

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 révision 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-Hägglingen (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 (U, 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 minorité 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 (BBI 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, Gislser, Rolli 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 «Eriedigungsprinzip» – 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 kurzfristig 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 Kantonebene 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 suppléants, 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 élargissant 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 éloquemment 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.

Iten: 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, letztmalig 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 Bäumlin 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 kantonaler 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 Pendenzberg abzubauen und andererseits die neuen Beschwerden nicht wieder zu einem Pendenzberg 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 Überzeugung, es wäre aus föderalistischen Überlegungen 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 sattem 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 Therapievorschläge 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 Staatsbegrabnisses.

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 teuerungsmassig 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 Wurgeartikeln – 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 vorschlagt. 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 Bundesgerichtsprasidenten, 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 Flexibilitatsklausel 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 Ueberlastung 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 Uebergangslosung 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 Ueberlegungen 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 eindrücklicher 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 begehle 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 müde 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 Bäumlin, der die Anzahl der Vollrichter – wie gesagt – auf 36 und der Ersatzrichter auf 18 erhöhen möchte. In zehn Jahren kommt der nächste Richterschub. 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-Häggingen: 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 Aenderungen 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 Uebereinstimmung 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 Ueberzeugung 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 Grendelmeler: 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 Sparens und des Personalstopps recht eigentlich den Rechtsstaat abbauen. Ich fragte drei Bundesrichter, wieviel denn effizienz-mässig 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 Ueberlastung 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 berechnete 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 Nichteintreten 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 Verwaltungsgereichte, 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 geltend 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 rechtsuchenden 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 Grendelmeyer: 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 Funktionieren 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 eingesetzt? 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 folgeschweren 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 – Al. 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 melden, 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, Berichterstatterin: 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'acquiescer 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 critères sont très largement suffisants 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 restituer 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 retraite. 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 vorge schlagen wurde. Er ist der Meinung, dass sich die Ablieferung eines Teils des Honorars rechtfertigt, und zwar nicht nur aus den politischen Ueberlegungen, 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 Voranschlages 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 Voranschlag durch das Parlament festgelegt werden. Der Bundesrat muss also nicht mehr eine separate Botschaft vorlegen, doch das Parlament behält die Entscheidungsbeugnis 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 verhehelt 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 Siebenbesetzung 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 à même 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 Urteilens zu vermindern und ohne den Zugang zum Bundesgericht zu erschweren. Man kann sich in der Tat fragen, was der Qualität der Urteile zuträglich 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 Strafung 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 Rechtssuchender 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 Verwaltungsinanz 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, Berichterstatlerin: 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

Al. 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

Al. 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 proposent la commission et le Conseil fédéral.

C'est pourquoi, au nom de la commission j'insiste pour que nous rejotions 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 einräumte 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 Rechtstradition 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 Bundesgerichtes, 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 Bundesgerichtes 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 dormalen 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 nahelegend, 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 Ermessensspielraum 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 Formanfordernisse 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 Neubeurteilung 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 vorschleiben, 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 Kommissionssprechern 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 entgegenkommen 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 legislieren. 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 Kommissionmehrheit 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 qualifierions 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 Rechtsuchenden 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 Rechtsuchende 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 beurteilt. 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 unbestritten massen 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 Kantonebene 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 Ueberlastungserscheinungen 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. Cevey

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 le 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 lotteriefähnlich. 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 diesem 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 Rechtssetzung 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 kantonale 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 Kälber 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