autres les conditions dans lesquelles une part des honoraires pourrait devoir être reversée à la caisse du tribunal. J'imagine qu'il s'agrait d'une certaine proportion, que cette restitution interviendrait dans le cas des arbitrages entre privés – entre groupements professionnels ou entre entreprises – et qu'il ne s'agrait pas des arbitrages entre collectivités, communes, par exemple. Il faudrait introduire quelques nuances. Pour l'instant, je voudrais avoir l'assurance que cette question d'honoraires et de leur éventuelle restitution partielle figurerait bien dans le règlement dont il est question à l'alinéa 2.

**Cavelty, Berichterstatter:** Frau Jaggi weist darauf hin, dass es nicht richtig wäre, wenn unter allen Umständen nichts für die Inanspruchnahme der Infrastruktur des Bundesgerichtes zur Ausübung von Nebenbeschäftigungen abgeliefert würde. Wir teilten diese Meinung in der Kommission. Nur

sind wir der Auffassung, es sollte dies im Reglement geregelt werden. Wir verstehen die Formulierung, die wir vorschlagen, auch so. Unter «Voraussetzungen» für die Bewilligung meinen wir auch, dass in diesem Reglement stehen sollte, was und wieviel abgeliefert werden müsste.

Wie Frau Jaggi sagt, wäre eine genaue Bezifferung sicher nicht in einem Gesetz möglich; das hängt doch von den verschiedenen Umständen, die Frau Jaggi selbst ausgeführt hat, ab: in wessen Interesse die Tätigkeit geschieht, ob im öffentlichen Interesse usw. Das kann nur Objekt einer kleineren Regelung ausserhalb des Gesetzes sein; mit dem Hinweis auf das Reglement wollten wir eigentlich nur das sagen. Frau Jaggi ist, wie ich sie verstanden habe, damit auch einverstanden.

Nur wollte sie es noch bei den Materialien haben, was hiermit erfolgt ist.

**Angenommen – Adopté****Art. 4****Antrag der Kommission****Abs. 1**

Verwandte und Verschwägte in gerader Linie und bis und mit dem vierten Grade in der Seitenlinie sowie Ehegatten und deren Geschwister können nicht gleichzeitig das Amt eines Mitgliedes oder Ersatzrichters des Bundesgerichts, eines eidgenössischen Untersuchungsrichters, des Bundesanwalts oder eines sonstigen Vertreters der Bundesanwaltschaft bekleiden.

**Abs. 2**

Aufgehoben

**Art. 4****Proposition de la commission****Al. 1**

... en ligne collatérale, de même que les époux ainsi que leurs frères et soeurs, ne peuvent exercer simultanément les attributions de juge ou de suppléant du Tribunal fédéral, de juge d'instruction fédéral, de procureur général de la Confédération ou d'autres représentants du Ministère public.

**Al. 2**

Abrogé

**Cavelty, Berichterstatter:** Artikel 4 handelt von den Ausschlussgründen der Verwandtschaft. Dieser Artikel hat mit dem eigentlichen Revisionszweck der Entlastung des Bundesgerichtes nichts zu tun, doch wurde diese etwas veraltete Bestimmung des alten Rechtes im Zeichen der Gleichberechtigung hier angepasst.

Neu schlägt die ständerätliche Kommission vor, Gerichtsschreiber und Sekretäre von den Ausschlussgründen der Verwandtschaft auszunehmen. Es kann z. B. der Sekretär der Nefte eines Bundesrichters sein.

Hingegen unterlag ein Antrag in der Kommission, der nur bis zum zweiten Grad der Verwandtschaft gehen wollte. Cousins und Cousinen bleiben demnach als Richter ausgeschlossen.

**Angenommen – Adopté****Art. 7 Abs. 1****Antrag der Kommission**

Die Bundesversammlung bestimmt mit dem Voranschlag die Zahl der Gerichtsschreiber, der Sekretäre und der übrigen wissenschaftlichen Mitarbeiter, einschliesslich der persönlichen Mitarbeiter.

**Art. 7 al. 1****Proposition de la commission**

L'Assemblée fédérale fixe parallèlement au budget, le nombre des greffiers, des secrétaires ainsi que des autres collaborateurs scientifiques, y compris les collaborateurs personnels des juges.

**Cavelty, Berichterstatter:** Der Unterschied zur nationalrätlichen Fassung besteht hier nur in der Formulierung, sonst herrscht materielle Übereinstimmung. Wichtig ist die Schaffung einer neuen Kategorie, nämlich jener der persönlichen Mitarbeiter der Bundesrichter. Sie werden einem Richter zugeteilt und sollen für den betreffenden Richter die Fälle zur Entscheidung vorbereiten, inklusive Literaturbeschaffung usw.

Sie sollen nach dem ausdrücklichen Beschluss der ständerätlichen Kommission nicht mit den Gerichtsschreibern oder Sekretären austauschbar sein. Gedacht ist hier mehr an das Beispiel des höchsten Gerichtes der USA.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12 Abs. 1 Bst. a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 12 al. 1 let. a**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13 Abs. 1 und 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 13 al. 1 et 5**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 15**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

In der Regel entscheiden die Abteilungen in der Besetzung mit drei Richtern.

*Abs. 2*

Über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung oder auf Anordnung des Abteilungspräsidenten entscheiden die öffentlichrechtlichen Abteilungen, die Zivilabteilungen und der Kassationshof in Strafsachen in der Besetzung mit fünf Richtern.

*Abs. 3*

Die öffentlichrechtlichen Abteilungen entscheiden ....

**Art. 15**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

En règle générale, les sections siègent à trois juges.

*Al. 2*

Lorsque la cause soulève une question de principe ou lorsque le président de la section l'ordonne, les cours de droit public, les cours civiles et la cour de cassation pénale siègent à cinq juges.

*Al. 3*

Les cours de droit public siègent à sept juges ....

**Cavelty, Berichterstatter:** Artikel 15 bringt eine wichtige Neuerung im Dienste der Entlastung des Bundesgerichtes. Statt der bisher vorgeschriebenen Fünferbesetzung als Regel wird neu die Dreierbesetzung zur Regel erklärt. Die Fünferbesetzung wird in Absatz 2 geregelt.

Die ständerätliche Kommission hat die Fünferbesetzung erweitert, indem sie eine solche auf Anordnung der Abteilungspräsidenten ebenfalls zulässt. Dies kann eine Mehrarbeit für das Bundesgericht bringen und wäre in dem Sinne gegen den Hauptzweck der Vorlage. Dafür aber ist eine Entlastung möglich durch die Neuerung, die wir unter dem Titel 17 einführen wollen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17 Abs. 1 und 4**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Parteiverhandlungen, Beratungen und Abstimmungen sind öffentlich, ausgenommen die Beratungen und Abstimmungen der strafrechtlichen Abteilungen, der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer und, wenn es sich um Disziplinarsachen handelt, der öffentlichrechtlichen Abteilungen.

*Abs. 4*

Bei Einstimmigkeit und wenn kein Richter die mündliche Beratung verlangt, kann das Gericht Entscheide auf dem Wege der Aktenzirkulation ohne Beratung fällen.

**Art. 17 al. 1 et 4**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les débats, les délibérations et les votations ont lieu en séance publique, exception faite des délibérations et votations des sections pénales, de la Chambre des poursuites et des faillites et, lorsqu'il s'agit d'affaires disciplinaires, des cours de droit public.

*Al. 4*

En cas d'unanimité et lorsqu'aucun juge ne demande une audience en délibération, le tribunal peut statuer par voie de circulation, sans délibérations.

**Cavelty, Berichterstatter:** Artikel 17 hält am Grundsatz der Öffentlichkeit fest, macht aber in Absatz 4 neu eine wichtige Ausnahme. Zu dieser wichtigen Neuerung wurden wir durch mehrere Bundesgerichtskorrespondenten veranlasst, die darauf hinwiesen, dass bereits nach heutiger Praxis eine grosse Mehrzahl von Fällen – und zwar nicht nur von offensichtlich klaren Fällen – auf dem Zirkulationsweg entschieden würde. Der Weg des Zirkulationsurteils ist in der Tat geeignet, das Urteilsverfahren zu beschleunigen. Dieser Weg ist aber nicht ganz frei von Gefahren, namentlich der Gefahr der weniger grossen Sorgfalt der nichtreferierenden Richter. Ideal wäre tatsächlich eine Urteilsfindung nach mündlicher Beratung. Aber zur Entlastung des Gerichtes entschied sich die Kommission für die Möglichkeit des Zirkulationsurteils. Dies allerdings unter klaren Kautelen, nämlich, dass kein Richter die mündliche Beratung verlangt und dass sämtliche Richter im Urteilspruch – also in der materiellen Beurteilung – einstimmig sind. Hinzu kommt noch die Bestimmung von Artikel 15, die wir eben beschlossen haben, wonach Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung stets und weitere Rechtsfragen auf Anordnung des Abteilungspräsidenten in einer Fünferbesetzung zu entscheiden sind.

Persönlich hoffe ich, dass bei Zirkulationsentscheiden in Fällen von erheblicher Bedeutung der Abteilungspräsident die Fünferbesetzung zur Regel machen wird. Wenn fünf Richter zu einem einstimmigen Urteil kommen und zur Meinung gelangen, es sei auf die mündliche Beratung zu verzichten, dann hat man genügend Gewähr, dass dem Recht Genüge getan wird.

**Jagmetti:** Es liegt hier kein Minderheitsantrag vor, und ich stelle Ihnen heute auch keinen solchen. Aber begehrt bin ich von dieser Bestimmung offen gestanden nicht, und zwar gestützt auf die Erfahrung als Ersatzrichter bei einem kantonalen Gericht, bei dem auch ohne Parteiverhandlung und ohne öffentliche Beratung entschieden worden ist, aber mit einer mündlichen Beratung jedes einzelnen Urteils. Das Referat ist zwar vorher auf dem Zirkulationsweg den andern Richtern mitgeteilt worden, aber es hat doch noch eine Beratung stattgefunden mit einem Gespräch und einer Diskussion.

Ich habe diese mündliche Beratung für ausserordentlich wertvoll gehalten, gerade im Hinblick auf die Auslegung des Rechts und auf die Meinungsbildung des einzelnen Richters. Bei verschiedenen Gelegenheiten ist in dieser mündlichen Beratung mindestens die Begründung entsprechend angepasst, manchmal sogar noch der Inhalt des Urteils geändert worden, weil aus dem Gespräch, aus dem Dialog

der Richter, eine bessere Erkenntnis gewonnen werden konnte.

Sehen Sie, es mag sein, dass man in der Zirkulation beim Durchlesen eines Antrages diesen soweit vernünftig findet, dass sich aber aus dem Gespräch heraus eine bessere Lösung herauskristallisiert. Mir wäre es lieber gewesen, wenn man auf die öffentliche Beratung in solchen Fällen verzichtet und an der Beratung ohne Öffentlichkeit, aber mit vorhergehender Aktenzirkulation festgehalten hätte. Ich wusste aber, dass das im Zusammenhang mit diesen Entlastungsmaßnahmen fast nicht zu realisieren ist, so dass ich Ihnen keinen Antrag stelle. Aber ganz ohne Bedauern mag ich diese Bestimmung nicht hinnehmen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 30**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Sämtliche Rechtsschriften für das Gericht sind in einer Nationalsprache abzufassen und, mit der Unterschrift versehen, mit den vorgeschriebenen Beilagen und in genügender Anzahl für das Gericht und jede Gegenpartei, mindestens jedoch im Doppel einzureichen.

*Abs. 2*

Fehlen die Unterschrift ....

.... unbeachtet bleibe; unleserliche Eingaben und solche von ungebührlichem Inhalt oder übermässiger Weitschweifigkeit sind in gleicher Weise zur Umänderung zurückzuweisen.

*Abs. 3*

Streichen

#### **Art. 30**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Tous les mémoires destinés au tribunal doivent être rédigés dans une langue nationale, signés, accompagnés des annexes prescrites et produits en nombre suffisant pour le tribunal et chaque partie, mais au moins en deux exemplaires.

*Al. 2*

Lorsque la signature d'une partie, d'un représentant autorisé, ....

.... pris en considération; les pièces illisibles, inconvenantes ou prolixes sont renvoyées à la partie intéressée, qui est invitée à les refaire.

*Al. 3*

Biffer

**Cavelty**, Berichterstatter: Artikel 30 hat mit dem oberen Zweck der Revision, der Entlastung des Bundesgerichts, ebenfalls nichts zu tun. Diese Bestimmung passt aber ausgezeichnet zum 50. Jahresjubiläum der Anerkennung der rätoromanischen Sprache als Nationalsprache. Zudem wird damit ein Postulat Oehen betreffend den Gebrauch der Muttersprache realisiert. Der Sinn der Bestimmung ist einfach: Jeder Schweizer soll sich in seiner Muttersprache an das höchste Gericht des Landes wenden können. Man kann eine rätoromanische Eingabe also nicht zurückweisen. Das passiert übrigens bereits heute beim Bundesgericht nicht. Vielmehr gehen auch die Uebersetzungskosten zulasten der Gerichtskasse, wenn Sie Artikel 153, der in diesem Zusammenhang steht, auch gutheissen werden. Ich persönlich freue mich, dass die Kommission, zusammen mit Frau Bundesrätin, in dieser für uns Rätoromanen psychologisch wichtigen Frage einstimmig war und ist.  
Engraziel per la solidaritad federala.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 32 Abs. 3 und 5**

*Antrag der Kommission*

*Randtitel*

*Fristen*

a) Berechnung, Einhaltung

*Abs. 3*

Prozessuale Handlungen sind innerhalb der Frist vorzunehmen. Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist der zuständigen Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

*Abs. 5*

Diese Eingaben sind unverzüglich der zuständigen Behörde zu übermitteln.

*Antrag Meier Josi*

*Abs. 3 Bst. a (neu)*

Zahlungsaufträge von Kostenvorschüssen an Banken in der Schweiz werden den entsprechenden Aufträgen an die PTT gleichgestellt, sofern der geschuldete Betrag spätestens am letzten Tage der Frist dem Konto des Schuldners zugunsten der Gerichtskasse belastet wird.

#### **Art. 32 al. 3 et 5**

*Proposition de la commission*

*Titre marginal*

*Délais*

a. Supputation, observation

*Al. 3*

Les actes de procédure doivent être accomplis dans les délais. Les mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit à l'autorité compétente pour les recevoir soit, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse.

*Al. 5*

Ces écrits sont transmis sans délai à l'autorité compétente.

*Proposition Meier Josi*

*Al. 3 let. a (nouveau)*

Par analogie avec les versements faits par l'entremise des PTT, le délai est considéré comme observé pour les avances de frais virées par l'intermédiaire de banques en Suisse lorsque le débit a été effectué sur le compte du débiteur au plus tard le dernier jour du délai accordé.

**Präsident:** Herr Ständerat Schmid verzichtet auf den Antrag. Ich werde aber gebeten, Absatz 4 offenzulassen, weil ein Antrag angemeldet ist.

*Angenommen – Adopté*

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

*Schluss der Sitzung um 19.15 Uhr*

*La séance est levée à 19 h 15*

**Sechste Sitzung – Sixième séance**

**Dienstag, 14. Juni 1988, Vormittag**  
**Mardi 14 juin 1988, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.**  
**Aenderung**  
**Organisation judiciaire. Révision**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 227 hiervor – Voir page 227 ci-devant

**Art. 31**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

**Präsident:** Bei Artikel 32 Absatz 3 liegt ein Antrag von Frau Josi Meier vor. Damit Sie sich die Zeit nehmen können, den Antrag zu prüfen, wollen wir ihn nach der Beratung von Artikel 36a behandeln.

**Art. 36a**

Randtitel und Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Randtitel

Vereinfachtes Verfahren

Abs. 1

.... über

a. Nichteintreten auf offensichtlich unzulässige Rechtsmittel und Klagen;

b. Nichteintreten auf staatsrechtliche Beschwerden mangels Erheblichkeit der Streitsache (Art. 92);

c. Abweisung von offensichtlich unbegründeten Rechtsmitteln;

d. Gutheissung offensichtlich begründeter Rechtsmittel.

Minderheit I

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Gautier, Masoni, Meier Josi, Miville)

Abs. 1 Bst. b

Streichen

Abs. 2

Antrag der Kommission

Rechtsmittel und Klagen, die auf querulatorischer oder rechtsmissbräuchlicher Prozessführung beruhen, sind unzulässig.

Abs. 3

Antrag der Kommission

Zur summarischen Begründung kann auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid oder in der Vernehmlassung einer beteiligten Partei oder Behörde verwiesen werden.

**Art. 36a**

Titre marginal et al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Titre marginal

Procédure simplifiée

Al. 1

....:

a. De ne pas entrer en matière sur les recours ou les actions manifestement irrecevables;

b. De ne pas entrer en matière sur un recours de droit public faute d'importance de la cause (art. 92);

c. De rejeter un recours manifestement infondé;

d. D'admettre un recours manifestement bien fondé.

Minorité I

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Gautier, Masoni, Meier Josi, Miville)

Al. 1 let. b

Biffer

Al. 2

Proposition de la commission

Les recours et les actions introduits de manière procédurière ou à tout autre égard abusifs sont irrecevables.

Al. 3

Proposition de la commission

Dans la motivation sommaire, les sections peuvent renvoyer aux motifs de la décision attaquée ou au mémoire d'une partie ou d'une autorité.

**Präsident:** Was wir hier beschliessen, wird auch sinngemäss für die Artikel 36b bis 36d gelten.

Eine ähnliche Folge wird dann bei Artikel 92 zu ziehen sein. Ich schlage Ihnen vor, zuerst den Antrag der Minderheit II dem Antrag der Mehrheit gegenüberzustellen. Das Resultat dieser Abstimmung werden wir dem Antrag der Minderheit I gegenüberstellen.

**M. Gautier:** Je crois que la procédure que nous propose le président du conseil n'est pas tout à fait juste. En effet, la proposition de la minorité II consiste à supprimer la procédure d'admission. Je pense donc qu'il faut d'abord savoir de quelle procédure d'admission l'on parle, si c'est celle proposée par la minorité I ou celle proposée par la majorité de la commission et ensuite l'opposer à la version de la minorité II, c'est-à-dire biffer. C'est ce qui me paraît logique mais, n'étant pas juriste, il y a peut-être des professeurs de droit qui auront un avis contraire au mien.

**Le président:** Pour la minorité, dont je fais partie, cette position serait la plus avantageuse. Mais on veut peut-être laisser courir la discussion et ensuite on entendra l'opinion du président et de Mme la Conseillère fédérale sur la procédure de vote.

**Cavelti, Berichterstatter:** Bei Artikel 36a handelt es sich um eine zentrale Bestimmung der Vorlage. Buchstabe d der bundesrätlichen Vorlage ist nämlich die Grundlage für das Annahmeverfahren, das in den Artikeln 36b bis 36d näher ausgestaltet wird.

Die Kommission hat sich bezüglich dieser Frage in drei Teile aufgespalten: in eine Mehrheit, welche das Annahmeverfahren durch ein Vorprüfungsverfahren für staatsrechtliche Beschwerden ersetzen will, eine Minderheit, die mit dem Bundesrat das Annahmeverfahren befürwortet, und eine weitere Minderheit, welche weder ein Annahme- noch ein Vorprüfungsverfahren will. Dazu kommen noch die Eventualanträge Jagmetti und Miville für den Fall, dass das Annahmeverfahren gutgeheissen würde.

Zu den Fragen des Annahmeverfahrens, des Vorprüfungsverfahrens und der Streichung beider Varianten werden sich die Vertreter der entsprechenden Mehr- und Minderheiten

der Kommission selbst äussern. In dem Sinne haben wir eine Arbeitsteilung vereinbart.

Auch Frau Bundesrätin Kopp wird den Standpunkt des Bundesrates zugunsten des Annahmeverfahrens geltend machen.

Artikel 36a enthält jedoch noch ein anderes Prinzip, welches für die Entlastung des Bundesgerichtes nicht unwesentlich sein dürfte, nämlich das Prinzip des vereinfachten Verfahrens, wie es in den Absätzen 1 Buchstaben a, b, c, 2 und 3 der bundesrätlichen Vorlage enthalten ist. Demgemäss entscheiden die Abteilungen in Dreierbesetzung bei Einstimmigkeit ohne öffentliche Beratung und mit summarischer Begründung in den in den betreffenden Ziffern aufgeführten Fällen. Dieses Prinzip des vereinfachten Verfahrens wird von der ganzen Kommission gutgeheissen.

Der Unterschied zwischen der Formulierung des Bundesrates und jener der Kommissionsmehrheit ist lediglich formell und redaktioneller Natur.

Zusammenfassend ist also zu sagen, dass bei Artikel 36a über zwei Grundfragen zu befinden ist: über das vereinfachte Verfahren, das im Prinzip von keinem Kommissionsmitglied bestritten wird und bei dem wir uns lediglich zwischen dem Vorschlag der Mehrheit und des Bundesrates entscheiden müssen, und über einen weiteren wichtigen Punkt, nämlich über die Frage ob Annahme- oder Vorprüfungsverfahren oder gar keines von beiden.

Das wäre ein Ueberblick über Artikel 36, der in dem Sinne etwas komplex ist.

Ich möchte den Präsidenten bitten, die zwei Fragen getrennt zu behandeln.

**Küchler, Sprecher der Minderheit:** Wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat, handelt es sich bei den Minderheitsanträgen um die Einführung und das Konzept des sogenannten Annahmeverfahrens, gleichsam um das Kernstück der Vorlage der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes.

In Artikel 36a geht es um den Begriff der Erheblichkeit einer Sache, in Artikel 36b um die Legaldefinition des Begriffs Erheblichkeit. Alle Minderheitsanträge zum Annahmeverfahren stellen somit eine sachliche Einheit dar.

Bundesrat und Bundesgericht haben von Anfang an die Einführung des Annahmeverfahrens im Grundsatz befürwortet. Nur mit Bezug auf die textliche Ausgestaltung des entsprechenden Artikels ergaben sich zwischen den Vorstellungen des Bundesrates und jenen des Bundesgerichtes gewisse Divergenzen.

Nationalrat Iten unterbreitete hier eine Lösung, die gleichsam vermittelnd zwischen den beiden ursprünglichen Anträgen liegt. Das Bundesgericht fand die Version Iten akzeptabel, und hierauf schloss sich auch der Bundesrat dem Antrag von Herrn Nationalrat Iten an. Die Formulierung unseres Minderheitsantrages entspricht dem Antrag Iten und stellt somit heute auch gleichzeitig den Antrag des Bundesrates dar. Dies zur Klärung der Vorgeschichte und der heutigen Ausgangslage.

Was ist das Annahmeverfahren? In der Rechtspflege spricht man von sogenannten Zulassungsbeschränkungen, wenn man Kriterien aufstellt, mit denen man den schrankenlosen Schwall von Rechtshändeln an ein oberes oder höchstes Gericht vernünftig eindämmen will, ohne gleichzeitig die verfassungsmässigen Rechte des Bürgers auf seinen Richter und die Garantie der Einzelfallgerechtigkeit zu schmälern.

Eine solche Einschränkung ist z. B. die Frist, innert derer ein Rechtsmittel zu ergreifen ist, eine andere ist die Streitwertgrenze. Weitere Einschränkungen sind die Verfahrensfragen in der Beweisführung und die Formerfordernisse für Rechtschriften. Eine besonders wichtige Massnahme ist das Annahmeverfahren, wonach das oberste Gericht nur noch angerufen werden kann, wenn der Streitgegenstand von einer gewissen Erheblichkeit ist, wie Sie es in Artikel 36b sehen. Es muss sich demnach um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handeln, oder der angefochtene Entscheid muss nach der Natur der Sache oder nach den

persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese einen schwerwiegenden Nachteil bewirken.

Für das Annahmeverfahren sprechen meines Erachtens hauptsächlich sechs Gründe.

1. Das Parlament verlangt selbst ausdrücklich vom Bundesrat, es seien ihm mit der OG-Revision Zulassungsbeschränkungen zu unterbreiten. Mit der Motion unseres Ständeratskollegen Arnold vom 4. März 1981 fordert das Parlament den Bundesrat auf, «die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, um den Weiterzug an die eidgenössischen Gerichte einzuschränken und damit diese Gerichte wirksam und dauernd zu entlasten». Unter den Zulassungsbeschränkungen, die hier in Betracht fallen, steht das Annahmeverfahren ganz eindeutig im Vordergrund. Damit erfüllen wir die von Ihnen seinerzeit erheblich erklärte Motion Arnold.

2. Nach Bestätigungen verschiedener Bundesrichter vermag bloss das Annahmeverfahren die eidgenössischen Gerichte wirksam und nachhaltig zu entlasten. Nach den Erfahrungen, die im Ausland damit gesammelt werden, gehört das Annahmeverfahren vermutlich zu den wirksamsten Zulassungsbeschränkungen.

3. Das Annahmeverfahren wird es den Gerichten erlauben, unerhebliche Streitfälle künftig nicht mehr an die Hand nehmen zu müssen, also die Spreu vom Weizen zu trennen. Die Gerichte werden jene Fälle gründlicher und schneller entscheiden können, die der gerichtlichen Ueberprüfung tatsächlich würdig sind. Das liegt im Interesse des echten, auf die eidgenössischen Gerichte angewiesenen Rechtssuchenden.

4. Das Verfahren wird es den Gerichten gestatten, sich neben dem Rechtsschutz des Bürgers wieder stärker ihrer anderen Hauptaufgabe zuzuwenden, nämlich über die einheitliche und richtige Rechtsanwendung zu wachen.

5. Das Annahmeverfahren beschneidet den Rechtsschutz des Bürgers keineswegs über Gebühr. Die Rechtsschutzgarantie bleibt dem Bürger in jedem Fall gewahrt, weil das Annahmeverfahren nur dort Platz greift, wo vor den eidgenössischen Gerichten bereits richterliche Vorinstanzen entschieden haben. Ich verweise in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf Artikel 36c, den die Minderheit Ihnen beantragen wird.

6. Das Annahmeverfahren stärkt die Stellung und Verantwortung der obersten richterlichen Behörde unserer Kantone, denn diese werden künftig häufiger als heute Streitfälle endgültig zu entscheiden haben, dann nämlich, wenn das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht die Annahme verweigert. Dies liegt durchaus im Sinne einer richtig verstandenen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Gegenüber diesen überzeugenden Argumenten für die Einführung des Annahmeverfahrens wurden von den Gegnern in den bisherigen Diskussionen vor allem die folgenden Bedenken vorgebracht:

1. Verfassungsrechtliche Bedenken. Diesbezüglich kann heute davon ausgegangen werden, dass die Frage der Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens geklärt ist, und zwar eindeutig. Professor Kurt Eichenberger hat sich dieser Frage sehr eingehend angenommen und kam vor der nationalrätlichen Kommission zu folgendem Schluss: «Ich würde sagen, das Annahmeverfahren in einer der vorliegenden Ausgestaltungen sei verfassungsmässig. Ob man es will oder ob man es nicht will, ist eine andere Frage. Man sollte nicht die Verfassungsfrage vorschieben, wo es sich um eine rechtspolitische Frage, um eine rechtspolitische Gestaltungsfrage der Gesetzesänderung, handelt.»

2. Man will das Annahmeverfahren aus politischen Gründen nicht, weil es schlecht in unsere Rechtslandschaft passe und etwas Neues sei, mit dem wir erst noch Erfahrungen sammeln müssen. Andere lehnen die Einführung dieses Institutes ab, weil es sozialpolitisch bedenklich sei, da es die sogenannte Einzelfallgerechtigkeit nicht garantiere. Aber diese Gegner übersehen, dass wir bei Artikel 36b Buchstabe b klar als Voraussetzung verlangen, das Bundesgericht dürfe den Fall nur von der Hand weisen, wenn der angefochtene Entscheid nach der Natur der Sache oder

nach den persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese nicht einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann. Auch dürfen wir nicht vergessen, dass die Fälle, von denen wir jetzt reden, schon von zwei kantonalen Vorinstanzen beurteilt worden sind und dass die Voraussetzungen für die Wegweisung des Falles alternativ erfüllt sein müssen. Darum frage ich: Wo ist denn hier die sozialpolitische Komponente? Wo verletzt man die Einzelfallgarantie? Verletzt man sie nicht viel stärker, wenn man die Schleusen wie bisher offen lässt? So akzeptiert man nämlich rein formell die Einzelfallgerechtigkeitsgarantie für jeden kleinen Rechtshandel, in Tat und Wahrheit lässt man aber zu, dass sich sämtliche Verfahren vor den Gerichten zu lange hinziehen – so lange nämlich, bis das Verfahren die Qualität einer Rechtsverzögerung oder gar Rechtsverweigerung erhält.

3. Einige Gegner vertreten die Auffassung, das Annahmeverfahren bringe zuwenig. Die Erfahrungen anderer Länder aber beweisen das Gegenteil. Ich bitte Sie, nochmals in der Botschaft Seite 30 ff. nachzulesen. Sie werden feststellen können, dass man in anderen Ländern dieses Institut bereits kennt und damit teilweise gute Erfolge hat. Dort, wo die Erfolge weniger gut sind, liegt es nicht am Institut selbst, sondern an dessen Ausgestaltung, an der Konzeption. Daraus konnten wir lernen. Auch Bundesrichter Dubs bestätigte, dass die Fassung der Minderheit I eindeutig einen Entlastungseffekt zu erzeugen vermöge. Dies ging aus seiner Stellungnahme als Experte in der vorbereitenden nationalrätlichen Kommission hervor. Das heisst mit anderen Worten, dass wir als Gesetzgeber, die wir für eine speditive Rechtspflege, für eine saubere Organisation unserer Bundesgerichte verantwortlich sind, nicht nur keine Angst vor dem Annahmeverfahren haben sollen, sondern dieses sogar grosszügig ausgestalten müssen.

Demgegenüber vertritt nun die Mehrheit der Kommission die Auffassung, das Vorprüfungsverfahren sei wirksamer hinsichtlich der Entlastung.

Ich kann Ihnen mitteilen, dass das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht zum Vorschlag, den Ihnen Ständerat Zimmerli vortragen wird, Stellung bezogen haben. Das Bundesgericht schreibt in seiner Stellungnahme vom 26. April hiezü: «Ein solches Vorprüfungsverfahren kann unserer Meinung nach keinen Ersatz für ein Annahmeverfahren, wie es vom Bundesgericht vorgeschlagen worden ist, bieten.» Desgleichen schreibt das Eidgenössische Versicherungsgericht zum Vorschlag von Herrn Kollege Zimmerli: «Obwohl wir die Bestrebungen von Herrn Ständerat Zimmerli würdigen, eine gesetzgeberische Lösung zu finden, welche den eidgenössischen Gerichten die für die Bewältigung ihrer Arbeitslast notwendigen Mittel verschafft, können wir uns seinem Vorschlag nicht anschliessen.»

Es geht hier um das Kernstück der Vorlage, nämlich darum, eine effektive Entlastung des Bundesgerichtes herbeizuführen. Wir dürfen nicht eine einzelne Massnahme aus dem Gesamtpaket herausreissen; vor allem können wir nicht das Kernstück herausbrechen, wollen wir Sinn und Zweck der gesamten Revision nicht gefährden.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Antrag der Minderheit I und mithin dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

**M. Gautier**, porte-parole de la minorité II: Vous serez peut-être étonnés que ce soit un des deux non-juristes de la commission qui défende le refus de la procédure d'admission. Ce n'est pas par hasard, et la présence dans la minorité II de l'autre non-juriste, M. Miville, le prouve. Il est vraisemblable que lui et moi avons été plus sensibles aux arguments politiques qu'aux arguments purement juridiques. Or, le problème de la procédure d'admission ou de l'examen préalable est certainement plus politique – dans le bon sens du terme – que juridique.

Les propositions de la majorité et de la minorité I visent à introduire cette procédure d'admission, que le Conseil national – je me permets de vous le rappeler – a refusée. Il est vrai que la majorité de la commission, par sa proposition, va moins loin que le Conseil fédéral ou que la proposition I au Conseil national, en ce sens qu'elle n'introduit cette

procédure d'admission selon l'importance de la cause que pour les recours de droit public. Mais, même cette procédure d'admission limitée ne peut satisfaire les tenants de la minorité II.

Le problème est le suivant: nous voulons décharger le Tribunal fédéral, sans léser les intérêts des justiciables, deux buts probablement difficilement conciliables. La procédure d'admission lèse-t-elle le justiciable? Il est évident que du moment où l'on rend plus difficile ou plus rare l'accès au Tribunal fédéral, on diminue d'autant les possibilités du citoyen de se faire rendre la justice à laquelle il a droit ou croit avoir droit. Et cela nous paraît particulièrement grave dans le domaine des droits constitutionnels, de l'arbitraire, de l'inégalité de traitement qui sont à la base des recours de droit public. Limiter l'accès au Tribunal fédéral pour les recours de droit public, c'est limiter les possibilités de faire respecter les droits constitutionnels. Or, le respect des droits constitutionnels est ressenti dans l'opinion publique comme un des droits les plus importants du citoyen. Du reste, à la limite, je me demande s'il peut y avoir des violations de droit constitutionnel qui soient de peu d'importance.

N'étant pas juriste, je ne me donnerai pas le ridicule de dire si cette procédure d'admission est conforme ou non à la constitution. Les avis des experts, des juristes les plus éminents, des professeurs de droit constitutionnel sont divergents. Cela montre bien, pour le laïc, qu'il y a au moins un doute. Et, comme disait, à une autre occasion, notre ancien collègue Jean-François Aubert, *in dubio pro populo*, c'est à dire, dans le cas particulier, qu'il faut protéger les droits des citoyens.

Introduire la procédure d'admission, c'est mettre en cause ces droits. C'est en tout cas une opinion largement partagée. Vous me permettrez, ici, une brève citation d'une lettre que divers membres de la commission ont reçue de la part du professeur Poudret de l'Université de Lausanne qui écrit, entre autres, ceci: «... d'ailleurs les arguments juridiques les plus subtils ne parviendront pas à cacher cette vérité qui tombe sous le sens: restreindre l'accès au Tribunal fédéral, gardien des droits constitutionnels des citoyens, c'est restreindre d'autant cette garantie.» Cela m'amène à dire que cette procédure d'admission mettrait sérieusement en danger toute la révision de l'organisation judiciaire en cas de référendum. Et ce dernier est très possible. Il serait regrettable que tant d'années de travaux soient réduits à néant pour cette procédure dont on peut penser qu'elle ne soulagerait guère le Tribunal fédéral.

En effet, d'une part cette procédure ne porterait – surtout dans la version de la majorité de notre commission – que sur une partie des affaires soumises au Tribunal fédéral et, soit dit en passant, sur la partie où cette procédure serait la plus attentatoire aux droits des justiciables. D'autre part, cette examen de l'importance de la cause réclamera du tribunal un examen sérieux, voire approfondi, à moins de tomber dans le plus total arbitraire. Connaissant le sérieux du travail de notre Cour suprême, on peut se demander si le pré-examen ne prendra pas aux juges un temps presque égal à celui qu'ils utiliseraient mieux en jugeant sur le fond.

Au total, la pesée d'intérêts montre qu'il faut renoncer à la procédure d'admission. Sur le plateau des inconvénients, la charge est lourde, constitutionnalité douteuse, diminution des droits des citoyens, risque référendaire. Sur l'autre plateau, les avantages sont très légers: un allègement des charges du Tribunal fédéral discutable et en tout cas de peu d'importance. Je n'ai pas besoin d'ajouter de quel côté penche la balance. Si nous voulons maintenir une organisation judiciaire qui garantisse les droits du peuple à la justice, si nous voulons que cette loi soit acceptée éventuellement par le souverain, nous devons renoncer à la procédure d'admission. Il y a d'autres moyens plus respectueux des droits des citoyens de soulager le Tribunal fédéral. Je vous invite, en conséquence, à voter la proposition de la minorité II à l'article 36 et à modifier en conséquence les articles suivants.

**Zimmerli:** Artikel 36a bildet den Schwerpunkt – nach dem Konzept des Bundesrates und der Kommissionsminderheit zusammen mit den Artikeln 36b bis 36d der Vorlage; nach dem Konzept der Mehrheit Artikel 36a zusammen mit dem Artikel 92. Das Bundesgericht soll die Möglichkeit bekommen – auch nach Meinung der Mehrheit der Kommission –, einen ihm unterbreiteten Rechtsstreit mangels Erheblichkeit von der Hand zu weisen, das heisst, darauf nicht einzutreten. Wie die Fahne erkennen lässt, waren die Meinungen geteilt. Einig ist man beim sogenannten vereinfachten Verfahren. Es besteht Einigkeit darin, dass alle Abteilungen des Bundesgerichts in Dreierbesetzung ohne öffentliche Beratung klare Fälle kurz und bündig behandeln können sollen, und zwar unbekümmert darum, ob auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werden kann, ob es als offensichtlich unbegründet abgewiesen oder ob es im Gegenteil als offensichtlich begründet gutgeheissen werden muss.

Der Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, dass sich die Formulierung der Mehrheit bei Artikel 36a praktisch nur redaktionell von der Vorlage des Bundesrates unterscheidet. Die einzige nennenswerte Aenderung kommt in Absatz 2 der bundesrätlichen Vorlage vor, die hier nach Meinung der Kommissionsmehrheit überflüssig ist. Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Kommissionsmehrheit und den beiden Kommissionsminderheiten sind in der Fahne nur recht schwer erkennbar. Ich gestatte mir, das nochmals kurz in Erinnerung zu rufen:

Wenn die Minderheit II Streichung des Buchstabens b des ersten Absatzes gemäss Fassung der Kommissionsmehrheit beantragt, bringt sie zum Ausdruck, dass sie das vom Bundesrat vorgeschlagene Annahmeverfahren überhaupt nicht will, genau gleich wie die Mehrheit des Nationalrates. Nach ihrer Meinung darf also eine Erheblichkeitsprüfung schlechterdings nicht stattfinden. Konsequenterweise tritt dann diese Minderheit zusammen mit der Kommissionsmehrheit für Streichung der Artikel 36b bis 36d ein. Das sind die Vorschriften, die das umfassende Annahmeverfahren gemäss dem Vorschlag des Bundesrates näher regeln.

Die Minderheit I folgt dem Konzept des Bundesrates, will also das Annahmeverfahren und schliesst sich demzufolge bei Artikel 36a der bundesrätlichen Fassung an, nimmt aber bei Artikel 36b die Fassung gemäss der Minderheit im Nationalrat, den sogenannten Antrag item, wieder auf. Das bedeutet, dass die Umschreibung der Erheblichkeit der Streitsache, wie sie der Bundesrat gegeben hat, von keinem Kommissionsmitglied übernommen worden ist – bis zum gestrigen Eventualantrag von Herrn Kollege Jagmetti, den wir noch zu bereinigen haben. Anders gesagt: Wenn schon ein Annahmeverfahren und kein Vorprüfungsverfahren – wie nach dem Konzept der Mehrheit – in Frage kommt, soll nach Auffassung Ihrer Kommission ein Annahmeverfahren nach dem Konzept der nationalrätlichen Minderheit beschlossen werden. Die Minderheit II will dann gar nichts.

Nun darf ich Ihnen den Standpunkt der Kommissionsmehrheit begründen und Ihnen das besondere Vorprüfungsverfahren für die staatsrechtlichen Beschwerden vorstellen. Es versteht sich, dass ich dabei auch auf das Annahmeverfahren eingehen muss. Ich darf Sie aber in diesem Zusammenhang bitten, zum Verständnis des Vorschlages der Kommissionsmehrheit – neben Artikel 36a – auch Artikel 92 zu konsultieren.

Das Annahmeverfahren beruht auf der Ueberlegung, dass sich das Bundesgericht nicht mit jeder Kleinigkeit befassen müssen sollte, das heisst, dass der höchstrichterliche Rechtsschutz in erster Linie bei denjenigen Fällen angebracht ist, die für den Betroffenen eine gewisse Bedeutung aufweisen beziehungsweise grundsätzlich sind. Gegen die Grundsätzlichkeit ist nichts einzuwenden. Auch die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass dergestalt grundsätzliche staatsrechtliche Beschwerden ohne weiteres zulässig sein müssen. Deshalb entspricht Artikel 92 Absatz 2 in der Fassung der Kommissionsmehrheit sinngemäss dem Artikel 36b Buchstabe a in der Fassung der Kommissionsminderheit – mit dem einzigen Unterschied, dass die Kommissionsminderheit diese Triage für alle bundesrechtlichen

Rechtsmittel machen will, während sich die Kommissionsmehrheit hier auf die staatsrechtlichen Beschwerden beschränkt. Ich werde darauf zurückkommen. Ein weiterer kleiner Unterschied kommt dazu: Im Vorschlag der Kommissionsmehrheit ist von Rechtsfortbildung nicht die Rede, dies zuhanden der Herren Kollegen Jagmetti und Schmid.

Die Kommissionsmehrheit lehnt es indessen wie der Nationalrat ab, dem Bundesgericht in dem Sinne eine Erheblichkeitsprüfung aufzugeben, die sich aus der Sicht des Betroffenen, also subjektiv, mit den Folgen einer Nichtanhandnahme des Rechtsmittels zu befassen hat. Die Kommissionsmehrheit hat wie die Mehrheit des Nationalrates gegen ein solches Annahmeverfahren grundsätzliche Bedenken. Ich will die Argumente gegen das Annahmeverfahren nicht im einzelnen wiederholen. Sie sind allgemein bekannt. Vielleicht nur soviel: die Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens ist doch nicht ganz so unbestritten, wie es Herr Kollege Kückler unter Hinweis auf meinen verehrten Kollegen, Herrn Eichenberger, dargelegt hat. Das Annahmeverfahren widerspricht, abgesehen von der bereits erwähnten verfassungsrechtlichen Fragwürdigkeit, der tief verwurzelten schweizerischen Rechtstradition, den Zugang zu unserem höchsten Gericht nicht über die Einführung von Streitwertgrenzen hinaus zu beschränken, d. h. nicht davon abhängig zu machen, ob der anzufechtende Entscheid dem Betroffenen wehtut. Namentlich Verfassungsverletzungen sind allemal erheblich, unbekümmert darum, wie hart sie den Beschwerdeführer im konkreten Fall treffen. Es gibt keine unerheblichen Verfassungsverletzungen.

Hinzu kommt folgendes: Die Kommissionsmehrheit betrachtet es als ausgesprochen unökonomisch und ineffizient, dem Bundesgericht eine Prüfung der subjektiven Auswirkungen eines Forumsverschlusses zuzumuten, bevor – wenigstens theoretisch – überhaupt eine materielle Prüfung der Streitsache selber erfolgen darf.

Gerade diese Ueberlegung hat die Kommissionsmehrheit veranlasst, eine Kompromisslösung zu suchen. Dabei ist sie vom Prinzip ausgegangen, dass der Zugang zum Bundesgericht in jedem Fall – ich unterstreiche: in jedem Fall – grundsätzlich möglich bleiben muss. Andererseits hat der Rechtsmittelkläger durchaus keinen Anspruch darauf, dass sich unser höchstes Gericht allemal gleich intensiv mit den von ihm erhobenen Rügen auseinandersetzen muss.

Mit Rücksicht auf eine effizient funktionierende höchstrichterliche Rechtsprechung muss nach Meinung der Kommissionsmehrheit dem Bundesgericht die Möglichkeit gegeben werden, ein Rechtsmittel, mit dem keine Grundsatzfrage aufgeworfen wird, aufgrund einer summarischen Prüfung als unerheblich von der Hand zu weisen, wenn keine Anhaltspunkte für die gerügte Rechtsverletzung ersichtlich sind. Das ist – so meine ich – ehrlicher, als zu sagen, es könne in jedem Fall eine umfassende Prüfung stattfinden.

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass sich eine solche Beschränkung nur für die staatsrechtlichen Beschwerden aufdrängt. Warum? Bei den zivilrechtlichen Berufungen wirkt die Erhöhung der Streitwertgrenzen bereits als genügender Filter. Bei den strafrechtlichen Kassationsbeschwerden ist die Belastung der zuständigen Abteilung nicht derart gravierend, dass man den Rechtsschutz angesichts der subjektiven Auswirkungen auf eine gerichtlich ausgesprochene Strafe beschränken dürfte. Bei den Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen letztinstanzliche kantonale Entscheidungen ergibt sich eine beträchtliche Entlastung vorab aus der in der Kommission unbestritten gebliebenen Verpflichtung der Kantone, gerichtliche Vorinstanzen einzurichten. Ich verweise auf Artikel 98a. Dazu kommt, dass das Versicherungsgericht in Luzern diese Beschränkung nicht will.

Demgegenüber dürfte die Zahl der staatsrechtlichen Beschwerden angesichts der üblichen mit der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen nochmals erheblich zunehmen. Dort, bei den staatsrechtlichen Beschwerden, ist eine zusätzliche, rechtsstaatlich befriedigende Entlastungsmassnahme am Platz. Die Kommissionsmehrheit glaubt, sie mit

dem vorgeschlagenen besonderen Vorprüfungsverfahren gemäss Artikel 92 gefunden zu haben.

Was heisst das? Es soll bei allen staatsrechtlichen Beschwerden eine Erheblichkeitsprüfung durchgeführt werden: Absatz 1 von Artikel 92. Dort, wo die Sache grundsätzlich ist – Absatz 2, ich habe bereits davon gesprochen –, ist die Streitsache allemal diskussionslos erheblich.

Absatz 3 betrifft die übrigen Fälle, und dort soll ein Fall von der Hand gewiesen werden, wenn die vorläufige Prüfung nichts Schlüssiges ergibt. Ich komme darauf zurück.

Absatz 4: Aus Respekt vor der Bedeutung dieser Streitigkeiten, nämlich bei den Stimmrechtsbeschwerden und bei den Beschwerden gegen kantonale Erlasse, soll keine Erheblichkeitsprüfung durchgeführt werden.

Dieses Vorprüfungsverfahren hat durchaus Platz im vereinfachten Verfahren nach Artikel 36a. Die Gutheissung oder Abweisung von klaren Fällen im Zirkulationsverfahren mit summarischer Begründung – aber umfassender Prüfung – soll grundsätzlich Priorität haben. Das gilt im übrigen auch für das Annahmeverfahren nach dem Konzept der Kommissionsminderheit.

Wenn aber die staatsrechtliche Beschwerde keine grundsätzliche Bedeutung hat, soll der Instruktionsrichter – gestützt auf die Beschwerdeschrift, den angefochtenen Entscheid und die Vorakten, aber ohne eine Vernehmlassung einzuholen – eine summarische Prüfung der erhobenen Rügen durchführen und dem Dreierausschuss mit kurzer, formelhafter Begründung Nichteintreten mangels Erheblichkeit beantragen, wenn er *prima facie* nicht fündig wird.

Für den Beschwerdeführer heisst das, dass er in spätestens drei Wochen nach der Beschwerdeeinreichung entweder ein solches Nichteintretensurteil bekommt oder von der Durchführung des Schriftenwechsels Kenntnis erhält. Damit kann das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren einerseits beschleunigt und andererseits – wie es die Revision ja will – verwesentlich werden. Diese Verwesentlichung betrachtet auch die Kommissionsminderheit als wünschenswert.

Als angenehme Nebenerscheinung könnte sich auch die Qualität der staatsrechtlichen Beschwerden heben. Je besser die Beschwerde, desto weniger Nichteintretensentscheide im Vorprüfungsverfahren.

Der Entlastungseffekt: Ob dieser Kompromissvorschlag dem Bundesgericht eine annähernd vergleichbare Entlastung bringt wie das eigentliche Annahmeverfahren, lässt sich schwerlich prognostizieren. Entscheidend kommt es immer auf die Handhabung durch die Richter an, und das gilt für das Vorprüfungsverfahren gleichermassen wie für das Annahmeverfahren.

Herr Kollege Kähler hat das Schreiben des Bundesgerichts vom 26. April 1988 zitiert, erste Seite. Er hat gesagt, das Bundesgericht habe sich folgendermassen geäussert: «Ein solches Vorprüfungsverfahren kann unserer Meinung nach keinen Ersatz bieten für ein Annahmeverfahren, wie es vom Bundesgericht vorgeschlagen worden ist.»

Auf der zweiten Seite heisst es im nächsten Satz, ich gestatte mir, diesen Satz zu zitieren: «Es könnte aber, wenn der Gesetzgeber das Annahmeverfahren nicht einführen will, ein geeignetes Mittel sein, um eine gewisse Entlastung zu bringen.»

Wie ich eingangs erwähnt habe, bildet das Vorprüfungsverfahren nach dem Konzept der Kommissionsmehrheit Teil des gesamten Massnahmenpakets. Der wohl entscheidende Unterschied zum Annahmeverfahren besteht darin, dass der Zugang zum Bundesgericht, d. h. der Anspruch des Bürgers auf materielle Prüfung seiner Vorbringen, gerade nicht aus Gründen der Entlastung des höchsten Gerichtes beschränkt wird. Deshalb hofft die Mehrheit in der Kommission, dass ihr Kompromissvorschlag letztlich mehrheitsfähig ist.

Ich darf zu den Abstimmungsergebnissen in der Kommission noch ein Wort sagen: Wenn man nämlich die Minderheiten zusammenzählt, bilden sie die Mehrheit. Warum? In einer ersten Eventualabstimmung obsiegte das hier von mir erläuterte Vorprüfungsverfahren gegenüber der nationalrätlichen Minderheit, d. h. gegenüber dem Annahmeverfahren

gemäss Antrag Item, mit 6 zu 5 Stimmen. In der Hauptabstimmung drang das Vorprüfungsverfahren gegenüber der Null-Lösung entsprechend dem Beschluss des Nationalrates mit 7 zu 4 Stimmen durch.

Das ist die Bedeutung des Minderheitsantrags auf der Fahne.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen also, den Artikeln 36a und 92 in der von ihr vorgeschlagenen und jetzt erläuterten Fassung zuzustimmen und die Artikel 36b bis 36d gemäss der bundesrätlichen Vorlage, in Übereinstimmung mit dem Nationalrat, zu streichen.

**Miville:** Ich bin Herrn Zimmerli sehr dankbar; ich glaube, wir alle haben Grund, ihm dankbar zu sein für seine Vorlesung, die dazu gedient hat, die verschiedenen Standpunkte, die verschiedenen Anträge zu erklären. Die Fahne macht in dieser Hinsicht einen merkwürdigen Eindruck. Da gibt es eine Minderheit I bestehend aus fünf Personen, eine Minderheit II aus vier Kolleginnen und Kollegen, zusammen neun. Neun von elf befinden sich in Minderheiten. Fast die ganze Kommission nimmt einen Minderheitsstandpunkt ein. Aus diesen Minderheiten hat sich doch eine Mehrheit herauskristallisiert für das Vorprüfungsverfahren, wie es von Herrn Zimmerli in die Kommission eingebracht worden ist. Es ist zuzugeben, dass dieses Vorprüfungsverfahren eine wesentliche Milderung gegenüber dem eigentlichen Annahmeverfahren darstellt. Trotzdem nehme ich den gleichen Standpunkt ein, wie er von Herrn Gautier erläutert worden ist, nämlich den des Weder/Noch. Weder Annahmeverfahren noch Vorprüfungsverfahren, sondern Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Wir haben gestern schon ansatzweise das Problem berührt, und ich hatte ausgeführt, dass auch wir von der Minderheit II durchaus einsehen, dass es nicht so leicht ist, sowohl das Annahme- wie das Vorprüfungsverfahren abzulehnen. Wir sehen ein, dass wir uns hier vor einem Konflikt zwischen an sich gerechtfertigten Ansprüchen befinden. Einerseits wollen wir das Bundesgericht entlasten, andererseits scheuen wir vor einer Einschränkung der Rechte der Bürger zurück. In diesem Konflikt neige ich doch zur Auffassung, es sei dem Bundesgericht vorab mit anderen Mitteln zu helfen als damit, dass man eine Barrikade gegen den rechtssuchenden Bürger errichtet und damit auch das Vertrauen den höchstrichterlichen Instanzen gegenüber tangiert, das in unserem Volk vorhanden ist.

Bei der Durchsicht der Unterlagen zu diesem Geschäft, das uns heute beschäftigt, bin ich auf zwei Zitate gestossen, die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Einerseits hat André Grisel, Bundesrichter, einmal gesagt, die längeren Wartezeiten können sich aus Organisationsmängeln ergeben, die zu einer ungenügenden Effizienz führen. Im Moment kann von einer echten Überlastung nicht gesprochen werden. Noch deutlicher in dieser Hinsicht hat sich der Bundesrichter Martin Schubarth geäussert: «Die heute vorhandene Infrastruktur ist geprägt von den Vorstellungen des letzten Jahrhunderts. Abgesehen von der sehr guten Bibliothek, die wir hier haben, stand mir selbst als junger Volontär in einer Anwaltspraxis eine bessere Infrastruktur zur Verfügung als heute.» Damit will ich sagen, dass einem Engpass, wie er bei diesem höchsten Gerichte unseres Landes festgestellt und hervorgehoben wird, vor allem durch personelle Massnahmen, die wir zum Teil schon getroffen haben, und eben auch durch organisatorische Massnahmen und durch moderne Arbeitsmethoden begegnet werden muss. Das Annahmeverfahren stellt eine bedenkliche Abkehr von der Rechtstradition unseres Landes dar. Ich bin im übrigen der Auffassung, dass beim Annahmeverfahren, also beim Entscheid, ob nun auf ein Rechtsmittel einzutreten sei oder nicht, sich Belastungen ergeben würden, die auch reichlich zu tun geben werden. Wenn schon, müsste eher auf das Vorprüfungsverfahren – wie es uns von Herrn Zimmerli vorgeschlagen wurde – eingetreten werden, nämlich das auf staatsrechtliche Beschwerden beschränkte Verfahren mit summarischer Prüfung gerügter Rechtsverletzungen, wobei auch hier die

Gefahr einer Fehleinschätzung bei einer solchen *prima facie*-Beurteilung nicht übersehen werden darf.

Wenn ich den Artikel 36b ansehe, habe ich den Eindruck, dass die Kriterien sehr im Interesse des Gerichts formuliert worden sind. Erst unter Buchstabe d wird erwähnt, dass den Parteien kein schwerwiegender Nachteil erwachsen darf. Der Streit um die Erheblichkeit könnte darauf hinauslaufen, dass man sich fragt, ob die Sache für das Gericht interessant ist oder nicht.

Aus all diesen Gründen stimme ich zunächst einmal – und ich bitte Sie, ein Gleiches zu tun – dem Antrag der Minderheit II zu.

**Affolter:** Sie können der Fahne entnehmen, dass ich das Annahmeverfahren befürworte. Ich tat es von Anfang an und bin auch heute noch der Meinung, dass nur diese Rechtsvorkehr eine hinreichende Gewähr für dauerhafte Entlastung des Bundesgerichtes darstellt. Man darf Kollege Zimmerli dankbar sein, dass er die Idee des besonderen Vorprüfungsverfahrens auf- und als weitere Variante in die Diskussion eingebracht hat. Haupttriebfeder waren wohl die referendumpolitischen Bedenken gegen ein Annahmeverfahren.

Diese sind ja immer irgendwo im Hintergrund virulent; ob berechtigt oder nicht, lassen wir einmal dahingestellt. Deshalb hat Herr Zimmerli auch geschwankt zwischen dem Einbezug aller Rechtsmittel in die Vorprüfung oder nur von Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde oder einzig der staatsrechtlichen Beschwerde. Herr Zimmerli hat sich für den kleinstmöglichen Anwendungsbereich, nämlich die staatsrechtliche Beschwerde, entschieden und hat die anderen Rechtsmittel von dieser Rechtsvorkehr ausgenommen. Obschon die Flut der staatsrechtlichen Beschwerden einen stark ins Gewicht fallenden Grund für die Ueberlastung des Bundesgerichtes darstellt, ist mir dies eindeutig zuwenig. Ich habe in der Kommission keinen weitergehenden Antrag gestellt. Herr Zimmerli wäre vielleicht sogar mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs einverstanden gewesen. Aber ich bin Anhänger des Annahmeverfahrens und hatte somit keinen Grund, hier zu intervenieren.

Ich kann mir also nicht vorstellen, dass diese doch sehr eingeschränkte Zugangserschwerung die gewünschte erhebliche Entlastung für das Bundesgericht bringt, für das Versicherungsgericht schon gar nicht. Die Beurteilung, die Sie, Herr Zimmerli, gerade vorhin geäußert haben über die Auswirkungen dieser Vorkehr, nämlich dass die anderen Rechtsmittel eigentlich relativ wenig zur Ueberlastung beitragen, vermag ich nicht zu teilen. Gut, die staatsrechtliche Beschwerde stellt eine erhebliche Belastung für das Bundesgericht dar. Wir dürfen aber die Belastung durch die anderen in Frage kommenden Rechtsmittel nicht derart minimalisieren.

Kommt noch ein weiteres Bedenken dazu. Im Vordergrund des Vorprüfungsverfahrens steht das Bestreben, dem Gedanken des intakten, individuellen Rechtsschutzes des Bürgers möglichst wenig Abbruch zu tun. Hier sind aber wiederum Fragezeichen am Platz. Wohl findet in allen Fällen, in denen das Vorprüfungsverfahren Anwendung finden soll, eine materielle Prüfung der Streitsache statt. Es kann sich aber immer nur um eine summarische, um eine beschränkte, um eine sogenannte *prima facie*-Prüfung auf Erheblichkeit und Veranschlagung der Erfolgsaussichten handeln. Ob nun dem Bürger in seinem Rechtsschutzinteresse mit einer materiellen, aber doch bloss *prima facie*-Prüfung auf Erheblichkeit im Ergebnis besser gedient sei als mit dem Annahmeverfahren, wage ich zu bezweifeln. Da liegt eine Schwäche auch des Vorprüfungsverfahrens. Wenn die seriös vorgenommene Vorprüfung zum Resultat «Unerheblichkeit» führt, dann dürfte die weitere Prüfung des angefochtenen Entscheides, die vorgenommen werden muss, ausserordentlich selten ein umgekehrtes Resultat ergeben. Ich frage mich, ob man hier dem Bürger nicht eine Verbesserung des Rechtsschutzes verspricht, die in der Praxis eigentlich gar keine ist und nur auf dem Papier so

aussieht. Ist dann nicht das Annahmeverfahren konsequenter, auch wenn es dem Bürger nicht ohne weiteres eine materielle Prüfung der Streitsache verheisst? Muss nicht auch das Vorprüfungsverfahren den – übrigens falschen – Vorwurf, den man gegenüber dem Annahmeverfahren erhebt, nämlich dass die Abgrenzung dessen, was erheblich sein soll, bereits den Keim der Willkür in sich trägt, gegen sich gelten lassen? Das sind Fragen, die ich mir in der Abwägung zwischen Annahmeverfahren und Vorprüfungsverfahren gestellt habe.

Herr Küchler und Sie haben jetzt die Stellungnahmen unserer höchsten Gerichte zum Vorprüfungsverfahren zitiert. Mir gefällt die Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes besser als die «So-la-Meinung» des Bundesgerichtes in Lausanne. Diese riecht mir allzu sehr nach einer «Lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach»-Haltung, und das ist nicht ein besonders überzeugendes Bekenntnis in einer wichtigen Frage, in der sich Herr Zimmerli ausserordentlich stark engagiert hat.

Ich möchte mich nicht mehr allzu lange über das Annahmeverfahren auslassen. Herr Küchler hat einige der Hauptgründe dafür zitiert. Die Verfassungsmässigkeit ist tatsächlich umstritten. Aber dieser Gelehrtenstreit, den wir miterlebt haben, zum Teil in der Fachliteratur, zum Teil vor der Kommission vermochte mich nicht zu überzeugen, dass man zur Verfassungsmässigkeit des Annahmeverfahrens wirklich ins Gewicht fallende Zweifel anbringen könnte. Ich habe meine eigene nicht professorale Auslegung des Artikels 113 Absatz 1 BV vorgenommen. Ich habe keine Zweifel, dass es sich um eine Kompetenzzuweisungsnorm handelt. Sie berechtigt den Gesetzgeber, dem Bundesgericht einen gewissen Ermessensspielraum einzuräumen, was die Ausweitung oder Einengung von Beschwerdeansprüchen anbelangt.

Etwas, was immer wieder kommt – Herr Miville hat das auch wieder ins Feld geführt, ich weiss nicht, ob wirklich aus profunder Kenntnis der Sachlage –, ist, dass das Annahmeverfahren schweizerischen Rechtstraditionen fremd sei. Die höchstrichterlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in Oesterreich, in Schweden, auch in den angelsächsischen Ländern sind keineswegs so verschieden von den unsrigen, dass wir hier sagen könnten: Wir sind und bleiben eine Insel, für uns sind diese positiven Erfahrungen völlig belanglos. Denjenigen, die so auf schweizerische Rechtstraditionen pochen, sei in Erinnerung gerufen, dass wir in anderen Rechtsgebieten gleich kilowise fremde Rechtsvorstellungen importiert haben! Wir haben es beispielsweise bei der Beratung des Internationalen Privatrechts miterlebt. Dort hat niemand reklamiert, auch Herr Miville nicht.

Ein letzter Grund: Offen oder häufig auch nur unterschwellig werden Bedenken gegenüber dem Bundesgericht laut, nämlich dass es den mit dem Annahmeverfahren möglichen Ermessensspielraum missbrauchen könnte. Dies zeugt in meinen Augen von ausserordentlich wenig Verständnis und Vertrauen in die Kapazität, die Kompetenz, das Rechtsverständnis und die Unparteilichkeit unserer höchsten Gerichte. Wir trauen dem Bundesgericht zu, die schwierigsten Rechtsfragen in diesem Lande zu entscheiden – es ist dazu berufen –, und zwar mit einem schon vom materiellen Recht her grossen Ermessensspielraum. Aber man traut offenbar diesen Gerichten wiederum nicht zu, die Erheblichkeit einer Streitsache in einem vorgeschalteten Verfahren – das nicht anderes sein kann und will als Triage gegenüber aussichtslosen oder trölerischen Rechtsmittelvorkehrungen – zu beurteilen. Dieser Vorwurf grenzt in meinen Augen an Schizophrenie und offenbart ein offenkundiges Vertrauensdefizit gegenüber den Bundesrichtern, das sie nicht verdient haben.

Letzte Bemerkung: Herr Gautier hat vorhin von *in dubio pro populo* gesprochen. Er meint damit, man sollte dem Bürger im Zweifelsfall in seinen Streitsachen den ungehemmten Zugang zum Bundesgericht ermöglichen, die sogenannte Einzelfallgerechtigkeit sicherstellen. Wenn man diesen Spruch schon braucht, dann setzt dies voraus, dass wir vorerst für einen funktionstüchtigen höchstrichterlichen

Apparat zu sorgen haben. Dies setzt wiederum voraus, dass wir ihn von der dauernden Ueberlastung befreien. Deshalb heisst für mich *in dubio pro populo* in diesem Fall nun *in dubio* für das Annahmeverfahren.

**Jagmetti:** Ich werde mich nur zum Rechtsschutz im öffentlichen Recht äussern. Erstens glaube ich, dass dort das Hauptproblem liegt, weil die Kammern des Bundesgerichts vor allem eben mit staatsrechtlichen Beschwerden und Verwaltungsgerichtsbeschwerden überlastet sind; zweitens bezieht sich meine Kompetenz eher auf dieses Gebiet als auf den Zivilprozess. Ich möchte aber nicht ausschliessen, dass die Probleme, wie sie uns dargelegt werden, auch in den anderen Bereichen der Bundesrechtspflege von Bedeutung sind.

Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Recht stellt sich zunächst einmal die Frage der Verfassungsmässigkeit der verschiedenen Verfahren, über die wir heute zu befinden haben: Vorprüfung, Annahmeverfahren oder eben Beibehaltung der heutigen Situation. Der Kern liegt bei Artikel 113 unserer Bundesverfassung, den ich Ihnen jetzt nicht in aller Ausführlichkeit interpretieren möchte. Aber in Artikel 113 Absatz 1 Ziffer 3 wird gesagt, dass das Bundesgericht Urteile über Beschwerden betreffend Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger sowie über solche von Privaten wegen Verletzung von Konkordaten und Staatsverträgen zu fällen habe. Kann denn der Bundesgesetzgeber überhaupt eine Begrenzung vornehmen, oder gewährleistet diese Verfassungsvorschrift den Zugang zum Bundesgericht in jedem der dort aufgeführten Fälle? Das ist die Kernfrage der Verfassungsmässigkeit.

Persönlich teile ich die Auffassung von Herrn Eichenberger, dass diese Bestimmung dem Gesetzgeber noch einen gewissen Auslegungsspielraum und eine gewisse Umgrenzungsmöglichkeit gibt. Das ist keine neue These; denn auf dieser Annahme beruht das gegenwärtige Recht, das Organisationsgesetz in seiner heutigen Fassung. Es hat in dieser Beziehung nie anders gelautet und lässt die staatsrechtliche Beschwerde gegen eidgenössische Erlasse und gegen Verfügungen der Bundesverwaltung nicht zu. Das steht nicht in der Verfassung, das steht im Gesetz.

Man ist also immer davon ausgegangen, dass diese Befugnis, wie sie hier in Artikel 113 BV umschrieben wird, dem Gesetzgeber eine gewisse Gestaltungsmöglichkeit lässt. Wo aber ist die Grenze? Die Grenze ist bei der Gewährleistung des Rechtsschutzes. Es muss ein ausreichender Rechtsschutz, es muss ein Mindestmass an Rechtsschutz gewährleistet werden. Ob man das jetzt als Garantie von Artikel 113 betrachtet oder ob man das als allgemeines rechtsstaatliches Anliegen betrachtet, das in der Verfassung seinen geschriebenen oder ungeschriebenen Ausdruck findet, das mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls beruht unser Verfassungsrecht auf der Vorstellung einer Mindestgarantie des Rechtsschutzes.

Eine solche Mindestgarantie müsste meines Erachtens in einer total revidierten Bundesverfassung ihren Ausdruck finden. Wir haben ja die Einleitung des Verfahrens für die Totalrevision beschlossen. Das wird Gelegenheit bieten, dort diese Mindestgewährleistung zu verankern. Aber auch wenn sie heute nicht auf Artikel 113 direkt abgeleitet werden sollte, so ist sie doch in unserer Verfassung mindestens stillschweigend gewährleistet; denn wir leben in einem Rechtsstaat. Wir wollen einen Rechtsstaat, und zu diesem Rechtsstaat gehört auch ein Mindestmass an Rechtsschutz. Nun zur Wünschbarkeit der Lösung. Wir wollen eine Entlastung des Bundesgerichts – das ist gestern zum Ausdruck gekommen –, weil das Bundesgericht zeitgerecht entscheiden soll und weil – was mir eben auch wichtig scheint – das Bundesgericht Zeit haben muss, seine Entscheidungen zu fällen, seine Meinung zu bilden und zu einer konzisen und gut verständlichen Rechtsprechung zu gelangen.

Auf der anderen Seite aber muss der Rechtsschutz in diesem rechtsstaatlichen Mindestmass gewährleistet werden. Wie macht man das? Ist das völlig unmöglich, oder müssen wir nicht einen Weg suchen, bei dem wir beide Gedanken zu

einer Synthese führen können? Ich würde das annehmen, aber ich muss sofort sagen: Die Rechtsschutzmindestgarantie ist die absolute Grenze, die ich selbst nicht unterschreiten kann. Dort hört die Möglichkeit der Gestalter auf. Wir können gestalten, sofern wir diese Gewährleistung einhalten. Das führt mich jetzt zu folgenden Ergebnissen:

Ich stimme dem Vorprüfungsverfahren von Herrn Zimmerli zu, weil es mir diese Gewährleistung zu enthalten scheint. Sollten Sie das Annahmeverfahren akzeptieren, dann müsste – und deshalb habe ich Ihnen meinen Eventualantrag gestellt – dafür gesorgt werden, dass Verfassungsverletzungen gerügt werden können. Das ist Ausdruck meiner Vorstellung der Mindestgarantie des Rechtsschutzes.

Man kann darauf entgehen, dass damit keine ausreichende Entlastung erzielt werde. Ich nehme dieses Einwand ernst. Aber gibt es nicht in diesem Denken nach Zweckmässigkeit, nach Entlastungsmöglichkeiten eine Grenze, die wir nicht überschreiten können? Ich habe diese Frage für mich bejaht und lade Sie ein, sie auch zu bejahen. Das Mindestmass an Rechtsschutz müssen wir in unserem Rechtsstaat gewährleisten. Deshalb komme ich zu diesen Ergebnissen und bitte Sie, primär einmal dem Antrag von Herrn Zimmerli zu folgen. Wenn sich dafür keine Mehrheit findet und die Mehrheit sich für das Annahmeverfahren entscheidet, möchte ich Sie dann – der Herr Präsident hat mich gebeten, das später zu begründen – einladen, meinem Eventualantrag zu folgen.

**Miville:** Das Schöne an unserem Ständerat ist, dass es hier noch spontane Auseinandersetzungen geben darf, Red' und Gegenrede. In diesem Sinne, Herr Affolter, habe ich immer Freude an Ihren Voten, die eine solothurnisch-freisinnig-radikale Konfrontationsfreude zum Ausdruck bringen. Sie haben meine profunde Sachkenntnis in Frage gestellt. Erstens gestehe ich Ihnen zu, dass Ihre Sachkenntnis in dieser Frage natürlich weit profunder ist als meine. Wenn aber zweitens trotz diesem Sachverhalt Herr Gautier und ich es überhaupt gewagt haben, in Ihren Kommissionssitzungen zu erscheinen, und wir es weiterhin wollen, hier Anträge zu stellen, so hängt das damit zusammen, dass hier nicht nur nach profunden Sachkenntnissen, sondern nach allgemeinen politischen Vorstellungen entschieden wird. (*Heiterkeit*) Und aus diesen allgemeinen politischen Vorstellungen heraus sind wir nicht bereit, uns mit einem Gericht abzufinden, an dem die Richter darüber entscheiden, ob ihnen eine Sache interessant genug ist, um sie zu beurteilen oder nicht. Und wenn es einmal nur noch nach profunden Sachkenntnissen geht, so verwandeln wir diesen Ständerat in ein Expertengremium!

**Schmid:** Wenn ich die Beschwerden des Herrn Miville höre, kommt mir ein Spruch unseres Kollegen Reichmuth in den Sinn, der Herrn Miville zur Konsolation dienen mag: «Wenn es nur noch halb so viele an Juristen in diesem Rat gäbe, wäre die andere Hälfte auch überflüssig.» (*Heiterkeit*)

Wir reden über das Annahmeverfahren. Es soll als eines der zentralen Elemente dienen, die Arbeitsüberlastung des Bundesgerichtes in den Griff zu bekommen. Wenn wir das Bundesgericht und die eidgenössische Rechtsprechung als einen Teil der eidgenössischen Leistungsverwaltung betrachten, kommen wir zu einem eigenartigen Sachverhalt: Die Leistungen des Bundesgerichts werden in zunehmendem Masse beansprucht. Wenn wir das in der normalen Verwaltung erleben, versuchen wir, der steigenden Nachfrage durch steigendes Angebot gerecht zu werden. Hier tun wir das Gegenteil. Wir versuchen, die Nachfrage zu beschränken. Es stellt sich die Frage: Warum? Man könnte zweifellos auch den umgekehrten Weg gehen und versuchen, der gestiegenen Nachfrage durch ein gesteigertes Angebot zu begegnen. Das würde heissen – aber das ist das, was viele Leute in diesem Saal nicht wollen –, das Bundesgericht ganz massiv aufzustocken. Sie zeichnen den Justizmann auf die Wand, vor dem man Angst hat. Sie sagen, es sei der Würde und dem Ansehen des höchsten Gerichtes völlig unangemessen, einen Riesenkörper darzustellen. Es habe vielmehr in der Art des obersten Justizorgans der

Eidgenossenschaft als kleiner edler Körper dazustehen, was die Konsequenz nach sich zieht, dass man die Nachfrage nach seinen Leistungen – um bei diesem Topos zu bleiben – eben beschränken muss.

Ich bin der Auffassung, dass die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter ein probateres Mittel wäre. Allerdings gehe ich davon aus, dass das heute politisch nicht möglich ist. Nicht möglich ist heute auch die Idee, dass man die Organisation, die Struktur der eidgenössischen Gerichte, komplett neu fassen könnte. Es wäre z. B. möglich, die bundesgerichtliche Rechtsprechung auf zwei Instanzen aufzuteilen: auf eine untere, die nach Regionen getrennt für einige Kantone zuständig wäre. Drei, vier solche unteren, für eine bestimmte Region zuständigen Bundesgerichtsinstanzen, würden das wahrnehmen, was heute das Bundesgericht in Lausanne wahrnimmt. Und über diesen regional zuständigen «Courts of Appeal» stände dann das Bundesgericht als «Supreme Court».

In diesem Modell wäre der Mechanismus des Annahmeverfahrens beim obersten Bundesgericht wohl gerechtfertigt, weil die Überprüfung der kantonalen Urteile durch eine der genannten unteren, regional zuständigen eidgenössischen Instanzen gewährleistet wäre. Das ist heute nicht möglich. Annahmeverfahren oder Vorprüfungsverfahren, damit haben wir uns heute auseinanderzusetzen. Aus folgenden Gründen bin ich für das Vorprüfungsverfahren im Sinne der Mehrheit. Das Referendum hängt über dem Annahmeverfahren. Wenn Sie Herrn Miville gehört haben, ist leicht auszumachen, dass, wenn das Annahmeverfahren beschlossen wird, sich ein schöner Teil der schweizerischen Bevölkerung dagegen wehren wird. Wie Herr Miville gesagt hat, gehört es durchaus zu den Rechtstraditionen, dass man einen möglichst ungehinderten Zugang zur Verfassungsgerichtsbarkeit hat. Was aber Rechtstraditionen wert sind, sehen wir immer dann, wenn die Rechtstraditionen einer geplanten Neuerung entgegenstehen, die jeweils als positiv betrachtet würde. Wenn einmal die vereinigten baselstädtischen und basellandschaftlichen Ständeräte in diesen Rat einfahren und die Verfassungsgerichtsbarkeit propagieren wollen, werde ich ihnen die Rechtstraditionen der Schweiz unter die Nase reiben! (*Heiterkeit*)

Das Referendum ist in dieser Angelegenheit nicht aus den Augen zu verlieren. Deswegen bin ich für das verkleinerte Annahmeverfahren, für das Vorprüfungsverfahren, das noch einen weiteren Vorzug aufweist. Ich weise darauf hin, dass ich, gerade als Vertreter eines kleinen Kantons, durchaus sensibel dafür bin, dass, wie Herr Küchler sagt, das Annahmeverfahren zwar die Stellung des Bürgers etwas schwächt, aber die Stellung der kantonalen letzten Gerichte stärkt. Das nehme ich gerne entgegen. Aber Sie wollen mir auch glauben, dass ich, gerade als Vertreter eines kleinen Kantons mit beschränkten personellen Ressourcen in jeder Beziehung, auch der Auffassung bin – Innerrhoden ist da bei weitem nicht der einzige Kanton –, dass es uns guttut, eine Bundesinstanz als Vollüberprüfungsinstanz zu haben. Wir sind keineswegs mit Minderwertigkeitsgefühlen geschlagen. Wir glauben nicht, dass unsere Gerichte erheblich schlechter sind als andere. Aber wir geben uns in unserer Nüchternheit noch Rechenschaft darüber, dass auch wir Fehler machen können. Es gilt abzuwägen zwischen dem Anspruch des Bürgers auf möglichst weitgehende Überprüfung seines Rechts einerseits und unserem Ziel der Entlastung des Bundesgerichts andererseits: Ich bin der Auffassung, mit dieser mittleren Lösung – Zimmerli nennen wir sie nun – sei tatsächlich, wenn nicht der Stein der Weisen und das Ei des Kolumbus, so doch ein gangbarer Weg gefunden. Ich bin für den Antrag der Mehrheit.

**Masoni, Sprecher der Minderheit II:** Ich werde den Standpunkt der Minderheit II kurz und vereinfacht darlegen, und zwar nicht als Jurist. Die Kollegen haben recht: Das ist kein Streit unter Juristen, das ist eine politische Entscheidung, und zwar eine bedeutende. Die drei Anträge, in welche sich die Kommission unterteilt hat, sind wichtig, damit die Willensbildung noch besser erfolgt. Meine Anerkennung gilt

besonders der Mehrheit, die den Versuch unternommen hat, eine an sich gemässigte Zwischenlösung vorzuschlagen, und zwar auf den Gebieten, wo das Bundesgericht in den Fällen der Rechtsverletzung bei zivilrechtlichen Berufungen, bei strafrechtlichen Kassationsbeschwerden oder mit voller Kognition bei öffentlich-rechtlichen Klagen entscheidet. In diesen Fällen hat die Mehrheit das Annahmeverfahren weder als nützlich noch als zweckmässig angesehen und ausgeschlossen. Das ist schon ein guter Schritt, ein Schritt in die richtige Richtung. Der Antrag der Mehrheit versucht, das sogenannte Vorprüfungsverfahren, eine Art vereinfachtes Annahmeverfahren, einzuführen und auf das Gebiet der staatsrechtlichen Beschwerde einzuschränken. Wir wissen alle: Auf diesem Gebiet hat die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Artikel 4, die sogenannte Willkürbeschwerde, den Löwenanteil. Das heisst: Auf diesem Gebiet gibt es schon eine Reihe von Einschränkungen bei der Beurteilung durch das Bundesgericht. Das Bundesgericht hat hier in der Regel – bis auf einige Fälle, insbesondere bei einigen Rechtsgütern oder bei der Verletzung gewisser Verfassungsartikel – keine volle Kognition. Es beschränkt sich darauf, nur dann einzugreifen, nur dann den Entscheid zu kassieren, wenn eine Willkür vorliegt: Das ist ein erhöhter Fall der Rechtsverletzung, eine qualifizierte Rechtsverletzung. In diesen Fällen kann das Gericht kassieren. In diesen Fällen haben wir eine erste Einschränkung: Nur bei Willkür ist der Eingriff des Bundesgerichtes möglich. Dann haben wir all die Einschränkungen, die durch die abgeänderten Bestimmungen noch besser gefasst werden; all die offenbar unzulässigen, offenbar unbegründeten, all die querulatorischen oder Missbrauchsfälle kann das Bundesgericht in einem abgekürzten Verfahren erledigen. Was würde somit die Einführung des Vorprüfungsverfahrens bedeuten? Heute haben wir bei den staatsrechtlichen Beschwerden eine Rate der Annahmen, die unter 10 Prozent liegt. Man spricht bereits von einem Lotto. Was werden wir mit diesem neuen Vorprüfungsverfahren erreichen? Werden wir die staatsrechtlichen Beschwerden auf 1 bis 2 Prozent sinken lassen? Das ist das Lotto des Lottos. Hat es noch einen Sinn, bei 1 bis 2 Prozent Annahmen eine staatsrechtliche Beschwerde einzureichen? Ist es noch tragbar? Wird nicht das Institut der staatsrechtlichen Beschwerde illusorisch gemacht? In der Tat beklagt man sich, man habe zu viele Beschwerden. Man vergisst, was die Bedeutung der Beschwerde ist. Sie stellt nicht nur dieses Rechtsschutzminimum, diese Garantie des Rechtsschutzes, dar. Sie hat auch eine andere wichtige Bedeutung, sie erfüllt nämlich auch eine Ventilfunktion. Der Staat hat eine Menge Gesetze geschaffen. Es gibt eine Menge Gebiete, wo wir neue Eingriffe des Staates haben. Dadurch wächst die Gefahr, dass sich der Bürger auf vielen Gebieten in seinen Interessen oder in seinem Empfinden wirklich gestört und als Opfer einer Ungerechtigkeit fühlt. Er greift zur Beschwerde: Die Beschwerde wird zum Ventil, um den Widerstand in nicht tätlicher, institutionalisierter Form zu zeigen. Wir leben in einer Epoche, wo man das Recht auf Widerstand sogar befürwortet. Die Schweiz hat es verstanden, diesen Widerstand in der Willkürbeschwerde zum Ausdruck zu bringen und zu kanalisieren. In dieser Art und Weise bringt der Schweizer seinen Widerstand gegenüber Behördenentscheiden zum Ausdruck. Wenn wir da durch das Vorprüfungsverfahren noch eine Einschränkung einbauen, wird diese Ventilfunktion stark eingeschränkt. Der durch den ersten Entscheid verstimmt Bürger macht von der Möglichkeit der Beschwerde Gebrauch, um einen endgültigen Entscheid zu erlangen: Wird seine Beschwerde als unerheblich abgelehnt, so fühlt er sich abgefertigt. Das ist für ihn psychologisch sehr unbefriedigend. Dadurch geht die Ventilfunktion der staatsrechtlichen Beschwerde verloren. Das wäre für die Schweiz ein politischer Verlust. Das ist meine grosse Sorge.

Gegen das Vorprüfungsverfahren könnte man noch anführen, die grosse Diskussion zeige ja, dass die Lösungen noch nicht reif seien. Wir leben in der Epoche des Computers. Wir wissen, dass man daran ist, in der Verarbeitung von Lehre

und Praxis durch Computer auf diesem Gebiet grosse Fortschritte zu erreichen. Das wird ein wertvolles Mittel zur besseren Beherrschung der Materie sein. Einerseits die Fortschritte der Informatik, andererseits die Verbesserungen, die durch die heutige Revision bewirkt werden – beides kann sicher zu einer wirksamen Entlastung des Bundesgerichtes beitragen. Wäre es nicht sinnvoll, die Wirkungen dieser Massnahmen abzuwarten, bevor wir eine so grosse Beschneidung bei einem wichtigen Ventil des Widerstandsrechtes des Bürgers vornehmen?

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, für die Minderheit II zu stimmen.

**Cavelty, Berichterstatter:** Ich gestatte mir einen Hinweis mehr formeller Natur zu dieser hier viel diskutierten Frage. Es geht doch um die zentrale Frage der ganzen Revision, ob wir das Bundesgericht wirksam entlasten oder nicht. Wir sind Zweitrat. Wie Sie wissen, hat der Nationalrat – noch vor den letztjährigen Wahlen – die Null-Lösung entschieden. Wenn wir nun als Zweitrat ebenfalls für Null-Lösung im Sinne der Minderheit Gautier entscheiden, dann ist das ganze Annahme- und Vorprüfungsverfahren vom Tisch. Der heutige Nationalrat mit vielen neuen Mitgliedern hätte die Möglichkeit nicht, sich zu dieser ganzen Palette zu äussern. Auch wenn wir uns für den Antrag Zimmerli, für die Kommissionmehrheit entscheiden, ist die Palette sehr eingeeengt. Dann ist das Annahmeverfahren in der ursprünglichen Form gestrichen, und es ist nicht möglich, ohne Kunstgriffe im neu zusammengesetzten Nationalrat über das ganze Problem zu sprechen und zu entscheiden.

Im Sinne einer breiten Offenheit wäre es daher zu begrüssen, wenn wir uns für das Annahmeverfahren entscheiden könnten. Eingeschlossen wäre dann immer noch die Möglichkeit Zimmerli, eingeschlossen wäre dann auch noch – wenn der Nationalrat die Sache wieder einmal angeschaut hat – die Ablehnung des Ganzen. Ich sage das mehr aus der Sicht der formellen Betrachtung des Kommissionspräsidenten und vor allem für Ohren von Unentschlossenen. Jene, die bereits eine feste Meinung über den Ausgang dieser Abstimmung haben, werden sich davon kaum beeindruckt lassen.

Man hat *pro libertate populi* gesprochen. Das wäre jetzt einmal *pro libertate* des Nationalrates, also zugunsten freier Entscheidung des Nationalrats in der heutigen Zusammensetzung.

**Jagmetti:** Für das Argument von Herrn Cavelty habe ich sehr viel Sinn. Aber in einem Teilaspekt vermag ich ihm nicht ganz zu folgen: Wenn wir den Antrag Zimmerli akzeptieren, dann besteht auch eine Differenz, und der Nationalrat kann sich dazu äussern. Er kann auch wieder eine neue Variante vorschlagen. Warum soll er nicht das Annahmeverfahren noch einmal in einer abgeänderten Weise zur Diskussion stellen? Ich sehe nicht ganz, weshalb das Gespräch nur dann offen bleibt, wenn das Annahmeverfahren akzeptiert wird und nicht das Vorprüfungsverfahren.

**Cavelty, Berichterstatter:** Das ist der Fall, weil die Artikel 36b bis 36d in Übereinstimmung beider Räte gestrichen und damit weg vom Tisch sind.

**Huber:** In der Diskussion taucht jetzt wirklich die Frage einer Null-Lösung auch hier auf. Da gebe ich nun doch zu überlegen, dass in der Eintretensdebatte in grellsten Farben das Problem der Überlastung geschildert wurde.

Es ist nicht zu übersehen, wenn man die Botschaft studiert, dass die eidgenössischen Räte in früheren Jahren verschiedentlich Versuche unternommen haben – ohne Erfolg –, diese Überlastung zu beseitigen. Es ist ebenfalls nicht zu verkennen, dass in der Vorlage komplementäre Massnahmen enthalten sind, von denen aber zu Recht eine weniger grosse Effizienz erwartet wird als von einem wirksamen Beschränkungsverfahren.

Ich bin beeindruckt von den Aufforderungen an die Kantone zu einem konsequenten Ausbau ihrer eigenen Gerichtsbar-

keit und vom Vorsatz, den der Bundesrat bezüglich des Ausbaus der unabhängigen Rekurskommissionen in der Verwaltung gefasst hat. Ich empfinde es aber – ich sage das gerade vorweg – als Schönheitsfehler, wenn dann in den Übergangsbestimmungen festgelegt wird, dass der Bund die Kantone davon dispensiert, die ihnen eigenen Wege zur Setzung des Rechts zu beschreiben, und wenn der Bund sagt: Ihr könnt auch unter Ausschluss des Referendums diese neuen rechtlichen Institutionen einführen.

Ich habe festgestellt, dass Herr Kollege Rhinow hier ein sehr nachhaltiges Plädoyer gehalten und uns aufgefordert hat, etwas Tapferes zu tun, und zwar nicht nur im Hinblick auf eine grosse Reform der Rechtsmittelorganisation auf der Stufe des Bundes, sondern auch in der gegenwärtigen Situation.

Ich habe von Kollege Affolter bestätigt gehört, was die Botschaft aussagt: dass die Rechtsordnungen in Staaten, die sich zu Recht – wie wir es auch tun – als Rechtsstaat betrachten, diese Beschränkungsmassnahmen im Zugang zu obersten Gerichten in einer weit intensiveren Art und Weise vorsehen, als es diese Vorlage nun zum Inhalt hat. Für mich gibt es keine Entscheidung zwischen dem Annahmeverfahren und der Lösung der Minderheit II, sondern es besteht «nur noch» die entscheidende Alternative, ob Vorprüfungs- oder Annahmeverfahren.

Wenn ich nun diese beiden Verfahren miteinander vergleiche, dann stelle ich fest, dass bei beiden die Schranken der Definition der «Erheblichkeit der Sache» im Gesetz vorhanden sind und dass wir keineswegs dem Richter die Freiheit geben, die Erheblichkeit der Sache selber zu definieren. Das ist eine rechtsstaatlich zentrale Aussage und ein rechtsstaatlich zentraler Tatbestand, der sowohl beim Annahmeverfahren als auch beim Vorprüfungsverfahren – also Vorschlag Zimmerli, Variante des vereinfachten Verfahrens – enthalten ist. Ich halte diesen Vorgang für richtig, so dass sich letztlich dann entscheidend die Frage stellt: Wollen wir eine evolutive Weiterentwicklung unseres Systems, oder wollen wir einen Schritt, der im Prinzip mit Herkömmlichem in ganz erheblichem Sinne bricht und sich stark unterscheidet?

Unser Präsident hat in seinem vorherigen Plädoyer für jene, die seinen Gedankengang zur Null-Lösung nicht vollziehen können, noch auf das Element der Ventilfunktion hingewiesen. Dieses Ventil scheint mir nun beim Annahmeverfahren so gelagert zu sein, dass es vom Bundesgericht in einer sehr radikalen Art und Weise gehandhabt wird, währenddem beim Vorprüfungsverfahren die Öffnung des Ventils mit einer materiellen, partiellen Ueberprüfung – unter Beschränkung auf die staatsrechtliche Beschwerde – eben vorgenommen wird.

Ich werde für das Vorprüfungsverfahren stimmen, weil ich persönlich davon überzeugt bin, dass wir in derart zentralen Fragen der Ausgestaltung des Rechtsstaates nicht zu weite Schritte machen dürfen und dennoch die Effizienz des Systems zu fördern haben, wie sie uns einleitend von verschiedenen Referenten als notwendig geschildert wurden. Gestatten Sie mir eine letzte Bemerkung. Der Bundesrat hat sich kürzlich geweigert, einem bedeutenden Konkordat den Zugang zum Bundesgericht zu öffnen. Ich habe das sehr bedauerlich und zudem unlogisch gefunden. Unlogisch, weil nämlich der Bund selber durch die Tätigkeit der Kantone in den Konkordaten von einer personalintensiven und teuren Aufgabe entbunden wird. Wenn das Bundesgericht durch all die Massnahmen, die in diesem Paket enthalten sind, mehr Spielraum erhält, sollte die Frage des Rechtsschutzes im Konkordatsrecht der Kantone erneut überprüft werden, um so eine Ventilwirkung und eine Verwesentlichung der Rechtsprechung herbeizuführen.

**Zimmerli:** Der Herr Kommissionspräsident hat vorhin das Annahmeverfahren mit einem formalen Argument propagiert. Er hat gesagt, es müsste eine möglichst grosse Differenz geschaffen werden, damit sich der Nationalrat noch vollumfänglich der Frage, um die es hier geht, annehmen könne. Damit hat er sinngemäss die Auffassung der Mehrheit bekämpft.

In Artikel 16 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes steht für den Fall der Differenzen, dass sich die weitere Beratung ausschliesslich auf die Fragen, über welche keine Einigung zustande gekommen ist, zu beschränken habe. Es geht um Fragen und nicht um Artikel. Es geht um den Sachzusammenhang. Dieser ist bei den Artikeln 36a bis 36d offensichtlich. Ich bin der Meinung, dass man die Auffassung der Mehrheit nicht mit diesem formalen Argument bekämpfen kann.

**Rhinow:** Ich möchte an das Votum von Herrn Kollege Huber anknüpfen. Vier Aspekte möchte ich kurz beleuchten. Zuerst zur Verfassungsmässigkeit. Ich möchte mich nicht auf die staatsrechtliche Auseinandersetzung einlassen. Persönlich bin ich nicht der Meinung, das Annahmeverfahren widerspreche der Verfassung. Aber ich bin der Meinung, dass die Gründe, die dagegen geltend gemacht worden sind, ernsthafter Natur sind, dass sie nicht leichtfertig aufgestellt worden sind und dass wir uns in der Rechtssetzung grundsätzlich Mühe geben sollten, die jedenfalls verfassungsgemässe Lösung zu wählen. Ich würde nicht den Satz von Herrn Gautier *in dubio pro populo* zitieren, ich möchte aber sagen: *in dubio pro constitutione*. Schon aus diesem Grunde möchte ich für das Vorprüfungsverfahren plädieren. Zweitens: Ich vertrete, im Gegensatz zu Herrn Affolter, die Meinung, dass das Annahmeverfahren in der Tat der schweizerischen Rechtstradition fremd ist. Ich kenne kein ausländisches Land, das eine Rechtspflegeeinrichtung hat, die mit der staatsrechtlichen Beschwerde verglichen werden könnte, einer staatsrechtlichen Beschwerde, die seit 1874 gewichtige Funktionen in rechtsstaatlicher, demokratischer und föderalistischer Hinsicht übernommen hat. Dank der staatsrechtlichen Beschwerde wurde es dem Bundesgericht ermöglicht, rechtsschöpferisch tätig zu sein, etwa im Bereich der verfassungsmässigen Rechte, des ungeschriebenen Verfassungsrechts, der Entwicklung des Stimmrechtes und der politischen Rechte allgemein. Diese Situation ist in der Tat einmalig, nicht zuletzt wegen der historischen Bedingungen, unter denen unser Rechtspflegesystem gewachsen ist. Das Annahmeverfahren wäre für mich eine Umwälzung.

Drittens: Stossend ist im Grunde genommen am Annahmeverfahren, dass dem Bürger gesagt wird: Deine Sache wird gar nicht geprüft. Das versteht er nicht. Nehmen Sie dieses Wort von mir als ehemaligem Verwaltungsgerichtspräsidenten. Es gibt nichts Frustrierenderes für einen Rechtssuchenden, als wenn er wegen formeller Mängel, wegen Fehlens von Verfahrensvoraussetzungen, wieder nach Hause gehen muss. Er versteht es eher, wenn er in der Sache abgewiesen wird; dann hat man sie zumindest angeschaut. Aber wenn man sagen muss: Wir schauen schon gar nicht in das Dossier hinein, weil irgend etwas fehlt, versteht er das kaum. Deshalb ist für mich die Lösung der Kommissionmehrheit akzeptabel. Es ist die bessere Lösung, weil zumindest der Deckel des Dossiers aufgemacht wird und weil nicht auf das Faktum der schwerwiegenden Nachteile – das ist ein Faktum –, sondern auf die Verletzung der verfassungsmässigen Rechte abgestellt wird.

Viertens: Täuschen wir uns nicht: Die Prüfung von Verfahrensvoraussetzungen ist oft aufwendiger als die Prüfung von materiellen Fragen. Auch das zeigt die Gerichtspraxis. Wenn ich nun Vorprüfungs- und Annahmeverfahren vergleiche, komme ich zum Schluss, dass sich wahrscheinlich der Aufwand etwa in denselben Grössenordnungen bewegen dürfte, also dass wir mit dem Annahmeverfahren keinen entscheidenden Gewinn erzielen, denn in beiden Fällen wird sehr vieles vom Arbeitsstil, von der Kapazität der Richter, von der Organisation des Verfahrens, von der Infrastruktur des Bundesgerichtes abhängen.

Ich möchte Ihnen deshalb empfehlen, dem Vorprüfungsverfahren zuzustimmen.

**Hefti:** Ich möchte Herrn Kollege Rhinow sagen, dass sich der Bürger, der von ihm ein Urteil erhalten hat, welches er nachher nicht mehr ans Bundesgericht weiterziehen kann,

nicht über mangelnden Rechtsschutz beklagen kann, denn ich nehme an, dass für den Rechtsschutz des Bürgers in den Händen von Herrn Kollege Rhinow gut gesorgt ist.

Ich bin aber gegen das Annahmeverfahren, so sehr ich den Kampf gegen die Überlastung des Bundesgerichtes als wichtig erachte. Aber solange wir dem Bundesgericht, wie im Fall des internationalen Privatrechts, neue Aufgaben überbürden, die es verfassungsmässig gar nicht haben sollte, wie die Prüfung fremden Rechts, so lange wir auch nach wie vor Bagatellstrafatbestände dem Bundesgericht belassen, müssen die Argumente, die Kollege Miville vorgebracht hat, doch überwiegen. Wir müssten zuerst in anderer Hinsicht konsequenter sein.

In der Botschaft verweist der Bundesrat auf das amerikanische Recht, auf den United States Supreme Court. Es handelt sich aber dort um ein ganz anderes Rechtssystem als bei uns. Ich habe etwas Mühe zu begreifen, was dieser Systemunterschied dem Bundesrat nicht klar geworden ist. Er hat ihn wahrscheinlich übersehen.

Aus diesen Gründen könnte ich mich sogar der Minderheit von Herrn Gautier anschliessen, zum mindesten aber dem Antrag der Mehrheit. Bezüglich des in der Botschaft enthaltenen Satzes betreffend der Verwesentlichung der Rechtsprechung habe ich immer noch keine Antwort erhalten.

**Bundesrätin Kopp:** Ich danke Ihnen für diese ausserordentlich interessante Debatte, der ich auch persönlich mit grossem Gewinn gefolgt bin. Sie stehen tatsächlich an einem entscheidenden Punkt dieser Vorlage und stellen eine entscheidende Weiche.

Der Nationalrat und eine Mehrheit der Kommission lehnen das Annahmeverfahren ab. Der Bundesrat bedauert diesen Entscheid; denn er ist nach wie vor, zusammen mit den beiden Bundesgerichten, der Überzeugung, dass das Annahmeverfahren nötig und geeignet ist, die eidgenössischen Gerichte auf lange Sicht nachhaltig zu entlasten. Es geht ja genau darum, dass das Bundesgericht von nebensächlichen Fragen entlastet wird, um damit wieder mehr Zeit für wichtige und entscheidende Fragen zu haben. Wenn der Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Internationalen Privatrecht dem Bundesgericht neue Aufgaben zugewiesen hat, so deshalb, weil er fand, dass es richtig und wichtig sei, dass das Bundesgericht in dieser Sache entscheide. Auch wenn der Gesetzgeber – wie beispielsweise beim Umweltschutzgesetz – eine gesamtschweizerische Praxis entstehen lassen will, so muss er folgerichtig die Weiterzugsmöglichkeit bis zum Bundesgericht öffnen.

Ich glaube nicht, dass es möglich ist, das Bundesgericht nur durch seine Infrastruktur und durch den Ausbau der Informatik genügend zu entlasten. Beides muss erfolgen. Ich teile mit Herrn Miville die Auffassung, dass die Infrastruktur und die Organisation des Bundesgerichtes ungenügend sind. Es sind jetzt auch entsprechende Arbeiten für eine Verbesserung der Situation im Gange. Aber ich glaube, dass gerade der Battelle-Bericht gezeigt hat, dass dies allein nicht genügt.

Ich möchte auch Herrn Ständerat Huber eine Antwort geben. Ich bin mit ihm der Meinung, es sei bedauerlich, dass der Bundesrat in dieser von ihm angesprochenen Konkordatsangelegenheit negativ entschieden hat. Aber es geht genau um die gleiche Frage. Wenn wir das Bundesgericht von nicht massgeblichen Fällen entlasten können, dann wird es wieder frei, um solche Aufgaben wie in der vermutlich angesprochenen Heilmittelkontrolle zu übernehmen. Der Bundesrat teilt Ihre Auffassung, dass dies an sich wünschenswert gewesen wäre, war aber andererseits der Meinung, es sei in einer Phase, in der wir über die Entlastung des Bundesgerichtes diskutieren, unzumutbar, dem Bundesgericht eine derartige neue Aufgabe zu überbinden.

Weiter darf ich Sie daran erinnern, dass der Bundesrat mit dieser Vorlage bloss eine Motion erfüllt, die Sie ihm im Jahre 1981 überwiesen haben. Herr Küchler hat darauf hingewiesen. Aber ich möchte Ihnen den Wortlaut dieser von Ihnen überwiesenen Motion doch nochmals in Erinnerung rufen: «Der Bundesrat wird eingeladen, in Zusammenarbeit mit

dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, um den Weiterzug an die eidgenössischen Gerichte einzuschränken und damit diese Gerichte wirksam und dauernd zu entlasten und aufzuwerten, ohne jedoch berechnete Rechtsschutzinteressen des Bürgers zu beeinträchtigen.» Ich wäre Ihnen dankbar, wenn auch das Parlament etwas mehr Konsequenz beweisen würde und nun, nachdem der Bundesrat die Motion erfüllt und Ihnen diese Vorlage unterbreitet, das Annahmeverfahren akzeptieren würde.

Ich möchte darauf verzichten, nun eingehend über die verfassungsrechtliche Seite zu sprechen. Dies wurde bereits weitgehend getan. Der Bundesrat schliesst sich der Auffassung von Herrn Professor Eichenberger an, der übrigens auch von Herrn Professor Wildhaber unterstützt wird, mit der Schlussfolgerung, dass das Annahmeverfahren letztlich eine rechtspolitische Frage sei und nicht eine verfassungsmässige..

Darf ich Sie noch ganz kurz über den Werdegang der bundesrätlichen Haltung orientieren? Sie sehen auf der Fahne, dass der Bundesrat ursprünglich einen Antrag gestellt hat, der demjenigen sehr ähnlich sieht, den uns Herr Jagmetti heute morgen unterbreitet hat. Diese Form des Annahmeverfahrens wurde aber in der Kommission vom Bundesgericht selbst abgelehnt mit dem Hinweis, dass keine genügende Entlastungsmöglichkeit daraus resultiere. Der Bundesrat hat deshalb auf seinen ursprünglichen Antrag verzichtet, weil er sich nicht gerne in einem Zweifrontenkrieg sah: einerseits gegenüber den grundsätzlichen Gegnern eines Annahmeverfahrens und andererseits gegenüber dem Bundesgericht, das selbst diese Form des Annahmeverfahrens ablehnte. Der Bundesrat hat sich in der Folge einem Antrag von Herrn Iten angeschlossen, der nach Meinung des Bundesgerichtes zu einer genügenden Entlastung führen würde. Dieser viel zitierte Antrag Iten entspricht jetzt der Kommissionsminderheit, die sich immerhin aus fünf Kommissionsmitgliedern zusammensetzt. Der Bundesrat unterstützt also diese Kommissionsminderheit mit dem ursprünglichen Antrag von Herrn Iten.

Die Gründe, die im einzelnen für das Annahmeverfahren sprechen, sind in der Botschaft genannt und haben auch heute in der Diskussion ihren Ausdruck gefunden. Ich beschränke mich im folgenden darauf, Ihr Augenmerk auf Punkte zu richten, die mir zentral erscheinen. Es geht dabei auch um die Frage, wie die Alternativen zum Annahmeverfahren aussehen und wie diese Alternativen zu bewerten sind.

Die eidgenössischen Gerichte sind heute mit Geschäften belastet, die reine Routinearbeit ohne jede präjudizielle Bedeutung sind. Das Annahmeverfahren erlaubt den Bundesgerichten, das Schwergewicht wieder stärker auf ihre spezifische, höchstrichterliche Aufgabe zu legen und damit die Qualität der Rechtsprechung zu steigern. Dabei geht es einerseits um die Pflege des Rechts in Grundsatzfragen und andererseits um den Rechtsschutz des Bürgers, dem ein schwerwiegender Nachteil droht. Der Rechtsschutz des Bürgers wird damit nicht über Gebühr beschränkt. Bekanntlich kommt das Annahmeverfahren nur dann zum Zuge, wenn bereits richterliche Vorinstanzen in der Sache entschieden haben. Ich glaube, Herr Rhinow, die Frustration des Bürgers entsteht nicht nur dann, wenn auf sein Anliegen nicht eingetreten wird, sondern auch dann, wenn er – wie heute – jahrelang auf einen Entscheid warten muss und nachher die Begründung des Urteils auch nicht den Vorstellungen entspricht, die er ursprünglich gehegt hat. Ich möchte offen lassen, in welchem Fall die Frustration des Bürgers grösser sei.

Es ist richtig, dass das Annahmeverfahren die Stellung und die Verantwortung der obersten richterlichen Behörden der Kantone stärkt. Meines Erachtens sind die kantonalen Gerichte aber durchaus in der Lage, Streitfälle von nicht erheblicher Bedeutung abschliessend zu beurteilen.

Es ist zweifellos so, dass die Bundesgerichte eine gewisse Praxis zum Annahmeverfahren entwickeln müssen. Ich halte allerdings den Einwand, der heute morgen geäussert wurde,

das Annahmeverfahren sei nicht praktikabel, für unbegründet. Weshalb sollten unsere obersten Gerichte nicht in der Lage sein, eine qualitativ hochstehende Praxis zu entwickeln? Erfahrungen, die im Ausland gemacht worden sind, können hier durchaus eine Hilfe sein, auch wenn sie nicht unbeschadet für unsere Verhältnisse übernommen werden dürfen.

Verschiedentlich ist angeführt worden, das Annahmeverfahren verträge sich nicht mit der schweizerischen Rechtstradition. Dem ist entgegenzuhalten, dass eben andere Massnahmen die eidgenössischen Gerichte nicht hinreichend zu entlasten vermögen. Das gilt – ich habe es angedeutet – insbesondere für die betriebswirtschaftlichen Massnahmen. Diese sind nötig, aber ungenügend.

Eine weitere Alternative zum Annahmeverfahren bestünde im personellen Ausbau der Gerichte, sicher einmal auf der Ebene der Bundesrichter. Diese Lösung gefährdet allerdings, zumindest auf längere Sicht, die Qualität der Rechtsprechung. Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter hätte eine Spezialisierung der Richter und damit eine Rechtszersplitterung zur Folge. Es besteht damit die Gefahr, dass die einzelnen Richter nicht mehr überblicken können, was in ihren eigenen Abteilungen entschieden wird.

Eine andere Alternative läge darin, neben oder statt der Erhöhung der Zahl der Bundesrichter die Vorinstanzen der eidgenössischen Gerichte vermehrt endgültig entscheiden zu lassen. Im Grunde wird damit aber das Problem lediglich auf die eidgenössischen Rekurskommissionen einerseits und auf die kantonalen Gerichte andererseits verlagert. Zudem müsste auch bei dieser Lösung mit einer Rechtszersplitterung gerechnet werden. Abgesehen davon bestünde hier wohl die Gefahr der Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger; denn der Gang nach Lausanne oder Luzern wäre somit selbst dann schlechthin ausgeschlossen, wenn es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelt oder wenn dem Rechtssuchenden ein schwerwiegender Nachteil drohen würde.

Beim Annahmeverfahren hingegen wird der Zugang zu den eidgenössischen Gerichten zwar verengt, er bleibt aber grundsätzlich offen, wenn dem Betroffenen ein schwerwiegender Nachteil droht oder sich eine grundsätzliche Rechtsfrage stellt. Bei Grundsatzfragen ist dabei eine Fünferbesetzung der Gerichte vorgesehen, was der Tragweite solcher Entscheide zweifellos angemessen ist.

Erlauben Sie mir an dieser Stelle noch einige Gedanken zum Vorprüfungsverfahren, wie es Ihnen die Kommissionsmehrheit vorschlägt und das auf einen Vorschlag von Herrn Zimmerli zurückgeht. Dieses Vorprüfungsverfahren wird im Artikel 92 geregelt. Aber es ist zweifellos richtig, dass wir im jetzigen Zeitpunkt dazu Stellung nehmen.

Zunächst ist nicht zu übersehen, dass gerade wegen der Beschränkung auf die staatsrechtliche Beschwerde die Entlastungswirkung geringer zu veranschlagen ist als beim Annahmeverfahren. Ich glaube, hier sind wir uns alle einig. Hinzu kommt, dass der Prüfungsaufwand beim Vorprüfungsverfahren grösser scheint als beim Annahmeverfahren. Ich glaube, auch hier dürften wir uns einig sein.

Beim Annahmeverfahren wird ohne weiteres auf ein Rechtsmittel nicht eingetreten, wenn die Streitsache unerheblich ist. Beim Vorprüfungsverfahren dagegen kommt es dazu nur und erst dann, wenn eine weitere und vorläufige Prüfung der Beschwerde, des angefochtenen Entscheides und der Vorakten ergibt, dass für die gerügte Rechtsverletzung keine Anhaltspunkte vorhanden sind. Das ist wohl auch der Grund, weshalb das Bundesgericht nach wie vor der Meinung ist, dass das Annahmeverfahren besser geeignet sei, es nachhaltig zu entlasten. Der Briefwechsel wurde von Herrn Küchler und Herrn Zimmerli je in ihrem Sinne zitiert. Ich darf abschliessend dazu festhalten, dass das Bundesgericht nach wie vor das Annahmeverfahren als die bessere Lösung unterstützt. Es ist aber der Meinung, dass das Vorprüfungsverfahren immerhin besser als gar nichts sei, dass es besser sei, den Spatz in der Hand zu haben als die Taube auf dem Dach. Ich glaube, dass ich damit dem Inhalt des vielzitierten Briefes gerecht geworden bin.

Aus den dargelegten Ueberlegungen bitte ich Sie, der Kommissionsminderheit I zuzustimmen. Der Bundesrat hält an seinem Antrag im Sinne der Kommissionsminderheit I fest.

**Präsident:** Wir schreiten zur Bereinigung. Ich glaube, aus der Diskussion ist ersichtlich geworden, dass man zuerst den Buchstaben b bereinigen muss. So haben wir Annahmeverfahren gegen Vorprüfungsverfahren. Das Resultat wird dann dem Streichungsantrag der Minderheit II gegenübergestellt. Erst nachher werden wir zur Beratung der anderen Buchstaben übergehen.

#### Abstimmung – Vote

##### Abs. 1 Bst. b – Al. 1 let. b

*Eventuell – A titre préliminaire*  
Für den Antrag der Mehrheit 24 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit I 14 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag der Mehrheit 26 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit II 17 Stimmen

##### Abs. 1 Bst. a, c, d, Abs. 2 und 3 Al. 1 let. a, c, d, al. 2 et 3

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### Art. 36b

*Antrag der Kommission*  
*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Minderheit*  
(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)  
Eine Sache ist erheblich, wenn:

- a. eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung für die Rechtssicherheit, die Rechtsfortbildung oder die Rechtseinheit vom Bundesgericht noch nicht beurteilt wurde, erneuter Prüfung bedarf oder der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht, oder
- b. der angefochtene Entscheid nach der Natur der Sache oder nach den persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann.

*Eventualantrag Jagmetti*  
(Für den Fall der Annahme des Vorschlags der Minderheit I zu Art. 36a)

- Eine Sache ist erheblich, wenn
- a. sie eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung für die Rechtssicherheit oder die Rechtseinheit aufwirft, die das Bundesgericht noch nicht beurteilt hat oder die erneuter Prüfung bedarf;
  - b. der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht;
  - c. in einer Verwaltungsgerichts- oder staatsrechtlichen Beschwerde die Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder wesentlicher Verfahrensbestimmungen gerügt wird, soweit der Beschwerdeführer diese Rüge im Verfahren der Vorinstanz nicht vorbringen konnte oder die Vorinstanz sie nicht geprüft hat;
  - d. der angefochtene Entscheid nach der Natur der Sache oder nach den persönlichen Verhältnissen einer Partei für diese einen schwerwiegenden Nachteil bewirken kann.

#### Art. 36b

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Une cause est importante si:

- a. Elle soulève une question de principe touchant à la sécurité juridique, au perfectionnement ou à l'unité du droit dont

le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen ou si, sur une telle question, la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ou si

- b. La décision attaquée peut, selon la nature de la cause ou la situation personnelle d'une partie, entraîner pour celle-ci un grave préjudice.

#### *Proposition subsidiaire Jagmetti*

(en cas d'adoption de la minorité I pour l'art. 36a)

Une cause est importante si

- a. Elle soulève une question de principe touchant à la sécurité juridique ou à l'unité du droit, dont le Tribunal fédéral n'a pas encore eu à connaître ou qui mérite un nouvel examen;
- b. La décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral;
- c. La violation de droits constitutionnels ou de prescriptions essentielles de procédure est invoquée à l'appui d'un recours de droit public ou de droit administratif, à condition que le recourant n'ait pas pu faire valoir ce grief dans la procédure devant l'autorité inférieure ou que cette autorité ne l'ait pas examiné.
- d. La décision attaquée peut, selon la nature de la cause ou la situation personnelle d'une partie, entraîner pour celle-ci un grave préjudice.

**Präsident:** Die Eventualanträge Jagmetti sowie die Minderheitsanträge fallen weg.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### Art. 36c Abs. 2 (neu)

*Eventualantrag Miville*

(Für den Fall der Gutheissung des Annahmeverfahrens)  
Auf Versicherungsleistungen betreffende Verwaltungsgerichtsbeschwerden, welche in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes fallen, ist jedoch unabhängig von der Erheblichkeit der Sache einzutreten.

#### Art. 36c al. 2 (nouveau)

*Proposition subsidiaire Miville*

(Si la procédure d'admission est adoptée)

Indépendamment de l'importance de la cause, il convient toutefois d'entrer en matière sur les recours de droit administratif portant sur des prestations d'assurance, lorsqu'ils relèvent de Tribunal fédéral des assurances.

#### *Fällt dahin – Est caduque*

#### Art. 36c, 36d

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### Art. 36c, 36d

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### Art. 32 Randtitel, Abs. 3, Abs. 4 und 5 (neu)

*Antrag der Kommission*

*Randtitel*

Fristen

- a) Berechnung, Einhaltung

**Abs. 3**

Prozessuale Handlungen sind innerhalb der Frist vorzunehmen. Eingaben müssen spätestens am letzten Tag der Frist der zuständigen Behörde eingereicht oder zu deren Händen der schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

**Abs. 4****Mehrheit**

Bestimmt das Gesetz nichts anderes, so gilt die Frist als gewahrt:

a. wenn eine beim Gericht einzulegende Eingabe rechtzeitig bei einer andern Bundesbehörde oder bei der kantonalen Behörde, welche den Entscheid gefällt hat, eingereicht worden ist;

b. wenn eine bei der kantonalen Vorinstanz einzulegende Eingabe rechtzeitig beim Gericht oder bei einer anderen Bundesbehörde eingereicht worden ist.

**Minderheit**

(Schmid)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Abs. 5 (neu)**

Diese Eingaben sind unverzüglich der zuständigen Behörde zu übermitteln.

**Antrag Meier Josi****Abs. 3 Bst. a (neu)**

Zahlungsaufträge von Kostenvorschüssen an Banken in der Schweiz werden den entsprechenden Aufträgen an die PTT gleichgestellt, sofern der geschuldete Betrag spätestens am letzten Tage der Frist dem Konto des Schuldners zugunsten der Gerichtskasse belastet wird.

**Art. 32 titre marginal, al. 3, al. 4 et 5 (nouveau)****Proposition de la commission****Titre marginal****Délais****a. Supputation, observation****Al. 3**

Les actes de procédure doivent être accomplis dans les délais. Les mémoires doivent être remis au plus tard le dernier jour du délai, soit à l'autorité compétente pour les recevoir soit, à son adresse, à un bureau de poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse.

**Al. 4****Majorité**

Sauf disposition contraire de la loi, un délai est considéré comme observé:

a. Lorsqu'un mémoire qui devait être adressé au tribunal l'est en temps utile à une autre autorité fédérale ou à l'autorité cantonale qui a statué;

b. Lorsqu'un mémoire qui devait être adressé à une autorité cantonale l'est en temps utile au tribunal ou à une autre autorité fédérale.

**Minorité**

(Schmid)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Al. 5 (nouveau)**

Ces écrits sont transmis sans délai à l'autorité compétente.

**Proposition Meier Josi****Al. 3 let. a (nouveau)**

Par analogie avec les versements faits par l'entremise des PTT, le délai est considéré comme observé pour les avances de frais virées par l'intermédiaire de banques en Suisse lorsque le débit a été effectué sur le compte du débiteur au plus tard le dernier jour du délai accordé.

Frau Meier Josi: Mein Antrag betrifft die Fristwahrung bei Zahlung von Kostenvorschüssen. Dabei soll die Banküberweisung mit gewisser Einschränkung den Postüberweisungen gleichgestellt werden.

Nicht nur Eingaben müssen innert bestimmter Frist erfolgen, sondern bekanntlich auch Geldzahlungen. Nach Artikel 150 des Gesetzes sind die Gerichtskosten in bar bei der

Gerichtskasse zu hinterlegen. Da die wenigsten Leute direkt nach Lausanne oder Luzern zur Gerichtskasse wandern wollen, benützen sie die verschiedensten heute gebräuchlichen Ueberweisungswege. Das Gesetz sagt nicht, wie die Fristen bei Geldzahlungen gewahrt werden müssen. Die Gerichtspraxis wendet sinngemäss Artikel 32 an. Danach wäre das Geld am letzten Tage der Frist einer schweizerischen Poststelle zuhanden der Gerichtskasse zu übergeben. Die Praxis musste diesen Begriff schon einige Male überprüfen, weil sich die Technik des Zahlungsverkehrs geändert hat. Buchgeld spielt eine immer grössere Rolle. So entschied das Bundesgericht vor einigen Jahren, dass nicht nur eine Bareinzahlung, sondern auch eine Anweisung, die der Post am letzten Tag übergeben werde, die Frist wahre. Das bedeutet, dass eine Belastung auf meinem Postcheckkonto unter Umständen den Stempel eines nächsten Tages tragen kann. Der Nachweis bleibt trotzdem offen, dass der Umschlag am letzten Tag in einen Briefkasten der PTT geworfen wurde. Kürzlich entschied das Bundesgericht auch, bei Sammelausweisen zuhanden der Post genüge es, wenn der Aussteller den letzten Tag der Frist als Fälligkeitsdatum einsetze. Unmöglich ist es aber bis heute, mit einer Anweisung an die Bank am letzten Tag der Frist die Frist zu wahren.

Man sollte aber nicht davon ausgehen, die schweizerischen Banken seien professionelle Verzögerungsinstitute. Je nach den konkreten Umständen ist nicht einmal auszuschliessen, dass die Gerichtskasse sogar schneller in den Besitz des Geldes kommt, wenn sich eine Bank um die Weiterleitung kümmert. Jedenfalls sollten hier die Möglichkeiten etwas besser den Bedürfnissen der Rechtssuchenden angepasst werden. Das versuche ich mit meinem Antrag, dessen Idee wir zwar in der Kommission einige Male angetippt haben, der aber noch nie bis zur konkreten Formulierung gedieh. Der Text ist wohl noch nicht der Weisheit letzter Schluss. Er muss noch im anderen Rat – vor allem in der Kommission – überprüft werden.

Es geht hier aber um den Grundsatz, dass Banküberweisungen gegenüber Postüberweisungen nicht allzusehr diskriminiert werden sollten, dies um so mehr, als das Bundesgericht richtig festgestellt hat, dass auch bei Postüberweisungen Verzögerungen von mehreren Tagen eintreten können. Der Text stellt die Banken noch lange nicht der Post gleich. Es genügt nicht, den Ueberweisungsauftrag innert der Frist zu geben, der Betrag muss für eine Zahlung zuhanden der Gerichtskasse schon innerhalb der Frist belastet sein. Der Schuldner muss also früher zu handeln beginnen, wenn er z. B. wegen eines nicht existierenden oder wegen eines überzogenen Postcheckkontos den Zahlungsauftrag seiner Bank gibt. Eigentlich wäre auch Gleichstellung zwischen Post und Bank vertretbar. Soweit geht der Vorschlag nicht. Dem Grundanliegen sollten wir aber zum Durchbruch verhelfen können. Der Nachweis der Rechtzeitigkeit sollte auch bei Ueberweisungsaufträgen an Banken in einem beschränkten Rahmen möglich werden. Das Anliegen kann in einem in Revision befindlichen Artikel geregelt werden. Es sprengt also den Rahmen der heutigen Gesetzesänderung nicht. Der neue Absatz bringt auch keine Mehrbelastung des Gerichtes mit sich. Bankenbelastungszettel sind als Belege bei Gerichten geläufig. Auch in diesem Zusammenhang gilt, was Herr Rhinow zu Artikel 36 sagte: Es gibt nichts Frustrierenderes für den Rechtssuchenden, als wenn er über formale Hindernisse stolpert, bevor seine Eingabe überhaupt überprüft wird.

Noch zwei abschliessende Bemerkungen, eine zur Systematik und eine zweite zum Zeitpunkt des Antrags: Der Artikel gehört systematisch zwischen den bisherigen Absatz 3 und den neuen Absatz 4. Er wäre aber auch als Absatz 5 denkbar.

Der Antrag hätte auf der Fahne stehen sollen. Kommissionsmitglieder sollten in der Tat bestrebt sein, Anliegen in der Kommission zu bereinigen, vor allem wenn für kontroverse Anliegen in der Kommission nach langem Hin und Her ein Konsens geschaffen wurde. Mit einer solch heiklen Situation haben wir es hier nicht zu tun. Ueber den Grundsatz bestand

sogar ein Konsens in der Kommission. Die Verspätung entstand aus Zeitnot. Ich bitte um Nachsicht und verspreche in diesem Zusammenhang Besserung. Ich bitte Sie, dem Antrag zuzustimmen.

**Cavelty, Berichterstatter:** Frau Meier hat dieses kleine Anliegen tatsächlich in der Kommission bereits dargestellt. Sie ist auf keine Gegnerschaft gestossen. Auf jeden Fall wäre dieser Antrag auf der Fahne, wenn er rechtzeitig gebracht worden wäre.

In der Kommission haben wir also offiziell keine Stellung dazu nehmen können. Ich glaube aber, wir sollten wegen dieser kleinen Geschichte keinen Streit mit Frau Meier anfangen. Die Formulierung möchte der Nationalrat vielleicht noch überprüfen.

Persönlich werde ich zustimmen.

**Bundesrätin Kopp:** Es stellt sich beim Antrag von Frau Meier die Frage, ob für die Fristwahrung das Eintreffen der Zahlung oder aber der Zeitpunkt, in dem die Einzahlung bei der Poststelle oder bei einer Bank erfolgt ist, massgebend ist. Das Bundesgericht hat sich mit dieser Frage auch schon auseinandergesetzt. Ich zitiere aus einem Entscheid vom 24. August im letzten Jahr: «Dieser Auffassung» (eben der Auffassung, wie sie uns Frau Meier begründet hat) «kann indes schon deshalb nicht gefolgt werden, weil nach schweizerischer Gesetzgebung und Praxis sowohl gesetzliche als auch richterliche Fristen den letztmöglichen Zeitpunkt festlegen, in welchem die geforderte Eingabe beziehungsweise Zahlung bei der Amtsstelle eintreffen beziehungsweise ihrem Post- oder Bankkonto gutgeschrieben werden muss. Eine Ausnahme wird insofern zugelassen, als Rechtzeitigkeit auch bei Abgabe der Sendung beziehungsweise Einzahlung des geforderten Betrages bei einer schweizerischen Poststelle angenommen wird. Die Einzahlung kann bis zum letzten Tag der Frist auch durch eine Bank zulasten ihres Postcheckguthabens erfolgen, wenn die zur Vorschussleistung verhaltene Partei die Dienste der Bank in Anspruch nehmen will. Doch vermag die blosser Uebergabe des Betrags oder eines entsprechenden Vergütungsauftrages an die in- oder ausländische Bank allein inners der gesetzten Frist diese nicht zu wahren.» Soweit die Auffassung des Bundesgerichtes.

Es stellen sich im Zusammenhang mit dem Antrag von Frau Meier tatsächlich eine ganze Reihe von Fragen wie zum Beispiel: Sind nur die Hauptsitze von Banken gemeint oder allenfalls auch Zweigniederlassungen? Wie verhält es sich etwa mit der Raiffeisenkasse? Sie sehen also, dass ich Bedenken habe, dem Antrag ohne weiteres zuzustimmen. Ich hätte ihn eigentlich auch viel lieber im Zusammenhang mit der Totalrevision des Organisationsgesetzes behandelt, denn er hat offensichtlich nichts mit dem Ziel dieser Vorlage, nämlich der Entlastung des Bundesgerichtes, zu tun. Auf jeden Fall müsste der Antrag von Frau Meier nochmals ganz sorgfältig im nächsten Rat geprüft werden, denn die Fragen, die ich Ihnen aufgezählt habe, sind nicht leicht zu nehmen.

Ich überlasse es Ihnen, ob Sie den Antrag ablehnen und das Anliegen auf eine nächste Revision verschieben wollen oder ob Sie dem Antrag zustimmen wollen, in der Meinung, dass der Nationalrat nachher diese Frage noch einmal grundsätzlich überdenken muss.

**Frau Meier Josi:** Eine Bemerkung zur Aeusserung des Bundesgerichtes.

Das Bundesgericht hat völlig recht. Ich habe deshalb nicht auf den Ueberweisungsantrag an die Bank abgestellt, sondern nur auf die rechtzeitige Belastung. Ferner ist einschränkend festgehalten, dass es sich um Banken in der Schweiz handeln muss, was die Rechtzeitigkeit der Zahlung zusätzlich sichert, und selbstverständlich kann es sich nur um Banken nach dem Bankengesetz handeln.

Um diese Fragen noch besser zu klären, soll schliesslich die Kommission des anderen Rats diesen Details nochmals nachgehen.

*Angenommen gemäss Antrag Meier Josi  
Adopté selon la proposition Meier Josi*

#### Art. 37

*Antrag der Kommission*

*Abs. 2bis (neu)*

*Mehrheit*

Im Einverständnis mit den Parteien und der Vorinstanz kann das Gericht von der Ausfertigung einer schriftlichen Begründung absehen.

*Minderheit*

(Zimmerli, Meier Josi, Miville)

*Streichen*

*Abs. 3*

Das Urteil wird in einer Amtssprache verfasst, in der Regel in der Sprache des angefochtenen Entscheides. Sprechen die Parteien eine andere Amtssprache, so kann die Ausfertigung in dieser Sprache erfolgen. Bei direkten Prozessen wird auf die Sprache der Parteien Rücksicht genommen.

#### Art. 37

*Proposition de la commission*

*Al. 2bis (nouveau)*

*Majorité*

Avec le consentement des parties et de l'autorité dont la décision était attaquée, le tribunal peut renoncer à la rédaction des motifs.

*Minorité*

(Zimmerli, Meier Josi, Miville)

*Biffer*

*Al. 3*

L'arrêt est rédigé en règle générale dans la langue de la décision attaquée. Si les parties parlent une autre langue officielle, l'expédition peut être rédigée dans cette langue. Dans les procès directs, il sera tenu compte de la langue des parties.

**Cavelty, Berichterstatter:** Dieser Artikel geht auf eine Anregung des Bundesgerichtes zurück, wöin ausgeführt wird, ein Teil der Richter würde eine Regelung begrüssen, die es ermöglichte, bei Nichteintretensentscheiden oder bei Abweisung einer Beschwerde ausnahmsweise auf eine schriftliche Begründung zu verzichten.

Gedacht wird – das schreibt das Bundesgericht – an jene Ausnahmefälle, in denen kein Interesse mehr an einer schriftlichen Begründung besteht, z. B. bei Rückzug einer Beschwerde nach dem Urteilsspruch.

Es handelt sich um eine Kann-Vorschrift, es braucht das Einverständnis der Parteien und der Vorinstanz. In diesen Ausnahmefällen kann man das gut rechtfertigen. Eine grosse Entlastung wird es nicht bringen.

**Zimmerli, Sprecher der Minderheit:** Die Mehrheit der Kommission ist, wie gesagt, der Meinung, dass das Bundesgericht im Einverständnis mit den Parteien und der Vorinstanz von der Ausfertigung einer schriftlichen Begründung absehen kann, aber grundsätzlich in jedem Fall, nicht nur in Ausnahmefällen. Das ist die Meinung.

Man hat in der Kommissionsmehrheit nach diesem Strohalm für eine weitere Entlastung gegriffen. Die Kommissionsminderheit ist der Meinung, dass dieser Strohalm zu brüchig sei.

Wir haben nun soeben Artikel 36a über das vereinfachte Verfahren verabschiedet. Dieses ist auf die klaren Fälle zugeschnitten, die vom Bundesgericht ohne öffentliche Beratung beurteilt werden: Nichteintreten, Abweisen, Gutheissen. Sie sind summarisch zu begründen, also sehr kurz. Die Begründung kann sich darauf beschränken, auf den vorinstanzlichen Entscheid zu verweisen, oder es kann auch auf eine Rechtschrift, beispielsweise eine Vernehmlassung, verwiesen werden.

Der Instruktionsrichter hat auch in einem solchen Fall, der im vereinfachten Verfahren erledigt wird, ein Referat auszuarbeiten. Er hat seine Auffassung einlässlich und schriftlich zu begründen, denn andernfalls können ja die übrigen Rich-

ter, die am Verfahren mitwirken, gar nicht wissen, mit welchen Argumenten der Referent seinen Antrag stützt.

Das bedeutet, dass in diesen Zirkulationsfällen – sie machen ja den weitaus grössten Teil der Urteile aus – die Hauptarbeit bereits gemacht ist, welche die Kommissionsmehrheit dem Bundesgericht abnehmen will. Nötig sind in diesen Fällen nur noch redaktionelle Aenderungen, die vom Mittelbau vorgenommen werden können.

Es ginge ja sicher nicht an, einer Partei das Dispositiv eines Zirkulationsfalles mitzuteilen, dem kein schriftliches Referat zugrunde liegt. Denn das würde ja nichts anderes heissen, als geurteilt worden wäre, ohne dass man für dieses Urteil die Begründung im einzelnen kennt. Das wäre nicht seriös, und das kommt ja auch nicht vor.

Ich schliesse daraus, dass der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Verzicht auf eine schriftliche Begründung sich praktisch eben auf diejenigen Fälle beziehen könnte oder müsste – abgesehen von den wirklich kleinen –, die in öffentlicher Beratung oder mindestens parteiöffentlicher Beratung gefällt werden, wenn die Parteien und die Vorinstanz auf die Begründung verzichten.

Diese Fälle sind aber nach der Ordnung, wie wir sie in diesem Haus beschlossen haben, wichtig und grundsätzlich. Deshalb vermag ich nicht einzusehen, weshalb ausgerechnet in diesen Fällen die Parteien und die Vorinstanz legitimerweise auf eine schriftliche Begründung eines solchen Urteils sollen verzichten können. Es mag durchaus sein, dass die Parteien auch in diesen Fällen vorab am Ergebnis des Prozesses vor Bundesgericht interessiert sind und weniger an der Begründung. Wer aber vor Bundesgericht geht, provoziert ein Urteil unserer höchsten Instanz. Und wer einen Fall vor Bundesgericht bringt, der riskiert eben, dass ein Präjudiz geschaffen wird. Ich kann mir deshalb nicht vorstellen, dass die Urteile unseres höchsten Gerichtes nicht schriftlich begründet werden.

Die Parteien, die Vorinstanz, kurz die Öffentlichkeit, haben meines Erachtens ein legitimes Interesse daran, zu wissen, warum ein Entscheid einer Vorinstanz gegen Bundesrecht inklusive Verfassungsrecht verstösst bzw. wann nicht. Man stelle sich vor, wie es wäre, wenn man sich über die Bedeutung eines solchen Urteils über die Berichterstattung in den Medien orientieren müsste, weil auf die Ausfertigung einer schriftlichen Begründung verzichtet würde!

Ich will damit nichts gegen die Medien gesagt haben, ich meine aber, dass der von der Kommissionsmehrheit beschlossene Vorschlag sach- und systemwidrig ist. Daran ändert auch nicht, dass das Bundesgericht nach dem Wortlaut der Vorschrift allenfalls auch gegen den Willen der Parteien – oder besser gesagt trotz des Verzichts der Parteien auf eine schriftliche Begründung – eine solche ausfertigen kann. Ich frage mich nur: Darf man dann für eine solche, gegen den Willen der Partei gegebene Begründung noch Kosten verlangen? Wieviel? Ist ein zweiter Kostenvorschuss zu erheben? Wann? All das trägt meines Erachtens nicht zu einer besseren und höheren Effizienz des Bundesgerichtes bei. Der Vorschlag ist sicher gut gemeint. Ich halte aber dafür, dass er unter allen denkbaren rechtlichen und politischen Gesichtspunkten verfehlt ist.

Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und diese in letzter Minute eingebrachte Vorschrift ersatzlos zu streichen.

**Bundesrätin Kopp:** Nachdem Sie nun das Annahmeverfahren abgelehnt haben, werde ich konsequent für alle Anträge eintreten, die zu einer Entlastung des Bundesgerichtes, auch wenn diese nur geringfügig sein sollte, beitragen, und werde ebenso konsequent alle Anträge ablehnen, die einer Entlastung entgegenwirken.

Ich gebe gerne zu, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit einige Bedenken auslösen kann. Aber Sie dürfen nicht vergessen, dass die Parteien und die Vorinstanz selber einverstanden sein müssen, dass das Bundesgericht auf diese schriftliche Begründung verzichtet. Daher sehe ich nicht ein, wie eine Gefahr des Missbrauchs entstehen könnte. Ich habe angedeutet, dass die Entlastung nicht riesig sein wird,

es wäre aber immerhin eine. Nachdem man Missbrauchsmöglichkeiten ausschliessen kann, möchte ich Sie bitten, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	12 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

#### **Art. 40 – 42**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 44 Bst. a**

##### *Antrag der Kommission*

a. .... (Art. 30 Abs. 1 und 2 ZGB);

#### **Art. 44 let. a**

*Proposition de la commission*

a. .... (art. 30, 1er et 2e al. CC);

**Cavelty, Berichterstatter:** Hier wird im Sinne des neuen Eherechts klargestellt, dass auch die erleichterte Namensänderung der Berufung unterliegt; demgemäss die Verweisung auf den neuen Absatz 2 von Artikel 30 ZGB.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 45**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 46 Abs. 1**

##### *Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

.... 30 000 Franken beträgt. Für Streitigkeiten auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages hat der Streitwert mindestens 8000 Franken zu betragen.

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Dobler, Gautier, Masoni)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 46 al. 1**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

.... au moins 30 000 francs. En cas de contestations en matière de droit du travail, la valeur litigieuse minimale est fixée à 8000 francs.

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Dobler, Gautier, Masoni)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cavelty, Berichterstatter:** Im Zeichen der Entlastung des Bundesgerichtes steht unter anderem die Erhöhung der Streitwertgrenze im zivilrechtlichen Berufungsverfahren von bisher 8000 Franken auf neu 30 000 Franken. Schon im Nationalrat wurde darüber diskutiert und abgestimmt, ob die neue Grenze für alle zivilrechtlichen Berufungen gelten sollte oder ob für Streitigkeiten auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages nicht die alte Grenze von 8000 Franken belassen werden sollte. Der Nationalrat entschied sich relativ knapp – mit 62 zu 70 Stimmen – für eine generelle Erhöhung auf 30 000 Franken – also auch für die Streitigkeiten aus dem Arbeitsvertragsrecht.

Unsere Kommission entschied sich demgegenüber mehrheitlich für die Belassung der Streitwertgrenze von 8000 Franken für Streitigkeiten aus dem Arbeitsvertragsrecht. Zur

Begründung ist zu sagen, dass mit einer Erhöhung auch bei diesen Streitigkeiten auf 30 000 Franken der grösste Teil der Auseinandersetzungen auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages von der Berufung ausgeschlossen wäre. Dies würde die Bildung einer einheitlichen, umfassenden Bundesgerichtspraxis zum Arbeitsvertragsrecht ausschliessen. Gerade in diesem Bereich ist aber nach der Mehrheit der Kommission eine Bundesgerichtspraxis nötig, welche die Rechtssicherheit und –einheitlichkeit gewährleistet.

Die Kommissionsminderheit schlägt demgegenüber in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat eine generelle Erhöhung der Streitwertgrenze für alle Streitigkeiten auf 30 000 Franken vor.

**Küchler**, Sprecher der Minderheit: Ich spreche mich für die Beibehaltung der Fassung gemäss Nationalrat aus. Es handelt sich hier effektiv um eine weitere wichtige Frage im Zusammenhang mit der OG-Revision. Die Streitwertgrenzen wurden denn auch in der Expertenkommission, in der vorberatenden Kommission des Nationalrates, im Plenum des Nationalrates und in unserer ständerätlichen Kommission eingehend debattiert. Wir haben jetzt mehrfach gehört, dass die OG-Revision darauf abzielt, eine wirksame Entlastung für das Bundesgericht herbeizuführen. Eine solche weitere Möglichkeit zur wirksamen Entlastung stellt die Streitwertgrenze dar. Zum einen entspricht diese Anhebung in etwa der Teuerung, die seit der letzten Festsetzung im Jahre 1959 eingetreten ist. Insofern liegt also keine wesentliche Verschärfung der damaligen Streitwertgrenze vor. Zum anderen wurde ausgeführt, man solle im Bereiche des Arbeitsrechtes Ausnahmen vorsehen, weil sonst das höchste Gericht in diesen Gebieten keine wegweisenden Urteile fällen könne. Wir stellen aber gerade fest, dass das Bundesgericht im Arbeitsrecht in den letzten Jahren bei staatsrechtlichen Beschwerden oder Nichtigkeitsbeschwerden immer wieder grundlegende Entscheide gefällt hat. Somit entfällt dieses Argument. Es kommt hinzu, dass auch die kantonalen Gerichte durchaus in der Lage sind, qualitative Urteile zu fällen, d. h., einwandfrei Recht zu sprechen. Insofern ist auch im Arbeitsrecht die Einzelfallgarantie gewährleistet. Ich meine, dass die Festsetzung der Streitwertgrenze für arbeitsrechtliche Streitigkeiten auch bei 8000 Franken ihre soziale Wirkung verfehlen. Im Gegenteil. Jene Partei, die finanzkräftiger ist, wird eher bereit sein, den Fall weiterzuziehen. Dabei ist es doch gerade bei Arbeitsstreitigkeiten wichtig, dass die Auseinandersetzungen möglichst rasch und definitiv bereinigt sind.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, im Interesse einer wirksamen Entlastung des Bundesgerichtes die Streitwertgrenze einheitlich auf 30 000 Franken – in Uebereinstimmung mit dem Nationalrat – festzusetzen.

**Miville**: Ich ersuche Sie, hier der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Im Nationalrat haben sich die Herren Rechsteiner, Longet und Jaeger für Lösungen eingesetzt, gemäss denen nicht nur für arbeitsrechtliche, sondern auch für Mietstreitigkeiten der Streitwert weiterhin 8000 Franken betragen hätte. Und sie haben für entsprechende Anträge im Nationalrat immerhin 60 bis 70 Stimmen buchen dürfen.

In unserer Kommission trat ich zuerst auch mit dem Anliegen an: Streitwert für diese sozialrechtlich bedeutsamen Prozesse 8000 Franken, indem ich darlegte, dass es hier einerseits für Arbeitnehmer, andererseits für Mieter um Auseinandersetzungen von zum Teil geradezu existentieller Bedeutung gehen könne und dass für solche Prozesse die Streitwerte nicht zu hoch und schon gar nicht bei 30 000 Franken angesetzt werden dürfen. In solchen Fragen hat die Entlastung des Gerichtes nicht die erste Priorität!

Stellen Sie sich einen Prozess um Lohn vor: wieviele Monatslöhne da überhaupt im Streit liegen müssen! Mehr als ein halbes Jahr, bis die Sache bundesgerichtswürdig erachtet wird. Das können wir doch nicht wollen. Wenn wir das beschliessen, werden wir die Leute auf die staatsrechtliche Beschwerde verweisen. Dann erhöhen wir dort die Flut,

und dann kann das Vorprüfungsverfahren – wie wir es beschlossen haben – seine Belastungen erzeugen.

Herr Hänsenberger hat dann den Vermittlungsvorschlag gemacht, sich auf die arbeitsrechtliche Seite des Problems zu beschränken, also bei den Mietauseinandersetzungen den Streitwert 30 000 Franken – ich möchte fast sagen: in Gottes Namen – zu akzeptieren. Aber dann hat die Kommission in einer ersten Abstimmung – ich durfte mich der Unterstützung der Kollegen Jagmetti und Zimmerli in dieser Frage erfreuen – meinem Antrag (8000 Fr. für Auseinandersetzungen im Bereich des Arbeitsrechtes) mit 7 zu 2 Stimmen zugestimmt. Es bedurfte dann eines zweiten Streitgesprächs über diese Frage, um die Kommission ein Stück weit zu bearbeiten, so dass sich die Mehrheit, infolge auch einer anderen veränderten Zusammensetzung der Kommission, auf 6 (zu 5) reduzierte.

Ich darf hier also im Namen einer Kommissionsmehrheit dafür votieren, dass man arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen doch in einer Weise am Bundesgericht zulässt, dass diese überhaupt noch stattfinden können. Ich halte Entscheidungen und Praxis des höchsten Gerichts auf diesem Gebiet für wichtig genug, dass ich ihnen empfehlen möchte, die Auseinandersetzungen im Rahmen, wie es die Kommissionsmehrheit sieht, vor Bundesgericht zuzulassen.

**M. Gautier**: Je crois que nous devons vraiment voter la proposition de la minorité, cela pour trois raisons au moins. Je citerai d'abord le résultat du vote concernant l'article 36a. La majorité de ce conseil a voulu décharger le plus possible le Tribunal fédéral, quitte à atténuer peut-être la protection des droits populaires. Il faut être logique et faire de même à cet article.

Deuxièmement, je ne vois pas pourquoi on ferait une exception uniquement pour le droit du travail. Il y a beaucoup d'autres droits qui sont tout aussi importants et où les valeurs litigieuses peuvent se situer entre 8000 et 30 000 francs. Il y a par exemple tout le domaine du logement. D'autre part, si la victime d'un accident de la route n'est pas satisfaite de l'indemnité qu'elle reçoit pour couvrir ses frais de guérison, on se trouve en face d'une affaire civile qui peut aller jusqu'au Tribunal fédéral. Pourquoi n'accepterait-on pas dans ce cas également d'abaisser la valeur litigieuse à 8000 francs? Je pourrais vous donner encore deux ou trois autres exemples, mais je ne veux pas allonger. La troisième raison est celle-ci. Cette proposition, qui est maintenant celle de la majorité, a été refusée par le Conseil national. Est-il dès lors vraiment nécessaire de créer une divergence de plus avec l'autre Chambre? Je n'en suis pas persuadé.

Pour ces trois raisons en tout cas, je vous invite à suivre la minorité de la commission.

**Affolter**: Auf die Gefahr hin, Herr Miville, dass Sie Ihre Stirn nochmals in Runzeln legen, muss ich hier beliebt machen, der Minderheit zuzustimmen. Und ich muss es noch etwas drastischer sagen: Auch Sie, Herr Miville, haben gelegentlich das Bild des Zahnarztes gebraucht – meistens ist da der Ständerat angesprochen –, der den Gesetzen die griffigen «Zähne» ausreisst. Diesmal sind Sie etwas in dieser Rolle. Wenn wir auch noch die Axt an die Streitwertgrenzen legen, die für den Nationalrat übrigens tabu waren – entsprechende Anträge wurden dort abgelehnt –, muss man wirklich sagen: Die Demontage dieses Gesetzes geht weiter, und am Schluss hat der Berg eine Maus geboren. Oder: Das Ziel der OG-Revision wird so nicht erreicht.

Herr Küchler hat vorhin die Gründe erwähnt, die uns dazu führten, diesen Einbruch verhindern zu helfen. Wenn Sie das Ganze und auch die Stossrichtung der Vorschläge des Bundesrates ansehen, wird klar – Frau Bundesrätin Kopp hat immer wieder darauf hingewiesen –: Falls wir nun überall Einbrüche zulassen, hätten wir diese Uebung besser überhaupt nicht begonnen. Deshalb warne ich Sie, nun auch noch die Streitwertgrenzen, die auf 30 000 Franken festgesetzt worden sind, anzutasten.

**Jagmetti:** Herr Miville hatte die Freundlichkeit, meine Stellungnahme schon bekanntzugeben. Es wäre also fast nicht mehr notwendig, abzustimmen. Aber wir werden das natürlich richtig tun.

Gestatten Sie mir aber doch noch, diese Stellungnahme ganz kurz zu begründen: Die Entlastung des Bundesgerichts ist eine Notwendigkeit. Wir haben das heute schon mehrfach betont. Ich unterstütze dieses Anliegen. Aber man müsste ja eine echte Entlastung finden, und die liegt bei der Verschiebung von einem Rechtsmittel zum anderen eigentlich nicht vor. Wenn ich vom zivilprozessualen Rechtsmittel auf die staatsrechtliche Beschwerde überwechsle, ist der Entlastungseffekt nicht erreicht. Hingegen ist die Beurteilung enger. Dann kann das Bundesgericht nur auf Verfassungsmässigkeit prüfen, also insbesondere eine Willkürkontrolle vornehmen, während es eben mit dem zivilprozessualen Rechtsmittel das Gesetz auslegen kann.

Nun erinnere ich Sie daran, dass wir am 18. März dieses Jahres Rechtsfortbildung gerade in diesem Bereich betrieben haben durch die Annahme der Aenderung der Bestimmungen über das Arbeitsvertragsrecht. In diesen Bestimmungen haben wir an mehreren Orten den Richter aufgefordert, nach Abwägung aller Umstände zu entscheiden. Da braucht es nach der Rechtsfortbildung durch das Parlament eine gewisse Rechtsauslegung durch das Gericht, damit sich eine Praxis entwickelt, die in der Schweiz wegweisend sein kann.

Und diese Praxis werden wir eben bei einer Streitwertgrenze von 30 000 Franken im Arbeitsvertragsrecht nicht erreichen. Wenn Sie die Sammlung der Bundesgerichtsentscheide anschauen, dann werden Sie feststellen, dass gerade zum Arbeitsvertragsrecht recht wenig entschieden worden ist. Das gilt bei der heutigen Grenze von 8000 Franken. Wenn es dann 30 000 Franken sind, werden wir noch weniger Entscheide haben.

Das sind die Gründe, die mich veranlassen, für diese Lösung, also für die Streitwertgrenze im Arbeitsvertragsrecht von 8000 Franken, zu stimmen. Ich glaube, dass die Erhöhung hier das Bundesgericht nicht echt entlastet. Mit 8000 Franken gelangen wir doch zu einer guten Praxis.

**Bundesrätin Kopp:** Der Nationalrat hat es richtigerweise abgelehnt, von der Vorschläge des Bundesrates in bezug auf den Streitwert abzuweichen. Demgegenüber hat Ihre Kommission, wie Sie gehört haben, beschlossen, es für Arbeitsstreitigkeit beim gegenwärtigen Streitwert von 8000 Franken zu belassen.

Wenn Sie sich daran erinnern, wie gross die Geldentwertung seit dem Erlass des OG gewesen ist, dann muss man sagen, dass es jetzt viel leichter ist als früher, mit Arbeitsstreitigkeiten an das Bundesgericht zu gelangen.

Der Bundesrat hat in der OG-Botschaft die Frage geprüft, ob der Gesetzgeber das Erfordernis des Streitwertes für bestimmte Rechtsgebiete lockern sollte oder nicht. In Übereinstimmung mit der Expertenkommission Dubs hat er dies abgelehnt. Die Gründe, die ihn dazu bewogen haben, treffen im Kern auch auf die vorgenannten Anträge zu und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es besteht kein zwingender Grund, beispielsweise für Arbeitsstreitigkeiten einen tieferen Streitwert anzusetzen als für andere Streitigkeiten. Es ist richtig, dass die Streitwertgrenze es in einem Einzelfall erschweren mag, das Bundesgericht anzurufen, aber Herr Küchler hat Ihnen überzeugend dargelegt, dass auch die bisherige Streitwertgrenze nicht verhindert hat, dass das Bundesgericht durchaus eine Praxis auch in Fragen des Arbeitsrechts entwickeln konnte. Es wird das auch in Zukunft tun können. Dem Bundesgericht würde durch eine Lockerung beim Streitwert eine schwer abschätzbare Mehrbelastung erwachsen, was schwerer wiegt als der Gewinn, den die Lockerung bringen würde. Meine Haltung wird Sie nicht erstaunen. Ich habe bereits angedeutet, dass ich, nachdem das Annahmeverfahren abgelehnt wurde, mich für alle Anträge einsetzen werde, die eine zusätzliche Entlastung bringen könnten. Die durchgehende Streitwertgrenze von 30 000 Franken halte ich für

eine solche wirksame Massnahme, und deshalb bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit zu unterstützen, dem Bundesrat und dem Nationalrat zu folgen und hier keine Differenz zu schaffen.

**Miville:** Ich mache das nur sehr selten, dass ich nach dem Votum des Bundesrates noch einmal das Wort verlange, aber hier ist es mir wichtig genug. Ich möchte Sie noch mit einer ganz einfachen Rechnung vertraut machen.

Stellen Sie sich einen Monatslohn von 3000 Franken vor. Das gibt es, und es gibt auch noch Monatslöhne darunter und weit darunter. Aber nehmen wir einen Monatslohn von 3000 Franken. Da müssten also zehn Monatslöhne zusammenkommen, das Salär von fast einem Jahr, bis das gerichtlich wird. Ich hoffe einfach, dass Sie das nicht zulassen werden.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen

#### **Art. 51 Abs. 1 Bst. ae**

##### *Antrag der Kommission*

a. .... ob der erforderliche Streitwert erreicht ist;

#### **Art. 51 al. 1 let. a**

##### *Proposition de la commission*

a. .... si la valeur litigieuse exigée est atteinte;

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 55 Abs. 1 Bst. a und c**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Bst. a*

a. .... ob der erforderliche Streitwert erreicht ist, sowie ....

##### *Bst. c*

##### *Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 55 al. 1 let. a et c**

##### *Proposition de la commission*

##### *Let. a*

a. .... la mention que la valeur exigée est atteinte, ainsi que ....

##### *Let. c*

##### *Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cavelti, Berichterstatter:** Hier ist zu sagen, dass mit der Verwerfung des Annahmeverfahrens die Anträge der Minderheit, die durchgezogen worden sind, entfallen. Das trifft nach meiner vielleicht unvollständigen Kontrolle zu für Artikel 55c Absatz 1 Buchstabe c, den wir jetzt behandeln, Artikel 71, 90, 108 Absatz 2, für die Schlussbestimmungen Seite 19, für Artikel 273 auf der Fahne Seite 31. Das sage ich jetzt für alle kommenden Fälle.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

#### **Art. 59, 60, 61**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 62 Abs. 1 und 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 62 al. 1 et 2***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 71 Bst. d (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 71 let. d (nouveau)***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 72 Abs. 2 und 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 72 al. 2 et 3***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 86***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 90 Abs. 1 Bst. c***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 90 al. 1 let. c***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 92***Antrag der Kommission**Mehrheit**Randttitel*

Besonderes Vorprüfungsverfahren

*Abs. 1*

Der Gegenstand von staatsrechtlichen Beschwerden wird von den Abteilungen auf seine Erheblichkeit hin vorgeprüft.

*Abs. 2*

Erheblich ist die Streitsache, wenn die Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung ist, vom Bundesgericht bisher noch nicht beurteilt wurde, erneuter Ueberprüfung bedarf oder wenn der angefochtene Entscheid von der Rechtsprechung des Bundesgerichts abweicht.

*Abs. 3*

In den übrigen Fällen darf die Erheblichkeit der Streitsache nur verneint werden, wenn für die gerügte Rechtsverletzung nach summarischer Prüfung der Beschwerde, des angefochtenen Entscheids und der Vorakten keine Anhaltspunkte vorhanden sind.

*Abs. 4*

Bei Beschwerden gegen kantonale Erlasse und bei Stimmrechtsbeschwerden ist Nichteintreten mangels Erheblichkeit der Streitsache ausgeschlossen.

*Minderheiten I und II von Art. 36a*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 92***Proposition de la commission**Majorité**Titre marginal*

Procédure particulière d'examen préalable

*Al. 1*

L'objet d'un recours de droit public est examiné par les sections sous l'angle de l'importance qu'il revêt.

*Al. 2*

Une cause est importante notamment lorsque la question de droit qu'elle soulève revêt une valeur de principe, n'a pas encore fait l'objet d'un examen par le Tribunal fédéral ou mérite un nouvel examen, ou lorsque la décision attaquée s'écarte de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

*Al. 3*

Dans les autres cas, l'importance de la cause ne peut être niée que si un examen sommaire de recours, de la décision attaquée et du dossier de l'autorité inférieure ne révèle aucun élément laissant supposer l'existence de la violation du droit invoqué.

*Al. 4*

Les recours contre un arrêté cantonal ou concernant le droit de vote ne peuvent être déclarés faute d'importance de la cause.

*Minorités I et II de l'art. 36a*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 93 Abs. 1, 98 Bst. e***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 93 al. 1, 98 let. e***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 98a (neu)***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 98a (nouveau)***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelti, Berichterstatter:** Diese Bestimmung verpflichtet die Kantone, für alle Streitigkeiten aus dem Bundesverwaltungsrecht als letzte kantonale Instanzen richterliche Behörden zu schaffen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Eine solche Pflicht besteht nach gelten-

dem Recht bereits für wichtige Bereiche wie etwa die Sozialversicherung und die direkte Bundessteuer. Einige Kantone haben zudem ihre Gerichtsbarkeit freiwillig auf andere Materien des Bundesverwaltungsrechts ausgedehnt. Es gibt fünf Kantone, die noch kein allgemeines Verwaltungsgericht kennen. Diese Kantone haben aber im Bereich der Verwaltungsrechtspflege teilweise richterliche Vorinstanzen in Form von Rekurskommissionen, was im Lichte dieses Artikels auch genügt. Im Zusammenhang mit Artikel 98 stehen auf Seite 18 der Fahne die Uebergangsbestimmungen. Es geht um die Zeit, innert welcher die Kantone diese Verwaltungsgerichtsinstanzen einrichten müssen. Die Kommission hat die Frist für die Kantone zum Erlass ihrer Ausführungsgesetzgebung von drei auf fünf Jahre verlängert. Falls innert dieser Frist der Erlass der definitiven Gesetzgebung in den Kantonen nicht möglich ist, bleibt das nötigenfalls zu erlassende, nicht referendumspflichtige Verordnungsrecht so lange in Kraft, bis es durch die definitive Gesetzgebung abgelöst wird. Es ist also dafür gesorgt, dass Innert der Frist von fünf Jahren mindestens auf dem Notverordnungswege in allen Kantonen verwaltungsgerichtliche Instanzen tätig sein werden.

**Präsident:** Der Kommissionspräsident beantragt, zusammen mit Artikel 98 Buchstabe a auch Ziffer 1 der Ausführungsbestimmungen auf Seite 18 zu behandeln.

**Danloth:** Ich ergreife zu dem zur Diskussion stehenden Artikel kurz das Wort. Ich stelle keinen Antrag, möchte aber um Verständnis für die fünf Kantone bitten, welche noch kein umfassendes Verwaltungsgericht kennen, darunter fällt auch mein Kanton. Der Regierungsrat und der Landrat des Kantons Uri haben vor sieben Jahren dem Volk eine entsprechende Vorlage unterbreitet, die am 29. November 1981 mit rund 5000 Nein zu 2800 Ja verworfen worden ist. Mit anderen Worten, unser Kanton hat keine allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit gewünscht, obschon die Ausgestaltung des Gesetzes den Erfahrungen in anderen Kantonen Rechnung getragen hat. Unsere Regierung hat im Vernehmlassungsverfahren die Frage gestellt, ob es sinnvoll ist, wenn das Bundesrecht den verbleibenden Kantonen eine Institution aufzwingt, welche der Souverän abgelehnt hat. Der Regierungsrat hat diese Notwendigkeit bezweifelt, zumal es sich bei diesen fünf Kantonen um kleine Kantone handelt, welche keinen grossen Beitrag an die Geschäftslast des Bundesgerichts leisten.

Man darf sich von diesem Zwang des Bundesgesetzgebers den Kantonen gegenüber nicht allzu viel erhoffen, und man kann auch sagen, dass – zumindest, was meinen Kanton angeht – der Regierungsrat als Konsequenz auf die Verwerfung dieser Vorlage das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren so ausgebaut hat, dass jeder Bürger auch bei der Regierung einen umfassenden Rechtsschutz geniesst, was auch durch entsprechende positive Urteile des Bundesgerichts bestätigt wird. Diese fünf Kantone haben im Steuerrecht, im Sozialversicherungsrecht usw. sehr viele Spezialverwaltungsgerichte. Es ist nicht nichts vorhanden. Der Bundesgesetzgeber tritt gegenüber den fünf Kantonen als jemand auf, der sie kantonsintern zu einer Gesetzgebung zwingt, welche sie – aus welchen Gründen auch immer – nicht wünschen.

Aus diesem Grund bin ich dankbar, dass die Kommission die Uebergangsfrist von drei auf fünf Jahre verlängert. Ich bitte um Verständnis, wenn im Zusammenhang mit der Einführung dieser Gerichte in den einzelnen Kantonen gewisse Probleme entstehen sollten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 99 Bst. e und ebis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Art. 99 let. e et ebis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 100 Bst. a, b Ziff. 5 (neu), Bst. e Ziff. 5, Bst. f, k, r und s (neu)**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 100 lett. a, b ch. 5 (nouveau), let. e ch. 5, let. f, k, r et s (nouveau)**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 101 Bst. d**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 101 let. d**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 104 Bst. c Ziff. 1 bis 3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 104 let. c ch. 1 à 3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 105 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 105 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 107 Abs. 1 und 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 107 al. 1 et 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Cavelty, Berichterstatter:** Der Nationalrat hat diese Absätze in den allgemeinen Teil des OG verschoben, und zwar in Artikel 32 Absatz 3 und 4. Die ständerätliche Kommission will dies wieder rückgängig machen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 108**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelty, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 108**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Minorité**

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänzenberger)  
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*  
*Adopté selon la proposition de la majorité*

**Art. 109**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 110 Abs. 1 erster Halbsatz**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 110 al. 1 première partie**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 112**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116 Bst. b**

*Antrag der Kommission*

b. das Verhältnis zwischen Kantonen; (Rest des Buchstaben streichen)

**Art. 116 let. b**

*Proposition de la commission*

b. opposent des cantons; (Biffer le reste de la lettre)

**Cavelti, Berichterstatter:** Zu Buchstabe b: Die ständerätliche Kommission hat den Hinweis auf die Gemeinden gestrichen, und zwar weil es Sache der Kantone ist, bei solchen Anständen die prozessuale Stellung der Gemeinden selbst zu regeln.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 116 Bst. a und c**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 116 let. a et c**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 117 Bst. c, 118, 120, 123 Abs. 1 und 2, 125 erster Satz, 127 Abs. 1, 128, 130**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 117 let. c, 118, 120, 123 al. 1 et 2, 125 première phrase, 127 al. 1, 128, 130**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 132**

*Antrag der Kommission*

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

**Anträge Hefti**

*Aenderung anderer Erlasse*

*32 Bundesgesetz über die Krankenversicherung*

*Art. 30bis*

*Abs. 1*

Die Kantone bezeichnen zwei Instanzen, welche als Versicherungsgerichte zuständig sind zur Erledigung von ....

*33 Bundesgesetz über die Unfallversicherung*

*Art. 107*

*Abs. 1*

.... bestellen die Kantone Versicherungsgerichte mit zwei Instanzen.

**Art. 132**

*Proposition de la commission*

Biffer (= maintenir le texte actuel)

**Propositions Hefti**

*Modification d'autres dispositions*

*32 Loi fédérale sur l'assurance-maladie*

*Art. 30bis*

*Al. 1*

Les cantons désignent deux instances compétentes, en qualité de tribunaux des assurances, pour connaître, sur le plan cantonal ....

*33 Loi fédérale sur l'assurance-accidents*

*Art. 107*

*Al. 1*

les cantons désignent un tribunal des assurances à deux instances pour connaître ....

**Cavelti, Berichterstatter:** Es handelt sich hier um eine wichtige Bestimmung. Deshalb ergreife ich kurz das Wort.

Das bisherige Sonderrecht für das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf dem Gebiete des Sozialversicherungsrechts wird gemäss Vorlage des Bundesrats und Beschluss des Nationalrats aufgehoben und das Eidgenössische Versicherungsgericht in dieser Hinsicht dem Bundesgericht gleichgestellt. Die Kommission hat diese Neuerung des Bundesrats und Nationalrats abgelehnt und will die geltende Regelung beibehalten, dies vor allem mit der Begründung, dass Streitigkeiten in der Sozialversicherung Besonderheiten aufweisen, welche nach Sonderregeln verlangen. So komme es ganz entscheidend auf die tatbestandlichen Feststellungen an, weshalb das Eidgenössische Versicherungsgericht hier volle Kognition haben müsse. Aus ähnlichen Ueberlegungen müsse auch die volle Angemessenheitskontrolle bestehen. Schliesslich dürfe der Richter auch nicht an die Parteianträge gebunden werden, womit er Fehler von formell unbeholfenen Parteien korrigieren könne. Die Kommission ist in dieser Meinung einstimmig, und ich glaube, der Bundesrat hat dem auch zugestimmt.

**Hefti:** In den Unterlagen, die ich zu diesem Artikel erhalten habe, wird vor allem darauf hingewiesen, es sei nicht richtig, dass nur eine Instanz – die kantonale – den Sachverhalt prüfe. Das beruht auf der heutigen Gesetzgebung, welche den Kantonen obligatorisch vorschreibt, nur ein Gericht zu haben. Sobald eine Sache eine gewisse Bedeutung hat, finde ich es nachteilig, wenn nicht auch der Sachverhalt in zwei Instanzen überprüft werden kann. Die Lösung kann nun aber nicht nur darin liegen, dass man dem Eidgenössischen Versicherungsgericht auch die Ueberprüfung des Sachverhaltes gibt, sie kann auch darin bestehen, dass man den Kantonen sagt, sie hätten zwei Instanzen einzusetzen, die dann beide volle Kognition haben. Die zweite Lösung wäre bezüglich Ueberlastung des Bundesgerichtes die bessere. Dies entspräche übrigens dem, wie es allgemein auch in der zivilen Gerichtsbarkeit üblich ist.

**Präsident:** Artikel 132 ist unumstritten. Der Kommissionspräsident hat nichts dagegen, dass man jetzt diesen Antrag Hefti behandelt.

**Hefti:** Ich beantrage Aussetzen von Artikel 132, und je nachdem, ob wir das Krankenversicherungsgesetz und das Unfallversicherungsgesetz ändern, wenn wir dort die «zwei Instanzen» einsetzen, kann man dann über Artikel 132 befinden. Wenn Kranken- und Unfallversicherungsgesetz nicht geändert werden in meinem Sinne, dann müssen wir Artikel 132 belassen, wie es die Kommission beantragt.

**Cavelty, Berichterstatter:** Die Idee von Herrn Hefti ist: Entweder sollen wir dem Versicherungsgericht die volle Kognition belassen – so wie es sie jetzt hat und wie wir jetzt beschlossen haben –, oder wir wollen zwei Instanzen bei den Kantonen vorschreiben. Nun haben wir bereits beschlossen, es beim alten bewenden zu lassen, also volle Kognition beim Versicherungsgericht. Damit wären die Anträge von Herrn Hefti hinfällig.

Ich verstehe ihn aber, wenn er sich vielleicht etwas überraupelt vorkommt und nochmals die Frage zur Abstimmung bringen will, ob wir dem Versicherungsgericht die volle Kognition belassen oder nicht. Ich schlage es umgekehrt vor: nicht die Diskussion jetzt hier unterbrechen und nach einer Viertelstunde wieder bei diesen Artikeln aufnehmen. Ziehen wir sie jetzt vor, aber in voller Kognition der Sache.

**Präsident:** Ich glaube, es ist richtig, dass wir jetzt über die Anträge Hefti beschliessen. Wenn sie angenommen werden, wird man auf diese Beibehaltung des heutigen Textes zurückkommen.

**Miville:** Ich will mich nur zum Antrag der Kommission auf Streichung des Artikels 132 und auf Beibehaltung des geltenden Textes äussern, nicht zu den Anträgen des Herrn Hefti.

**Präsident:** Wir hatten das beschlossen. Aber weil wir sowieso zurückkommen ....

**Miville:** Wenn jetzt diese von der Kommission einstimmig – ich betone: einstimmig – beschlossene Streichung des Artikels 132 in Frage gestellt wird, dann muss man sich hierzu äussern.

**Cavelty, Berichterstatter:** Zum Antrag, im Sozialversicherungsrecht obligatorisch in allen Kantonen zwei Instanzen einzuführen: Ich glaube, das ist des Guten zuviel. Wir haben vorhin gesehen: Es gibt fünf Kantone, die noch keine entsprechende richterliche Instanz haben. Jetzt möchte Herr Hefti die Kantone gerade zu zwei Instanzen verpflichten. Die Absicht ist gut, aber die Ausführung wäre nicht leicht und würde uns nicht weiter bringen.

Ich glaube, wir fahren besser mit der bereits ins Auge gefassten Linie, dass wir lieber dem Versicherungsgericht in Luzern die volle Kognition überlassen und es bei einer Instanz im Kanton bewenden lassen. Ich stelle in diesem Sinne Antrag.

**Bundesrätin Kopp:** Herr Hefti will also eine zweite kantonale Instanz auf dem Gebiete der Sozialversicherung einrichten. Ich gebe gerne zu, dass das unter Umständen zu einer Entlastung des Bundesgerichtes führen könnte. Aber mir scheint, dem stehen doch gewichtige Nachteile gegenüber. Einmal wird das Verfahren verlängert, und das ist gerade auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts nicht wünschenswert. Dazu kommt tatsächlich das Bedenken, dass wir den Kantonen zuviel zumuten, wenn wir sie vom Bundesrecht her nun zwingen, auf dem Gebiete der Sozialversicherung eine zusätzliche Instanz einzurichten. Das sind meine schweren Bedenken, die ich gegen den Antrag von Herrn Hefti habe.

**Hefti:** Aufgrund dieser Ausführungen ziehe ich meine Anträge zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission  
Adopté selon la proposition de la commission*

#### Art. 134

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

##### Minderheit

(Miville, Meier Josi)

Streichen (= beibehalten des geltenden Textes)

#### Art. 134

##### Proposition de la commission

##### Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

##### Minorité

(Miville, Meier Josi)

Biffer (= maintenir le texte actuel)

**Cavelty, Berichterstatter:** Wer vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht unterliegt, soll künftig grundsätzlich wie ein Beschwerdeführer vor dem Bundesgericht in Lausanne die Gerichtskosten tragen müssen. Das ist die Meinung der Kommissionsmehrheit.

Die Verhältnisse in der Sozialversicherung liegen nach der Ansicht dieser Mehrheit gegenüber anderen Bereichen nicht derart grundlegend anders, dass es sich rechtfertigen würde, für das Eidgenössische Versicherungsgericht diesbezüglich eine Sonderregelung einzuführen.

**Miville, Sprecher der Minderheit:** Bis jetzt galt, dass das Eidgenössische Versicherungsgericht im Beschwerdeverfahren über die Bewilligung oder Verweigerung von Versicherungsleistungen keine Verfahrenskosten auferlegen durfte. Der Nationalrat hat nun eine Kompromissformel gefunden, wonach diese Gerichtskosten jedenfalls nicht mehr als 500 Franken betragen dürfen.

Ich anerkenne die Verbesserung, die dem Nationalrat gelungen ist. Dennoch bin ich für die Beibehaltung der bisher geltenden Kostenfreiheit. Vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht treten in grosser Zahl kleine Leute an, welche beispielsweise in den Belangen der Invalidenversicherung um ihre Taggelder, um ihre Renten kämpfen. Das ist ihr Einkommen. Also scheint sich mir hier eine Sonderregelung für das Eidgenössische Versicherungsgericht zu rechtfertigen. Wenn Sie es nicht tun, zwingen Sie die Leute, Gesuche um unentgeltliche Prozessführung einzureichen. Die Prüfung dieser Gesuche wird dann für das Gericht auch wieder zu einer Belastung werden. Oder aber man will die Leute durch Auferlegung von Gerichtskosten von ihren Beschwerden abhalten, weil sie den Kostenvorschuss nicht leisten können oder weil sie im Blick auf allfällige Gesuche um unentgeltliche Prozessführung nicht bewandert sind. Ich würde eine solche Konsequenz der Verfahrenskostenbelastung für besonders unsozial und für besonders unerwünscht halten.

Glauben Sie nicht, dass Sie mit Gerichtskosten Querulanten von der Prozessführung abhalten können! Gerade diese Leute lassen sich durch Kosten, die ihnen aberverlangt werden, in keiner Weise von ihrem manchmal fanatisch motivierten Vorgehen abhalten.

Ich sage es noch einmal: Im Blick auf die grossteils kleinen Leute, die an das Eidgenössische Versicherungsgericht gelangen, und auf die Natur der Begehren dieser Menschen – es geht oft um ihre Existenz, um ihr existenzgarantierendes Einkommen, um Renten, um Taggelder – rechtfertigt es sich, hier eine Sonderregelung in dem Sinne zu treffen, dass wir den geltenden Text, d. h. die geltende Kostenfreiheit, aufrechterhalten.

**Bundesrätin Kopp:** Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zu folgen; denn es ist tatsächlich nicht einzusehen, weshalb die Verhältnisse beim Versicherungsgericht derart anders sein sollen als beim Bundesgericht. Es scheint mir richtig, dass die unterlegene Partei grundsätzlich auch für die Kosten aufkommen soll.

Ich glaube, Herr Miville, Ihrem Anliegen wird mit Artikel 153a genügend Rechnung getragen; denn in Artikel 153a (neu)

steht: Die Gerichtsgebühr richtet sich nach Streitwert, Umfang und Schwierigkeit der Sache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien.

Das Gesetz selber auferlegt somit dem Gericht, bei der Bemessung der Gerichtsgebühren auf die finanzielle Lage der Parteien Rücksicht zu nehmen. Man kann daher sehr wohl bei Artikel 134 der Kommissionsmehrheit folgen. Dem Anliegen von Herrn Miville ist mit Artikel 153a genügend Rechnung getragen.

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Frau Meier Josi: Sie haben vorher meine Hand übersehen. Deshalb gestatte ich mir, neben den beiden Gedanken, die Herr Miville ausdrückte – Belasten des Gerichtes mit Armenrechtsgesuchen und die existentielle Bedeutung dieser Verfahren für eine Grosszahl von Leuten –, den für mich wichtigsten Grund auch noch zu erwähnen. Als wir seinerzeit die grossen Sozialversicherungswerke einführten, haben wir die Möglichkeit, ohne Kosten an das höchste Gericht zu gehen, als grösste Errungenschaft bezeichnet. Es wurde tatsächlich auch nicht zu einer grossen Belastung, weil heute inzwischen sehr viele Routineinformationen zur Verfügung stehen, die schnelle Behandlungen erlauben und die nicht kostenintensiv sind. Wenn wir jetzt generell davon abgehen, sehe ich dies als einen ganz gewaltigen sozialen Rückschritt an. Ich möchte deshalb, dass man es nicht so leichtfertig tut, wie es gerade den Anschein hat. Wird nicht einmal mehr der Kompromissvorschlag des Erstrates in Betracht gezogen, scheint es mir sogar richtiger, die grundsätzliche Gebührenfreiheit erneut zur Diskussion zu stellen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	30 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

**Art. 139, 139a (neu), 141 Abs. 1 Bst. c (neu), 149, 150 Abs. 1**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

**Art. 139, 139a (nouveau), 141 al. 1 let. c (nouveau), 149, 150 al. 1**

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

**Art. 153 Abs. 1 und 2**

#### Antrag der Kommission

Abs. 1

Die ... Auslagen für Uebersetzungen in oder aus einer Sprache, die nicht Nationalsprache ist, für Gutachten, für Zeugenentschädigungen und für die Untersuchungshaft.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 153 al. 1 et 2**

#### Proposition de la commission

Al. 1

Les frais judiciaires à la charge des parties comprennent l'émolument judiciaire, les dépenses consenties pour des traductions dans une langue ou issues d'une langue qui ne figure pas au nombre des langues nationales, pour des expertises, des indemnités de témoins et la détention préventive.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

**Art. 153a (neu), 154 Abs. 2, 156 Abs. 4, Aenderung von Bezeichnungen, Ziff. II**  
Antrag der Kommission  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 153a (nouveau), 154 al. 2, 156 al. 4, Modification de désignations, ch. II**

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

(La modification ne concerne que le texte allemand)

#### Angenommen – Adopté

**Ziff. III Schlussbestimmungen**

#### Antrag der Kommission

Ziff. 1

Abs. 1

Die Kantone erlassen innert fünf Jahren seit ....

.... Artikels 98a. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 1bis

Bis zum Erlass der Ausführungsgesetzgebung können die Kantone die Ausführungsbestimmungen nötigenfalls und vorläufig in die Form nicht referendumspflichtiger Erlasse kleiden.

Ziff. 2

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ziff. 3

#### Antrag der Kommission

Abs. 2

Mehrheit

Die Artikel 15, 36a, 92, 150, ....

Minderheit I

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit II

(Gautier, Masoni, Meier Josi, Miville)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ziff. 4 und 5

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. III Dispositions finales**

#### Proposition de la commission

Ch. 1

Al. 1

Les cantons édictent, dans les cinq ans ....

.... article 98a. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 1bis

Jusqu'à l'adoption de la législation d'exécution, les cantons peuvent au besoin édicter ces dispositions provisoirement par voie d'actes législatifs non sujets à référendum.

Ch. 2

#### Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Ch. 3

#### Proposition de la commission

Al. 2

Majorité

Les articles 15, 36a, 92, 150, ....

Minorité I

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger) Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Gautier, Masoni, Meier Josi, Miville)

Adhérer à la décision du Conseil national

Ch. 4 et 5

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Angenommen – Adopté

**Aenderung anderer Erlasse**  
**Modification d'autres actes législatifs**

**Ziff. 1**

Art. 10, 19, Abs. 3 (neu), 20 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1**

Art. 10, 19 al. 3 (nouveau), 20 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Ziff. 2**

Art. 42, Abs. 1 bis (neu)

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 2**

Art. 42, al. 1 bis (nouveau)

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Angenommen – Adopté**

**Ziff. 3**

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag Heftl

Art. 3

b. .... Dienstverhältnisses von Bundespersonal, Versetzung im Amte, Zuweisung einer andern Tätigkeit sowie Beförderung beim Bundespersonal, der dienstlichen Anordnungen ....

**Ch. 3**

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition Heftl

Art. 3

b. .... des rapports de service, au transfert de fonction, à l'attribution d'une nouvelle activité, à la promotion, aux ordres de service ....

**Heftl:** Ich möchte zwei Tatbestände streichen, mit denen bis jetzt ein Beamter an das Bundesgericht gelangen konnte. In diesen beiden Tatbeständen soll gleich wie bei der Beförderung und den Dienstweisungen keine Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht bestehen. Es handelt sich um eine Versetzung im Amt und um Zuweisung einer anderen Tätigkeit, wobei es sich hier nicht etwa um eine Disziplinar-massnahme handelt. Was die Disziplinar-massnahmen betrifft, möchte ich die Kognition des Bundesgerichtes nicht einschränken. Es geht nur um die verwaltungsbedingte Versetzung im Amte und die Zuweisung einer anderen Tätigkeit. Es hat sich in der Praxis gezeigt – und es ist übrigens auch schon vom Vorsteher des Finanzdepartementes, dem das Personalwesen untersteht, geklagt worden –, dass es vielfach eine zu grosse Einschränkung für eine effiziente Verwaltung bildet, wenn auch Versetzungen im Amte und Zuweisung anderer Tätigkeiten zu einem Verfahren bis vor Bundesgericht Anlass geben können. Aus diesem Grunde möchte ich die Gelegenheit zu einer Verbesserung hier nutzen.

**Präsident:** Kollege Heftl beantragt, den Weiterzug an das Bundesgericht bei der Versetzung im Amte und bei der Zuweisung einer anderen Tätigkeit zu streichen.

**Cavelty, Berichterstatter:** Dieser Artikel stand bei uns nicht zur Diskussion. Wir haben in der Kommission auch nicht darüber gesprochen. Ich kann daher nichts dazu sagen. Die Ausführungen von Herrn Heftl sind recht einleuchtend. Aber

ob sich eine Stellungnahme dafür bzw. dagegen einfach so aus dem Aermel schütteln lässt, das bezweifle ich. Ich kann das auf jeden Fall nicht. Würde man dem Antrag Heftl zustimmen, hätte der Nationalrat immer noch die Möglichkeit, der Sache konkret nachzugehen. Persönlich sträube ich mich etwas gegen diese Methode. Sie lässt einem gar keine Möglichkeit, etwas nachzuprüfen. Man muss es dann dem anderen Rat aufbürden, was vielleicht mehr Arbeit und mehr Aufwand bedeutet. Ich kann keine Stellung für die Kommission nehmen.

**Präsident:** Will Kollege Heftl trotz des Widerstandes der Kommission den Antrag aufrechterhalten?

**Heftl:** Ich sehe keinen eigentlichen Widerstand der Kommission. Es ist Usus, dass auch Nicht-Kommissionsmitglieder Anträge stellen können. Der Antrag ist übrigens in dem Sinne nicht so neu, als er vorher schon im Zusammenhang mit dem Beamtengesetz vorgebracht wurde. Damals wurde gesagt, dass hier der Platz wäre, um eine solche Aenderung zu beantragen. Diese ist übrigens vom Sachverhalt her einfach überblickbar. Um eine Verwaltung richtig führen zu können, muss man doch gelegentlich den Beamten auch eine andere Tätigkeit zuweisen oder sie im Amte versetzen können. Wir beklagen ja immer die Starrheit der Verwaltung, dass man mit den Etatstellen nicht genügend flexibel sei. Ein Grund, welcher dieser Flexibilität entgegensteht, ist eben, dass die Möglichkeiten, eine solche Massnahme bis zum Bundesgericht weiterzuziehen, zu gross sind.

**Jagmetti:** Herr Heftl hat jetzt auf den Weiterzug an das Bundesgericht hingewiesen. Was er uns aber vorschlägt, ist der Ausschluss der Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes insgesamt, also inklusive Zuständigkeit, Ausstand, Recht auf Anhörung, Recht auf Akteneinsicht usw. Wir müssen uns einfach der Tragweite seines Antrages bewusst sein. Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren würde auf diese Fälle nicht mehr angewendet. Um das geht es, denn es geht um Artikel 3 des VwVG. Dieses Gesetz fände in den im Antrag genannten Fällen keine Anwendung mehr.

Ich wollte das nur zur Präzisierung der Tragweite sagen.

**Heftl:** Die Absicht meines Antrages bezieht sich lediglich auf den Weiterzug an das Bundesgericht und auf nichts anderes.

**Präsident:** Wir haben über den Grundsatz abzustimmen: Falls der Antrag Heftl angenommen wird, geht die Angelegenheit – zwecks Neuformulierung – an die Kommission zurück.

**Miville:** Herr Heftl hat gesagt, es liege ja kein Widerstand der Kommission vor. In dem Fall möchte ich hier Immerhin den Widerstand eines Eiteils dieser Kommission zum Ausdruck bringen, und zwar aus rein formellen Gründen.

Natürlich kann man auch Anträge einbringen, wenn man nicht Mitglied der Kommission war. Aber es wird dann etwas fragwürdig, wenn im Laufe einer zweitägigen Beratung eines Gesetzes am zweiten Tag ein Antrag verteilt wird, der nicht einmal mit einem Objekt der Fahne etwas zu tun hat, wo also die Ständeräte in ihren Materialien blättern und das Gesetz über das Verwaltungsverfahren hervorklauben müssen, um zu wissen, was für ein Artikel hier überhaupt zur Diskussion steht. Ich finde, das geht zu weit. So macht man aus unserer Ständerats- eine Kommissionsberatung und nimmt uns die Möglichkeit, alle allfälligen Konsequenzen eines solchen Antrages zu prüfen, sich diese von der Verwaltung erklären zu lassen usw. Das geht mir aus formellen Gründen gegen den Strich.

Schon aus diesem Grunde würde ich also die Ablehnung dieses Antrags Heftl empfehlen.

**Heftl:** Es wurde von einem der Dozenten unseres Rates darauf hingewiesen, dass mein Anliegen bereits in Arti-

kel 100 des Gesetzes weitgehend erfüllt sei. In dem Fall kann ich meinen Antrag zurückziehen.

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la proposition de la commission*

**Präsident:** Ich mache Sie darauf aufmerksam: Bei den folgenden Artikeln sind alle Minderheitsanträge dahingefallen. Der Kommissionspräsident stellt keine besonderen Wortbegehren.

**IV. Abschnitt. Besondere Behörden**  
**Chapitre IV: Autorités spéciales**

**Art. 71a (neu)**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Das Verfahren der Kommissionen bestimmt sich nach diesem Gesetz. Die Ausnahmen nach den Artikeln 2 und 3 bleiben vorbehalten.

*Abs. 4*

Im übrigen kann der Bundesrat nötigenfalls abweichende Bestimmungen erlassen, soweit die Kommissionen als Schiedskommissionen entscheiden.

**Art. 71a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

*Al. 1 et 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

La présente loi règle la procédure applicable devant ces commissions. Les exceptions au sens des articles 2 et 3 sont réservées.

*Al. 4*

En outre, le Conseil fédéral peut au besoin édicter d'autres dispositions, dans la mesure où les commissions statuent comme commissions d'arbitrage.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71b**

*Antrag der Kommission*

*Randtitel*

II. Organisation ....

a. Zusammensetzung und Wahl

*Abs. 1, 2, 4, 5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

... Kommissionen. Dabei achtet er darauf, dass die sprachlichen Minderheiten und die verschiedenen Regionen des Landes angemessen vertreten sind. Bei Rekurskommissionen, die für einen bestimmten Fachbereich zuständig sind, sorgt er für dessen angemessene Vertretung.

**Art. 71b**

*Proposition de la commission*

*Titre marginal*

II. Organisation ....

a. Composition et nomination

*Al. 1, 2, 4, 5*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

... autres juges. Il prendra garde que les minorités linguistiques et les différentes régions du pays soient équitablement représentées. En ce qui concerne les commissions de recours compétentes dans un domaine particulier, il veille à ce que les milieux intéressés soient équitablement représentés.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71c**

*Antrag der Kommission*

*Randtitel*

b. Unabhängigkeit

*Für den Rest von Artikel 71c:*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 71c**

*Proposition de la commission*

*Titre marginal*

b. Indépendance

*Pour le reste de l'article 71c:*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 71d**

*Antrag der Kommission*

*Randtitel*

c. Ausnahmen

*Text*

Die Artikel 71b und 71c finden keine Anwendung auf folgende Kommissionen, deren Organisation sich ausschliesslich nach dem in der Sache anwendbaren Bundesrecht bestimmt:

- a. die Schiedskommission für die Verwertung von Urheberrechten;
- b. die Rekurskommissionen im militärischen sanitärischen Untersuchungsverfahren und die Schätzungskommissionen der Militärverwaltung;
- c. die Schätzungskommissionen für die Enteignung;
- d. die Schätzungskommission und die Rekurskommission für die Melioration der Linthebene;
- e. die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen;
- f. das Schiedsgericht der AHV/IV-Kommission;
- g. die Beschwerdeinstanz für die Verwaltungskostenentschädigung in der Arbeitslosenversicherung;
- h. die Rekurskommissionen für die Käsemarktordnung und die regionalen Rekurskommissionen für die Milchkontingentierung.

**Art. 71d**

*Proposition de la commission*

*Titre marginal*

c. Exceptions

*Texte*

Les articles 71b et 71c ne sont pas applicables aux commissions suivantes, dont l'organisation se détermine uniquement selon le droit fédéral applicable dans le cas d'espèce:

- a. Les commissions d'arbitrage en matière de perception de droits d'auteurs;
- b. Les commissions de recours en matière de visites sanitaires militaires et les commissions d'estimation de l'administration militaire;
- c. Les commissions d'estimation en matière d'expropriation;
- d. La commission d'estimation et la commission de recours pour l'amélioration de la plaine de la Linth;
- e. L'autorité indépendante de recours en matière de Radio et Télévision;
- f. Les tribunaux arbitraux de la Commission AVS/AI;
- g. L'autorité de recours en matière de frais d'administration de l'assurance-chômage;
- h. Les commissions de recours en matière de commerce de fromage et les commissions régionales de recours en matière de contingentement des livraisons de lait.

**Art. 72 – 79**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**4. Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten**

**Art. 33**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**4. Loi fédérale du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires**

**Art. 33**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**VII. Abschnitt: Beschwerden**

**Chapitre VII: Recours**

**Art. 58 – 61**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 5, 5bis, 5ter**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 5, 5bis, 5ter**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 6 – 9, 9bis, 10 und 11**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 6 – 9, 9bis, 10 et 11**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 12**

*Art. 271 Abs. 2 «Streitwertgrenze»*

*Antrag der Kommission*

Erreicht der Streitwert der Zivilforderung, berechnet nach den für die zivilprozessuale Berufung geltenden Vorschriften, den erforderlichen Betrag nicht, und handelt ....

*Art. 273 Abs. 1 Bst. c*

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Ch. 12**

*Art. 271 al. 2 «Valeur litigieuse»*

*Proposition de la commission*

Lorsque la valeur litigieuse de la présentation civile n'atteint pas le montant exigé par les dispositions applicables au recours en réforme en matière civile et qu'en vertu de la procédure civile, un recours en réforme sans égard à la valeur litigieuse n'est pas possible, un pourvoi en nullité ....

*Art. 273 al. 1 let. c*

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Art. 275bis*

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

.... nach den Artikeln 36a und 92 des Bundesgesetzes ....

*Minderheit*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Für den Rest von Ziff. 12:*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Art. 275bis*

*Proposition de la commission*

*Majorité*

.... 36a et 92 de la loi ....

*Minorité*

(Küchler, Affolter, Cavelti, Dobler, Hänsenberger)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Pour le reste du ch. 12:*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 13 – 25**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 13 – 25**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 26**

*Art. 44 Abs. 1*

*Antrag der Kommission*

.... Entschädigung. Auf sein Begehren hin setzt die Behörde, welche die Arbeiten ausführen lässt, die Entschädigung fest.

*Für den Rest von Ziff. 26:*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 26**

*Art. 44 al. 1*

*Proposition de la commission*

.... au cours d'eau modifié. L'autorité qui fait exécuter les travaux fixe l'indemnité en se fondant sur la prétention émise par le concessionnaire.

*Pour le reste du ch. 26:*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 26a**

*Art. 13 Abs. 2*

*Antrag der Kommission*

Ueber die Pflicht zum Vertragsabschluss verfügt das Bundesamt für Energiewirtschaft.

**Ch. 26a**

*Art. 13 al. 2*

*Proposition de la commission*

En cas de différend, l'Office fédéral de l'énergie décide de l'obligation de conclure un contrat.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 27**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 27***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Zimmerli:** Der Bundesrat und der Nationalrat haben sich darauf beschränkt, bei Artikel 3 des PTT-Organisationsgesetzes einfach die Streitwertgrenzen zu erhöhen. Man hat aber übersehen, dass die Klagen mit Streitwerten von mindestens 50 000 Franken nicht mehr als verwaltungsgerichtliche Klagen an die Hand genommen werden können, wie es der bisherigen Praxis entsprach. Dies deshalb, weil wir die Klagemöglichkeiten mit einer tiefgreifenden Revision von Artikel 116 des Gesetzes erheblich eingeschränkt haben. Das bedeutet, dass das Bundesgericht solche «Klagen» auf andere Weise an die Hand nehmen müsste bzw. muss, als es nun mit Artikel 3 Absatz 3 vorgeschlagen wird. Ich verzichte darauf, die OG-Vorlage heute noch mit einem zusätzlichen Antrag zu belasten, mache aber zuhanden des Protokolls, d. h. zuhanden der Materialien, auf diese kleine Unstimmigkeit aufmerksam, verbunden mit dem Wunsch, man möge mit der notwendigen Revision des PTT-OG in diesem Punkte wegen der Rechtssicherheit auch nicht zu lange zuwarten.

*Angenommen – Adopté***Ziff. 26 – 31bis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 28 – 31bis***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Ziff. 32***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag Hefti**Art. 30bis Abs. 1*

Die Kantone bezeichnen zwei Instanzen, welche als Versicherungsgerichte zuständig sind zur Erledigung von ....

**Ch. 32***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition Hefti**Art. 30bis al. 1*

Les cantons désignent deux instances compétentes, en qualité de tribunaux des assurances, pour connaître, sur le plan cantonal ....

**Präsident:** Die Anträge Hefti sind zurückgezogen worden.*Angenommen gemäss Antrag der Kommission**Adopté selon la proposition de la commission***Ziff. 33***Art. 109**Antrag der Kommission*

a. die Zuständigkeit der SUVA zur Versicherung der Arbeitnehmer eines Betriebes;

*Antrag Hefti**Art. 107 Abs. 1*

.... bestellen die Kantone Versicherungsgerichte mit zwei Instanzen.

**Ch. 33***Art. 109**Proposition de la commission*

....:

a. la compétence de la CNA d'assurer les travailleurs d'une entreprise; ....

*Proposition Hefti**Art. 107 al. 1*

Les cantons désignent un tribunal des assurances à deux instances pour connaître ....

*Angenommen gemäss Antrag der Kommission**Adopté selon la proposition de la commission***Ziff. 34 – 56, 56bis, 57 – 63***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 34 – 56, 56bis, 57 – 63***Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Gesetzentwurfes

32 Stimmen  
(Einstimmigkeit)*Abschreibung – Classement***Präsident:** Der Bundesrat beantragt gemäss Seite 1 der Botschaft die Abschreibung der Motionen 10.010, 76.467 und 81.315.*Zustimmung – Adhésion**An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Fünfte Sitzung – Cinquième séance**

**Dienstag, 7. März 1989, Nachmittag**  
**Mardi 7 mars 1989, après-midi**

18.15 h

Vorsitz – Présidence: M. Raymond

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.**  
**Aenderung**  
**Organisation judiciaire. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 29. Mai 1985 (BBI II, 737)  
 Message et projet de loi du 29 mai 1985 (FF II, 741)

Beschluss des Nationalrates vom 24. November 1988  
 Décision du Conseil national du 24 novembre 1988

*Differenzen – Divergences*

**Art. 1 Abs. 2 und 3**

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Minderheit*

(Affolter, Gautier, Masoni)

Festhalten

**Art. 1 al. 2 et 3**

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Minorité*

(Affolter, Gautier, Masoni)

Maintenir

**Cavelty, Berichterstatter:** Erlauben Sie mir in zwei Worten einen kurzen Ueberblick über die verbleibenden Divergenzen.

Der Nationalrat hat bei den meisten Differenzen dem Ständerat zugestimmt. Insbesondere hat er uns zugestimmt bei der wichtigsten Differenz, nämlich beim Vorprüfungsverfahren. Dieses, eine Schöpfung unseres Rates, ist mithin beschlossene Sache. Die verbleibenden Differenzen sind von weniger grosser Bedeutung.

Wie Sie aus der Zusammenstellung ersehen, ergeben sich noch bei sechs Artikeln kleinere Differenzen. Bei vier Artikeln beantragt die Kommission Zustimmung zum Nationalrat, bei einem Artikel ist die Kommission geteilt in eine Mehrheit und eine Minderheit und bei einem einzigen Artikel beantragt die Kommission Festhalten.

Zu den einzelnen Differenzen: Bei Artikel 1 geht es um die Situation der ordentlich gewählten, vollamtlichen Bundesrichter, die während der Amtsperiode zurücktreten. Nach dem Beschluss des Nationalrates soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass zurücktretende Bundesrichter mit Zustimmung des Bundesgerichtes die laufende Amtsperiode als Ersatzrichter beenden können, ohne dass eine spezielle Wahl als Ersatzrichter für diese Zeit nötig wäre. Unsere Kommission stimmte mehrheitlich dem Nationalrat zu. Die Mehrheit hat folgende Ueberlegungen gemacht: Es ist der Zweck der vorliegenden Revision, alle möglichen

Massnahmen durchzuführen, die einen raschen Abbau der Pendenzen bewirken. Wenn wir nun gewählte, amtierende Bundesrichter für die laufende Periode als Ersatzrichter zulassen, so können diese Richter begonnene Fälle noch beenden. Sonst aber müsste sich möglicherweise ein anderer Richter neu einarbeiten. Müsste ein demissionierender Bundesrichter nun für diese relativ kurze Zeit speziell als Ersatzrichter gewählt werden, obwohl er als Bundesrichter für die gleiche Zeit bereits gewählt ist, so bestünde die Gefahr, dass kein Richter sich zur Verfügung stellt. Keiner würde sich für eine Kandidatur für diese Zeit bereit erklären, und damit würden wir diese wichtigen Kräfte im Dienste der Beschleunigung der Verfahren verlieren.

Es ist noch zu betonen, dass die Weiterbeschäftigung als Ersatzrichter gemäss Antrag der Mehrheit zeitlich beschränkt ist auf die Zeit, für die die betreffende Person bereits als ordentlicher Richter gewählt ist. Zudem braucht es noch die Zustimmung des ganzen Gerichtes. Es ist also keine Kooptation möglich.

Wir bitten um Zustimmung zum Nationalrat.

**Affolter, Sprecher der Minderheit:** Es tut mir leid, dass ich gerade zu Beginn die Harmonie stören muss. Es ist der einzige Minderheitsantrag in diesem Geschäft. Ich würde ihn nicht stellen, wenn ich nicht überzeugt wäre, dass wir hier dem Nationalrat nicht folgen sollten.

Unsere Kommission hat mit Stichentscheid des Präsidenten beschlossen, diesem Zusatz des Nationalrates, der nicht in der bundesrätlichen Vorlage figurierte, zuzustimmen.

Ich beantrage Ihnen namens der Minderheit, am Streichungsbeschluss des Ständerates festzuhalten. Wir haben ihn im letzten Juni einstimmig gefasst und sind damit dem seinerzeit ebenfalls einstimmigen Beschluss unserer Kommission gefolgt.

Wir haben uns damals einlässlich mit der Frage auseinandergesetzt, ob es in das Ermessen des Gerichtes gelegt werden soll, dass zurückgetretene Mitglieder des Bundesgerichtes weiter als Ersatzrichter eingesetzt werden sollen. Alle Kommissionsmitglieder, die sich dazu äusserten, haben sich damals dagegen ausgesprochen.

In aller gebotenen Demut vor dem präsidialen Diktum erlaube ich mir, den Herrn Kommissionspräsidenten darauf hinzuweisen, dass er sich seinerzeit «voll und ganz» – wie er sagte – hinter diesen Streichungsantrag stellte, und dies mit der richtigen Begründung; er sagte nämlich, «wir dürfen keine Kooptation einführen: Der Gewählte darf sich nicht selbst wählen». Er sei deshalb «mindestens für die Streichung der nationalrätlichen Einfügung». Ich wüsste nicht, was sich in der Zwischenzeit an dieser Betrachtungsweise hätte ändern können. Ich wehre mich nach wie vor strikte gegen jede selbstauferlegte Beschneidung der Wahlkompetenzen der Bundesversammlung, gegen jede Preisgabe von Prärogativen der Wahlbehörde. Da lässt sich meines Erachtens nichts relativieren. Wahlbehörde für Bundesrichter und Ersatzrichter ist die Bundesversammlung. Wenn ein gewählter Bundesrichter sich während der sechsjährigen Amtsperiode zum Rücktritt entschliesst, ist sein Mandat beendet. Falls er als Ersatzrichter weitermachen möchte, hat ihn die Wahlbehörde als solchen für den Rest der Amtsdauer – gegebenenfalls bis zu fünf Jahren – zu wählen. Darin liegt nichts Unzumutbares, davor braucht ein Demissionär auch keinerlei Hemmungen zu empfinden. Die Bundesversammlung wird im Normalfall auch keine Schwierigkeiten machen. Man kennt den Bundesrichter, der Ersatzrichter werden möchte. Die Wahl ist eine Formalität, und im übrigen werden ja solche Richter auch nicht auf die Zahl der Ersatzrichter angerechnet.

Immerhin behält die Bundesversammlung die Bemessung der Zahl der Ersatzrichter in ihrer Hand und überlässt ihre Aufstockung durch Kooptation aus eigenen Reihen nicht dem Bundesgericht selbst.

Dies ist um so wichtiger, als sich das Bundesgericht aus kollegialen Rücksichten kaum je einem Begehren eines zurückgetretenen Bundesrichters auf Fortsetzung seiner Tätigkeit als Ersatzrichter widersetzen wird.

Im Nationalrat waren auch Bedenken geäußert worden, ob der Zusatz überhaupt vor Artikel 107 BV (dieser regelt die Wahlkompetenz der Bundesversammlung für das Bundesgericht) standhalte. Die eingeholte Stellungnahme des BA für Justiz wollte diesen Einbruch durch die Organisationskompetenz des Gesetzgebers abgedeckt wissen – was überhaupt niemanden zu überzeugen vermochte. Mir geht es hier primär auch nicht um die Verfassungsmässigkeit, sondern um die Frage, ob wir, das Parlament, tatsächlich einen Teil unserer Wahlkompetenzen dem Bundesgericht überlassen wollen. Ich meine, wir sollten, wir dürften es nicht tun. Hinter diese Frage haben jedenfalls alle Zweckmässigkeitsüberlegungen wie mehr Flexibilität usw. zurückzutreten. Auch die Entlastung des Bundesgerichtes hat damit überhaupt nichts zu tun, weil wir dem Gericht damit ja keine Ersatzrichter vorenthalten. Hingegen ist eine andere Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, wenn wir diese Wahlkompetenz aus der Hand geben (in beiden Kommissionen wurde deutlich darauf hingewiesen):

Ordentliche Bundesrichter werden dann vermehrt versucht sein, frühzeitig in Pension zu gehen und als Ersatzrichter für einige Jahre weiter zu amtieren. Damit verschaffen sie sich einerseits eine geruhzamere Tätigkeit und erleiden andererseits zumindest keine finanzielle Einbusse. Sie beziehen nämlich die Pension und dazu die nicht schlecht dotierte Entschädigung als Ersatzrichter.

Doch auch das ist nicht entscheidend. Wesentlich ist einzig, dass wir nicht unnötigerweise eine weitere Kategorie von Ersatzrichtern schaffen sollten, nämlich die der kooptierten ehemaligen ordentlichen Bundesrichter, zu deren «Berufung» die Bundesversammlung künftig nichts mehr zu sagen hätte.

Ich bitte Sie, dem Minderheitsantrag auf Festhalten an der Differenz zuzustimmen.

**Küchler:** Trotz des engagierten Votums von Herrn Kollege Affolter möchte ich Sie ersuchen, dem Beschluss des Nationalrates und der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Dass ausscheidende Bundesrichter die Amtsdauer als Ersatzrichter beenden können, ohne der Bestätigung der Bundesversammlung zu bedürfen, ist nämlich sowohl sachlich richtig als auch politisch verantwortbar. Sachlich richtig ist die Lösung, weil sie dem Bundesgericht eine gewisse Flexibilität in personellen Belangen gibt. Sie erlaubt es nämlich, dass ausscheidende Bundesrichter ohne Verzug zu den Ersatzrichtern wechseln und in dieser Funktion ihre Dossiers, mit denen sie sich eventuell bereits seit längerer Zeit befasst und auseinandergesetzt haben, abschliessen können, ohne die Bestätigung der Bundesversammlung abwarten zu müssen. Es liegt auf der Hand, dass diese Lösung zudem effizient ist und tatsächlich der Entlastung des Bundesgerichtes dient, also der Zielvorgabe dieser Revisionsvorlage voll und ganz entspricht. Beide Räte haben ja bekanntlich das Annahmeverfahren verworfen, das meines Erachtens tatsächlich eine echte Entlastung für das Bundesgericht gebracht hätte. Auch sonst sind im Rahmen der vorliegenden Revision Neuerungen beschlossen worden, die nicht unbedingt der Entlastung des Bundesgerichtes dienen. Somit drängt sich wenigstens hier eine mögliche Entlastung auf.

Die Lösung des Nationalrats und der Kommissionsmehrheit ist aber – wie ich schon gesagt habe – auch politisch verantwortbar. Dass nämlich vollamtliche Richter als Ersatzrichter weiterarbeiten wollen, wird Ausnahme bleiben. Das zeigen die bisherigen Erfahrungen. Ihr Einsatz wird überdies durch den Ablauf der ordentlichen Amtsdauer, auf die sie gewählt sind, begrenzt. Wenn also ein vollamtlicher Richter während einer zusätzlichen Amtsdauer als Ersatzrichter amten will, dann muss er sich wie jeder andere Richter im Parlament zur Wiederwahl stellen und sich dort bestätigen lassen. Es ist daher nicht zu befürchten, dem Parlament entgleite bei der Lösung des Nationalrates und bei der Lösung der Kommissionsmehrheit die Auswahl der Bundesrichter. Schliesslich weise ich darauf hin, dass sich das Parlament ja bereits seit über vier Jahren mit der Revision

des Organisationsgesetzes befasst. Ich meine, wir sollten daraus keine Prestigefrage machen, sondern endlich dazu beitragen, die Differenz zu bereinigen.

Deshalb bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Bundesrat Koller:** Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass wir uns nach sehr langen Beratungen im Differenzbereinigungsverfahren befinden. Der Sinn dieser Revision des Organisationsgesetzes ist eine spürbare Entlastung des Bundesgerichtes. Dies ist nach Meinung des Bundesrates in wesentlichen Teilen gelungen, in anderen nicht. Aber eine Chance haben Sie heute abend. Gelingt es uns nämlich, die verbleibenden Differenzen zu bereinigen, haben wir wenigstens die Chance, dass dieses revidierte OG auf den 1. Juli in Kraft gesetzt werden könnte. Wir würden wenigstens ein halbes Jahr gewinnen, was tatsächlich ein wesentlicher Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichtes wäre. Das ist nur eine der verschiedenen Überlegungen, die im Rahmen dieses Differenzbereinigungsverfahrens anzustellen sind. Ich hätte für den Antrag der Minderheit Verständnis, wenn der Nationalrat versuchte, für neue Amtsperioden von ehemaligen ordentlichen Bundesrichtern nur die Zustimmung des Bundesgerichtes zu verlangen. Das ist aber eindeutig nicht der Fall, sondern es geht nur um die Frage, ob vom Parlament ordentlich gewählte Bundesrichter, die während der Amtszeit ausscheiden und damit vom Status eines ordentlichen zu dem eines Ersatzrichters wechseln, noch einmal vom Parlament wiedergewählt werden müssen. Das schränkt *de facto* die Bewegungsfreiheit des Bundesgerichtes zweifellos ein; denn man kann in diesem Statuswechsel durchaus nur eine Reduktion des Beschäftigungsgrades der Bundesrichter sehen. Daher bestehen gegenüber der Regelung, die der Nationalrat Ihnen vorschlägt, sicher keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie haben zweifellos aufgrund Ihrer Organisationskompetenz nach Artikel 107 Absatz 2 BV verfassungsrechtlich die Möglichkeit, der Lösung des Nationalrates zuzustimmen.

Aus diesen sachlichen Gründen und um das Endziel einer möglichst raschen Entlastung des Bundesgerichtes zu ermöglichen, ersuche ich Sie, der Lösung des Nationalrates zuzustimmen.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	25 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	15 Stimmen

#### Art. 3a Abs. 1

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 3a al. 1

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelty, Berichterstatter:** Bei Artikel 3a geht es um keine materielle Differenz. Es handelt sich lediglich um die Frage der Redaktion, ob wir mit dem Begriff «Mitglied des Bundesgerichtes» nur die vollamtlichen Richter oder auch die Ersatzrichter meinen. Wir beantragen einstimmig Zustimmung zum Nationalrat in der Meinung, die Nomenklatur werde durch die Redaktionskommission überprüft und im ganzen Gesetz durchgehalten.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 4 Abs. 1

##### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 4 al. 1

##### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelty, Berichterstatter:** Hier handelt es sich ebenfalls nur um eine redaktionelle Aenderung. Wir beantragen Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 32 Abs. 3bis**

*Antrag der Kommission  
Festhalten*

**Art. 32 al. 3bis**

*Proposition de la commission  
Maintenir*

**Cavelty, Berichterstatter:** Bei Artikel 32 Absatz 3bis handelt es sich um eine Bestimmung, die unser Rat auf Antrag von Frau Josi Meier neu aufgenommen hatte. Den Postquittungen über Kostenvorschüsse sollen auch Zahlungsaufträge an Banken gleichgestellt werden. Es geht namentlich darum, die Rechtzeitigkeit der Vorschussleistungen beim Bundesgericht zu beweisen. Bekanntlich tritt das Bundesgericht auf Eingaben nicht ein, wenn die Gerichtsvertröstungen (Kostenvorschüsse) nicht rechtzeitig bezahlt sind. Das Bundesgericht liess sich zum neuen Artikel 32 Absatz 3bis negativ vernehmen. Es wies darauf hin, eine Kontrolle über die Rechtzeitigkeit der Vorschussleistung sei bedeutend komplizierter und zeitaufwendiger, wenn auch Bankaufträge berücksichtigt werden müssten. Gestützt auf diese Stellungnahme des Bundesgerichtes hat der Nationalrat unsere Bestimmung dann gestrichen.

Unsere Kommission beantragt Festhalten, in der Meinung, es sei dem Bundesgericht die Abklärung zuzumuten, ob ein Gerichtskostenvorschuss rechtzeitig eingegangen sei, zumal die Konsequenzen ja mit einem allfälligen Nichteintretensentscheid recht bedeutend sind. Die Beweislast für die Rechtzeitigkeit der Vorschussleistung obliegt ja schliesslich dem Vorschusspflichtigen. Wenn also ein Fall eintritt, bei dem die Rechtzeitigkeit nicht offensichtlich sein sollte, so wäre der Pflichtige zum Nachweis aufzufordern, dass er entweder über die Post oder über die Bank rechtzeitig bezahlt habe, bevor sein Fall endgültig durch Nichteintreten erledigt würde. Dazu bedarf es höchstens einer schriftlichen Aufforderung seitens der Bundesgerichtskanzlei, mit der sie dem Pflichtigen mittelt, die Vertröstung sei nach Ihrer Kontrolle noch nicht eingegangen und er solle dazu Stellung nehmen. Dazu braucht das Bundesgericht wenig Zeit.

Nichteintreten ist ja ein deutlich zu spürender Entscheid, und bevor dieser Entscheid erlassen wird, sollen doch alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Schliesslich ist es ja gewöhnlich so, dass es sich beim Bundesgericht um die zweite oder dritte Instanz handelt, und da darf man einige Mühe auch seitens des Gerichtes erwarten, bevor man durch Nichteintreten den Fall einfach vom Tisch wischt. Wir bitten also aus diesen Ueberlegungen um Zustimmung zu unserem Antrag auf Festhalten.

**Bundesrat Koller:** Ich beantrage Ihnen auch hier Zustimmung zum Nationalrat. An sich habe ich durchaus Verständnis für das Anliegen, die Banküberweisungen den PTT-Ueberweisungen gleichzustellen. Aber die näheren Abklärungen beim Bundesgericht haben ergeben, dass diese Lösung beträchtliche administrative Probleme aufwerfen würde und damit auch eine Mehrbelastung des Bundesgerichtes nach sich zöge. Das scheint mir aber nicht entscheidend, sondern entscheidend scheint mir eine andere Ueberlegung des Bundesgerichtes, welches sagt, diese Neuerung würde folgendes bewirken: Wenn sich die beauftragte Bank für die Zahlung des Vorschusses des Sammelauftragsdienstes – das ist eine neue Dienstleistung der PTT – bedient, könnte es zu Verspätungen bei der Feststellung der Einzahlung des Kostenvorschusses kommen. Da solche Abrufaufträge zur Zeit auf zwei Monate hinaus erteilt werden können, hätte diese Regelung zur Folge, dass das Bundesgericht bei Verfall eines Datums zur Leistung eines Kostenvorschusses unter Umständen zwei Monate lang warten müsste, um eine

allenfalls bei der Bank fristgemäss in Auftrag gegebene Zahlung überhaupt feststellen zu können. Eine solche Rechtsunsicherheit scheint mir für die Gegenpartei des Vorschusspflichtigen unzumutbar zu sein.

Aus diesen Gründen, vor allem wegen der mangelnden Praktikabilität und der ungenügenden Rechtssicherheit dieses Vorschlages, ersuche ich Sie, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, welcher diese Nachteile vermeidet.

**Frau Meier Josi:** Ich wollte mit meinem seinerzeitigen Antrag zu Artikel 32 Absatz 3bis die Ueberweisungsmöglichkeiten für Kostenvorschüsse den modernen Bedürfnissen des Rechtsuchenden besser anpassen. Post und Banken werden von ihm heute wahlweise nach rein praktischen Erwägungen ausgewählt. Heute macht er eine Anweisung über die Post und morgen über die Bank. Es ist für den Bürger völlig unverständlich, ja sogar stossend, wenn er mehr als fristgerecht gehandelt hat und trotzdem formal vom Recht ausgeschlossen wird. Wenn nun ein Konto – gemäss vorgeschlagenem Text – schon für eine Kostenzahlung belastet wurde, bevor die Frist ablief, hat der Bürger nach seiner Auffassung wirklich rechtzeitig gehandelt. Eine Diskriminierung der Banküberweisung ist daher nicht am Platze.

Nun widersetzt sich das Bundesgericht – und in der Folge auch der Zweitrat – dem mit zwei Argumenten. Erstens sei das Revisionsziel nur die Entlastung des Gerichtes und diesem Ziel wolle der Antrag nicht dienen, deshalb solle man gar nicht auf ihn eintreten. Zweitens werde das Gericht sogar belastet, wenn wir den Antrag annähmen. Beide Argumente gehen fehl.

Wenn schon Artikel 32 zur Debatte steht, ist es auch eine Frage der Effizienz, dass angemeldete Probleme im gleichen Zug erledigt werden. Wir wollen es doch nicht machen wie jene Gemeindeverwaltungen, die zuerst einen Graben für das Gaswerk aufreissen und ihn wieder schliessen, etwas später für den Kanalisationsröhrenersatz und zum dritten Mal für das Elektrizitätswerk oder die PTT, anstatt alles auf einmal zu erledigen, wenn der Graben sowieso offen ist.

Aber auch die Behauptung, die vorgeschlagene Lösung belaste das Bundesgericht zeitlich zu sehr, trifft nicht zu. Es braucht nicht einmal unbedingt die von Herrn Kollege Cavelty vorgeschlagene Rückfrage. Nichts hindert das Gericht daran, nach normalem Abwarten bei Post- oder bei Banküberweisungen seine Formularentscheide zu fällen, dass mangels rechzeitigem Vorschuss das Rechtsmittel abzulehnen sei. Es geht einzig darum, dass in solchen Fällen nicht nur jener den Beweis der Fristwahrung antreten kann, der zum Beispiel am letzten Tag der Frist einen Brief mit Girozettel in irgendeinen abgelegenen Postkasten geworfen hat, sondern auch jener, welcher rechtzeitig bei der Bank gehandelt hat, so rechtzeitig, dass sogar sein Konto schon belastet war. Diese Fälle würden nicht das Gericht überlasten, sondern unnötiges Misstrauen gegen eine überholte Ordnung beseitigen. Ich empfehle Ihnen daher Festhalten.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	31 Stimmen
Dagegen	11 Stimmen

**Art. 55 Abs. 1 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 55 al. 1 let. c**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelty, Berichterstatter:** Es handelt sich hier um eine Anpassung an das IPR. Wir bitten um Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 134**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelty**, Berichterstatter: Bei dieser letzten Differenz geht es um die Frage der Verfahrenskosten vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht. Nach geltendem Recht darf das Eidgenössische Versicherungsgericht den Parteien in der Regel keine Kosten auferlegen. Der Nationalrat beschloss, bei dieser Regelung zu bleiben. Unsere Kommission beantragt Zustimmung zum Nationalrat. Wir möchten dabei aber betonen, dass die Wendung «in der Regel» besagt, es seien auch Ausnahmen zulässig, namentlich dann, wenn den Parteien infolge ihrer Finanzkraft oder infolge anderer besonderer Umstände eine Kostentragung zumutbar ist.

Wir bitten um Zustimmung zum Nationalrat.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.  
Aenderung**

**Organisation judiciaire. Révision**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 29. Mai 1985 (BBl II, 737)  
Message et projet de loi du 29 mai 1985 (FF II, 741)

Beschluss des Nationalrates vom 15. März 1989  
Décision du Conseil national du 15 mars 1989

Siehe Jahrgang 1988, Seite 227 hiervor –  
Voir année 1988, page 227 ci-devant

---

*Differenzen – Divergences*

**Art. 32 Abs. 3bis**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 32 al. 3bis**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Cavelty**, Berichterstatter: Von den zwei verbliebenen Differenzen hat der Nationalrat an seiner gestrigen Sitzung eine eliminiert. Er stimmte nämlich der ständerätlichen Fassung von Artikel 1 Absatz 2 und 3 zu. Hingegen hielt er an der Differenz bei Artikel 32 Absatz 3bis fest.

Zur Begründung wurde zu den bekannten Motiven noch hinzugefügt, dass die Kantone die von uns vorgeschlagene Lösung mit den Banken auch nicht kennen würden, so dass sich zusätzliche Schwierigkeiten ergäben. Zudem liege dieser Absatz nicht in der Zielsetzung der Vorlage. Ihre Kommission befasste sich mit dieser einzigen Differenz und beschloss einstimmig, Ihnen zu beantragen, dem Nationalrat zuzustimmen. Damit wäre die ganze Vorlage bereinigt. In diesem Sinne möchte ich Antrag stellen.

*Angenommen – Adopté*

**Dreizehnte Sitzung – Treizième séance**

**Freitag, 23. Juni 1989, Vormittag**  
**Vendredi 23 juin 1989, matin**

08.00 h

*Vorsitz – Présidence: M. Reymond*

---

85.040

**Organisation der Bundesrechtspflege.  
Aenderung**  
**Organisation judiciaire. Révision**

Siehe Seite 150 hiervor – Voir page 150 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 23. Juni 1989  
Décision du Conseil national du 23 juin 1989

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes	34 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

---