

coupe, je ne dirais pas mal taillée – mais on pourrait dire qu'elle est mal taillée –, entre les deux solutions.

La majorité de la commission dit qu'il est vrai qu'au moment où cette règle de 2000 hommes a été édictée, on avait une toute autre armée que celle d'aujourd'hui, et vraisemblablement de toute autre mission pour la mise en service actif d'une partie de l'armée. Par conséquent, la mise à jour consiste à s'adapter aux nécessités actuelles, et pas seulement à reprendre le chiffre actuel. Les nécessités actuelles demandent plus de 2000 hommes, nous l'avons dit, et la proposition de la majorité de la commission, qui est une proposition de conciliation mais qui n'est pas très satisfaisante parce que l'on ne sait pas très bien pourquoi on s'arrête à ce chiffre de 4000, consiste à dire que nous faisons face vraiment à ce qui est aujourd'hui nécessaire. De toute manière, le chiffre de la mise sur pied est repris dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire; c'est là qu'on peut aussi, si l'on veut, limiter à un chiffre plus bas le nombre d'hommes mis sur pied.

Par conséquent, la majorité de la commission vous dit: «Donnons satisfaction à ceux qui sont plutôt les tenants de la proposition de minorité I en fixant un chiffre dans la constitution, mais donnons satisfaction à ceux qui considèrent que le chiffre de 2000 hommes est un chiffre qu'on ne reprendrait plus aujourd'hui et, donc, portons ce chiffre à 4000 hommes.»

Comme je vous l'ai dit, aucune solution ne me paraît absolument satisfaisante dans cette affaire. La commission vous recommande de choisir la solution de 4000 hommes, par 13 voix contre 11, en faisant ainsi un geste en direction du Conseil des Etats. La proposition de minorité II avait aussi été éliminée par 13 voix contre 11. Personnellement, je soutiendrai la proposition de minorité I.

Koller Arnold, Bundesrat: Man könnte hier sicher fundierte militärpolitische Überlegungen anstellen, welche Art von Truppe bei einem solchen überraschenden Bedarf die richtige Einsatztruppe wäre und wie die entsprechende Kompetenz zur Einberufung von Truppen für den Aktivdienst ausgestaltet werden solle. Aber das kann im Rahmen der Nachführung nicht unsere Aufgabe sein. Der Bundesrat würde heute in vielen Lagen sicher eher ein mechanisiertes Bataillon als ein reines Füsilierbataillon aufbieten. Herr Schmid Samuel hat zu Recht gesagt, es sei dann auch ein qualitatives Problem.

Für uns im Bundesrat ist entscheidend, dass die Diskussionen in Ihrem Rat gezeigt haben, dass es sich bei dieser Kompetenz des Bundesrates, Truppen für den Aktivdienst aufzubieten, auch um ein sensibles politisches Problem handelt. Bei allen diesen politisch sensiblen Problemen – da gebe ich Ihnen recht, Herr Jutzet, da wiederhole ich meine Litanei; und zwar behandle ich alle gleich, ob diese Vorschläge von Ihnen kommen oder politisch von irgendwo anders her – gibt es nur eine Lösung: Dass wir uns an ein strenges Nachführungskonzept halten.

Darum unterstützt der Bundesrat den Antrag der Minderheit I (Jutzet).

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	56 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	85 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	48 Stimmen

C. Bundesbeschluss über die Reform der Justiz

C. Arrêté fédéral relatif à la réforme de la justice

Engler Rolf (C, AI), Berichterstatter: Es handelt sich hier um ein Reformpaket. Wir haben in der Subkommission 2 verschiedene Fragen geprüft, weil es hier auch Chancen für die Zukunft wahrzunehmen gilt. Ich möchte einen kurzen Abriss

über die Verhandlungen geben, und eine generelle Beurteilung durch die Fraktionen soll möglich sein.

Die Justizreform fusst auf einer ganzen Reihe von Wünschen, die teilweise bestritten und teilweise unbestritten sind. Ich möchte einige dieser Motive und Begründungen kurz erwähnen:

Einmal gibt es den Wunsch, bestehende Rechtslücken zu schliessen; dabei geht es hier um das bestrittene Anliegen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Dann geht es um das eher unbestrittene Anliegen, dass wir in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten eine Beurteilung durch Gerichtsinstanzen haben möchten.

Ein weiteres Anliegen betrifft zweifellos die Überlastung des Bundesgerichtes, das pro Jahr etwa 6000 Fälle zu erledigen hat. Das ist praktisch kaum mehr machbar, mindestens leidet die Qualität, die Dauer bis zur Entscheidung nimmt zu, das Erledigungsprinzip gewinnt an Bedeutung und die Sorgfalt nimmt ab. Das können wir nicht zulassen, weil doch das Recht der Schutz des Kleinen ist. Rechtssicherheit und Gerechtigkeit sind wichtige Prinzipien, die unseren Staat auch etwas kosten dürfen.

Ein weiteres Anliegen ist die Entlastung von Bundesrat und Verwaltung von rechtlichen Entscheidungen, die mit der Führung unseres Staates wenig zu tun haben. Das ist auch ein Anliegen bei der Regierungsreform, und es sollen deshalb auch neue verwaltungsrichterliche Instanzen und nicht nur Verwaltungsinstanzen entstehen. Zudem erhält die EMRK immer mehr Bedeutung. Wir wollen zudem eine Harmonisierung im Bereich unserer Straf- und Zivilprozessordnungen erreichen.

Aus den genannten Motiven heraus lassen sich die Reformziele ableiten. Diese sind: eine Rechtsweggarantie, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes, der Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Vereinheitlichung der Prozessordnungen.

Unbestritten ist das erste Reformziel, jenes der Rechtsweggarantie. Durch die Einführung von richterlichen Vorinstanzen, durch kantonale Verwaltungsgerichte und durch die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichtes wird auf allen Stufen ein einfacher und wirksamer Rechtsschutz gewährleistet, welcher zur Entlastung des Bundesgerichtes führen wird. Dadurch dürfte aber nicht nur das Bundesgericht entlastet werden. Auch die Entscheide werden zweifellos besser, weil diese Vorinstanzen als Filter wirken und weil die Glaubwürdigkeit der unteren Entscheidungsinstanzen zunehmen wird. Glaubwürdigkeit führt denn auch dazu, dass Entscheide eher akzeptiert und entgegengenommen werden.

Umstritten ist die Vereinheitlichung von Straf- und Zivilprozessordnungen. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass man diese Vereinheitlichung vornehmen soll. Es ist richtig: Insbesondere im strafprozessualen Bereich führt die internationale Kriminalität dazu, dass die Zersplitterung nur noch dem internationalen Verbrechen zugute kommt und nicht mehr der Fahndung nach dem Verbrechen.

Die föderalistischen Bedenken, die es gegen eine solche Vereinheitlichung gibt, haben deshalb abgenommen, auch weil sieben Standesinitiativen eine Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen verlangen; es sind dies die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Thurgau und Glarus. Diese Kantone wünschen die Vereinheitlichung des Strafprozessrechtes.

Nachdem selbst die Kantone diese Zuständigkeit abgeben möchten, gibt es kaum mehr föderalistische Argumente gegen eine Vereinheitlichung. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Gerichtsorganisation in der Kompetenz der Kantone verbleibt. Mit einer Vereinheitlichung der Strafprozessordnungen wird die Effizienz in der Verbrechenverfolgung erhöht. Die Rechtsdurchsetzung wird erleichtert. Die prozessualen Normen werden transparenter und einfacher zu handhaben sein. Insbesondere im Bereich des Zivilprozessrechtes wird neben dem einheitlichen Wirtschaftsraum auch ein einheitlicher Rechtsraum entstehen, der die Durchsetzung von Ansprüchen erleichtern wird.

Ebenfalls nicht unbestritten ist die Ausgestaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit. Wir haben ja bereits heute eine Verfas-

sungsgerichtsbarkeit, allerdings eine solche minderer Art. Die Mehrheit der Kommission möchte nicht eine abstrakte Normenkontrolle. Sie beschränkt diese Normenkontrolle, die erweitert werden soll, ebenfalls. Eine wichtige Beschränkung dieser Normenkontrolle findet insofern statt, als Erlasse nur im konkreten Einzelfall überprüft werden sollen und keine abstrakte Überprüfung erlaubt sein soll.

Dass Normen nur im Einzelfall und nicht davon losgelöst, abstrakt überprüft werden können, führt dazu, dass sich die Normenkontrolle besser mit den Volksrechten verträgt. Diese Kollision zwischen Schutz der individuellen Rechte und Abgrenzung der Institutionen der Gewalten wird dadurch erleichtert, und die Kollisionen werden abgeschwächt.

Ferner soll die Verfassungsgerichtsbarkeit nach der Mehrheit auf die Überprüfung von Grundrechten beschränkt werden, nach der Minderheit (Vallender) auf die Überprüfung von verfassungsmässigen Rechten. Weil es darum geht, den Individuen individuellen Rechtsschutz zu bieten, die Freiheitsrechte und nicht auch die Verfahrensnormen zu schützen, ist die Mehrheit der Auffassung, man solle nicht den Begriff der Freiheitsrechte nehmen, sondern jenen der Grundrechte. Ferner wird darauf verzichtet, ein spezielles Verfassungsgericht zu schaffen. Das Bundesgericht soll diese Kompetenz wahrnehmen.

Wir bitten Sie, beim entsprechenden Antrag der Mehrheit zu folgen.

Grundsätzlich wird die Massgeblichkeit der Staatsverträge beibehalten. Ja, es wird sogar eine Einschränkung vorgenommen, indem die Normenkontrolle nur bei direkt anwendbarem Völkerrecht möglich sein soll, bei nicht direkt anwendbarem Völkerrecht dagegen nicht.

Für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes hat die Kommission verschiedene Modelle und Varianten diskutiert. Die Zulassungsbeschränkungen sind, wie wir aus vergangenen Abstimmungen wissen, beim Volk unbeliebt. Deshalb hat es sich die Kommission, vor allem die Subkommission 2, zur Pflicht gemacht, Varianten zu prüfen. Wir haben die Modelle der Dezentralisierung, aber auch von Fachgerichten geprüft, sind aber letztlich doch zum Schluss gekommen, dass diese Modelle im jetzigen Zeitpunkt wohl nicht durchsetzbar wären, aber vielleicht in einer späteren Phase erneut zu diskutieren sind. Auch glauben wir, dass sich derartige neue Modelle gegen den Willen des Bundesgerichtes und des Bundesrates zweifellos nicht durchsetzen lassen.

Die Kommissionsmehrheit ist der Überzeugung, dass wir ein ausgewogenes Reformpaket vorlegen, das zu einer Verbesserung des Rechtsschutzes führt.

Wir beantragen Ihnen Eintreten und Zustimmung zur Mehrheit.

Pelli Fulvio (R, TI), relatore: Permettetemi di sorprendere i traduttori e di chiedervi di ascoltarmi come relatore di lingua latina e non di lingua francese in questa introduzione.

È per dirvi che apparentemente discuteremo di questioni giuridiche complesse, ma in realtà discuteremo di quesiti politici, e di quesiti politici importanti. Chiederei quindi ai colleghi di non spaventarsi per il «giuridismo» delle discussioni, ma di tenere in considerazione che cosa sta dietro a queste proposte e a queste decisioni di natura tecnico-giuridica.

Il quesito dell'unificazione dei Codici di procedura, il quesito del sovraccarico di lavoro del Tribunale federale, il quesito del controllo di costituzionalità delle leggi federali sono temi di assoluta importanza politica.

Parliamo del Tribunale federale per chiederci se deve continuare ad occuparsi di ricorsi disperati ed inutili, frutto del bisogno che è in noi tutti di vedere il nostro personale problema portato di tribunale in tribunale fino a Losanna o Lucerna, oppure se il Tribunale federale deve avere lo spazio per garantire al paese che quando una norma della nostra costituzione entra in vigore, lo entra davvero e non è più soggetta a ripensamenti parlamentari.

Dopo decenni nei quali il Parlamento a poco a poco ha sempre più invaso il campo delle competenze del Consiglio federale – sicuramente credendo di far bene, ma forse anche sopravvalutandosi –, ora è in discussione proprio in Parlamento

una regola che permette al terzo dei nostri poteri, quindi al Tribunale federale, di controllare se le leggi che facciamo sono corrette e rispettano la nostra costituzione ed in particolare i diritti dei nostri cittadini e dei cantoni.

Le discussioni che seguiranno sembreranno – come vi ho detto – tecniche, ma lo sono in realtà solo in parte.

Vi raccomando, evidentemente come relatore di maggioranza, di seguire le proposte formulate dalla maggioranza.

Durrer Adalbert (C, OW): Sachlich betrachtet ist die Justizreform nach Auffassung der CVP-Fraktion von den drei vom Bundesrat vorgelegten Verfassungsrevisionsvorlagen – also der Nachführung, der Reform der Volksrechte und eben der Justizreform – die vordringlichste. Die chronische Überlastung des Bundesgerichtes war in den letzten 20 Jahren im Parlament ja immer wieder Gegenstand von Beanstandungen und Diskussionen. 1978 bzw. 1980, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 und die der Versicherungsrichter von 7 auf 9 erhöht wurde, betrug die Zahl der neu eingegangenen Fälle beim Bundesgericht noch 3000. 1997, also 20 Jahre später, waren es 5400 Fälle oder rund 80 Prozent mehr. Auch beim Eidgenössischen Versicherungsgericht hatten wir im gleichen Zeitraum eine Zunahme von 1300 auf 2000 Fälle, also eine Steigerung um 55 Prozent.

Da kann man klar feststellen: Das Bundesgericht ist massiv überlastet. Die Folgen sind: Lange, zu lange Verfahren, die Gefahr der qualitativen Nivellierung der Rechtsprechung nach unten; eine gewisse Gefährdung der Kohärenz und Einheitlichkeit der Rechtsprechung und – was auch wichtig ist – der Rechtsfortbildung. Eine Strukturreform ist also nötig, wenn wir das Problem nicht zu Lasten der Rechtssuchenden und nicht zu Lasten der Rechtssicherheit, oder dann über eine permanente Erhöhung der Zahl der Bundesrichter oder – was noch schlechter und unbefriedigender wäre – der Zahl des Hilfspersonals korrigieren wollen.

Neben dem Hauptmotiv der Entlastung und der stärkeren Effizienz gibt es aber noch weitere gewichtige Gründe für diese Justizreform. Wenn wir mit der angestrebten Entlastung des Bundesgerichtes keine Reduktion des Rechtsschutzes in Kauf nehmen wollen, müssen wir mit der allgemeinen Rechtsweggarantie ein Gegengewicht setzen. Das ist unabdingbar. Soll dem oder der Rechtssuchenden die Möglichkeit vorenthalten werden, direkt beim Bundesgericht Prozesse zu führen oder dieses als erste Instanz anzurufen, muss ihnen natürlich auf der anderen Seite auch das individuelle Recht garantiert werden, eine Streitsache grundsätzlich durch einen unabhängigen Richter beurteilen lassen zu können.

Deshalb ist für die CVP-Fraktion die Rechtsweggarantie, wie sie in Artikel 25a vorgesehen ist, unabdingbar.

Mit der Justizreform sollen aber auch Lücken in unserem Rechtsschutzsystem geschlossen werden. Es geht einmal darum, eine – wie das Herr Bundesrat Koller im Ständerat gesagt hat – behutsame Form der Normenkontrolle einzuführen; behutsam in dem Sinne, dass keine abstrakte oder gar präventive Normenkontrolle, wie sie beispielsweise Frankreich oder Deutschland kennt, eingeführt werden soll.

Heute kann sich der Rechtssuchende nicht wehren, wenn seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte durch ein Bundesgesetz verletzt werden. Mit der aktuellen Verrechtlichung der Dichte des Rechtes auf Bundesebene hat die Zahl möglicher Verletzungen unserer Freiheitsrechte durch Bundesgesetze seit der Gründung des Bundesstaates – also in den letzten 150 Jahren – massiv zugenommen. Dieser Reformschritt drängt sich also auch deshalb auf. Und er drängt sich – wie das dargestellt worden ist – aufgrund der EMRK auf.

Mit der Reform soll dem Bund die verfassungsmässige Kompetenz eingeräumt werden, auch das Zivil- und Strafprozessrecht im ganzen Land zu vereinheitlichen. Auch hier ist die CVP-Fraktion der Meinung, dass Handlungsbedarf besteht, vor allem beim Strafprozessrecht. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens ruft nach zeitgemässen, wirkungsvollen Instrumenten.

Die CVP-Fraktion erachtet die Justizreform als vordringlich. Sie begrüsst insbesondere die vom Bundesrat vorgeschlagene Konzeption. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates,

dass der Weg über eine bloss Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu kurz greifen würde. Dadurch würde insbesondere die strukturelle Reform, wie wir sie nun vorsehen, verbaut.

Nutzen wir also die einmalige Chance, unser oberstes Gericht wieder voll funktionsfähig zu machen, damit es seine für die Demokratie wichtigen Aufgaben erfüllen kann, nämlich die Wahrung der Rechtseinheit und die Garantie der Rechtsfortbildung.

In diesem Sinne ist die CVP-Fraktion für Eintreten auf den Beschlussentwurf C. Sie behält sich vor, in der Detailberatung noch abweichende Positionen bekanntzugeben, unterstützt sonst aber die Mehrheit der Kommission.

Fischer-Hägglingen Theo (V, AG): Die SVP-Fraktion empfiehlt Ihnen, auf die Vorlage C einzutreten.

Die Fraktion erachtet dieses Reformpaket als das vordringlichste, das zu verabschieden ist. Die Reform der Justiz muss zum Ziel haben, die besondere Rolle des Bundesgerichtes als oberstem Gerichtshof unseres Landes zu verdeutlichen und die Rechtsprechung dieses obersten Gerichtes zu verwesentlichen. Wir müssen dabei von der in breiten Kreisen der Bevölkerung vorherrschenden Meinung Abschied nehmen, dass das Bundesgericht bei jedem Rechtshandel, und sei er noch so unbedeutend, angerufen werden kann. Vielmehr ist zu überlegen, welches eigentlich die Aufgaben und die Funktionen des obersten Gerichtes eines Landes sind.

Ein oberstes Gericht hat vorab für eine einheitliche Rechtsanwendung und für die Rechtsfortbildung zu sorgen. Die Funktion als Rechtsmittelinstanz hat in den Hintergrund zu treten. Dies wird gewährleistet, wenn künftig der Rechtsweg über rechtliche Vorinstanzen führen muss. Wir haben in den Kantonen qualitativ gute Gerichtsinstanzen, die in der Lage sind, auch in komplizierten und juristisch heiklen Fällen Recht zu sprechen. Bei der breiten Bevölkerung ist das Vertrauen in die kantonalen richterlichen Instanzen zu fördern. Dass dieses Vertrauen gerechtfertigt ist, zeigt die Tatsache, dass das Bundesgericht in eher wenigen Fällen anders urteilt als die Vorinstanzen.

Solange sich das oberste Gericht mit so vielen Fällen, denen keine präjudizielle Bedeutung zukommt, befassen muss, solange werden wir ein überlastetes Gericht haben. Ein überlastetes Bundesgericht kann aber seiner Aufgabe nur ungenügend nachkommen. Einfach die Zahl der Richter zu erhöhen, bringt auch nicht mehr Rechtssicherheit; ganz im Gegenteil, dadurch leidet die Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Es ist aber gerade die Aufgabe des obersten Gerichtes, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen.

Ohne Zugangsbeschränkungen kann das Bundesgericht bei der Vielzahl der Rechtshändel und bei immer weiter anwachsenden Gesetzesvorschriften dieser Hauptaufgabe nicht gerecht werden. Aber es bleibt auch kaum Zeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Rechtsfortbildung zu befassen. Es braucht deshalb Zugangsbeschränkungen. Ich weiss aufgrund des negativen Volksentscheides bei der letzten OG-Revision, dass man auf der politischen Ebene in dieser Frage etwas zurückhaltend denkt. Aber vielleicht böte gerade die vorliegende Verfassungsrevision Gelegenheit, dem Volk die Rolle des obersten Gerichtes in einem modernen Rechtsstaat näher zu erläutern.

Die SVP-Fraktion ist daher der Auffassung, dass die Schranken des Zuganges zum Bundesgericht in der Verfassung genannt werden und diese nicht alle auf die Gesetzesstufe verlagert werden. Wir hätten uns an und für sich dem bundesrätlichen Entwurf in Artikel 178a anschliessen können. Da diese Fassung scheinbar politisch keine Chance hat, treten wir für die Fassung des Ständerates ein. Im übrigen werden wir bei der Normenkontrolle dem Antrag der Minderheit (Jutetz) zustimmen.

Bei den Artikeln 113 und 114 wird die SVP-Fraktion dem Antrag der Mehrheit, also einer Vereinheitlichung der Zivil- und Strafprozessordnung, zustimmen.
Ich bitte deshalb, auf die Vorlage einzutreten.

Thür Hanspeter (G, AG): Die Justizreform löst bei der grünen Fraktion keine Begeisterung aus. Sie enthält zwar Elemente, die wir durchaus begrüssen, zielt aber in einem sehr wesentlichen Punkt – der Zugangsbeschränkung – in eine völlig falsche Richtung.

Einig sind wir mit dem Bundesrat darin, dass die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes als oberstem Gericht gestärkt werden muss. Deshalb erachten wir es als richtig, dass das Bundesgericht von sachfremden Aufgaben entlastet wird. Rechtsetzungs- und Aufsichtsaufgaben in gewissen Rechtsgebieten gehören nicht zu den Aufgaben eines höchsten Gerichtes. Richtig ist sodann, dass das Bundesgericht künftig in gewissen Streitigkeiten nicht mehr als erste und einzige Instanz eingesetzt wird. Solche Verfahren sind in der Regel sehr aufwendig, weil der ganze Sachverhalt erstellt werden muss. Sinnvoll ist es auch, wenn der Bundesrat selber von Justizaufgaben entlastet wird.

Deshalb ist es richtig, dass für solche Fälle dem Bundesgericht vorgelagerte verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen und ein selbstständiges Bundesstrafgericht geschaffen werden. Das wird eine deutliche Entlastung des Bundesgerichtes zur Folge haben.

Positiv beurteilen wir sodann die Stossrichtung, solche verwaltungsgerichtliche Vorinstanzen ganz generell und nicht nur auf Bundesebene weiter auszubauen. Deshalb befürworten wir die in Artikel 25a statuierte Rechtsweggarantie, die u. a. die Kantone künftig verpflichtet, nicht nur für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechtes, sondern auch im Bereich ihres eigenen, öffentlichen Rechtes richterliche Behörden zu errichten. Mit der Schaffung solcher richterlicher Vorinstanzen können die in der geltenden Verfassung an verschiedenen Stellen vorgesehenen Direktprozesse im Zivilrecht auf ein Minimum beschränkt und in der öffentlichen Rechtspflege gänzlich abgeschafft werden. Auch diese Massnahmen bringen eine beachtliche Entlastung des Bundesgerichtes und sind aus unserer Sicht völlig unproblematisch.

Selbstverständlich unterstützen wir auch die Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Straf- und Zivilprozessordnungen in der Schweiz.

Skeptisch ist die grüne Fraktion allerdings in bezug auf die Verfassungsgerichtsbarkeit. Ich werde mich in der Detailberatung dazu im einzelnen äussern.

Grosse Probleme haben wir aber mit dem Versuch, im Rahmen dieser Justizreform den Zugang zum Bundesgericht massiv zu beschränken. Ausgangspunkt – das haben wir jetzt in verschiedenen Voten gehört – für diese zweifelhafte Idee ist die stets wiederholte Behauptung, eine weitere Entlastung des Bundesgerichtes könne nicht über eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bewerkstelligt werden, weil dann – so wird argumentiert – die Einheit der Rechtsprechung nicht mehr sichergestellt werden könne.

Diese Behauptung wird in aller Form bestritten. Wenn die bisher beschriebenen Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes nicht ausreichen, dann muss das Bundesgericht einer weitergehenden Reform unterzogen werden. Es ist sehr billig, die Lösung des Problems ganz einfach in einem massiven Abbau der Dienstleistung Rechtspflege zu suchen. Ich habe eine solche Konzeptänderung in der Kommission zur Diskussion gestellt. Sie finden meinen Alternativvorschlag einer Zweiteilung des Bundesgerichtes in den Artikeln 176, 176a, 177, 178, 178a. Das ist ein einheitliches Konzept, das Bundesfachgerichte schaffen will, die weiterhin als ordentliche Rechtsmittelinstanzen funktionieren würden, und diesen vorgelagert würde ein kleines Bundesgericht eingesetzt, das lediglich die Aufgabe hätte, über die Einheit der Rechtsprechung zu wachen.

Der Vorschlag orientiert sich am amerikanischen Modell des Supreme Court. Ausgangspunkt für die Erarbeitung dieses Konzeptes war die Überzeugung, dass der Überlastung des Bundesgerichtes nicht mit Zugangsbeschränkungen, sondern mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, verbunden mit einer besseren Kontrolle der Rechtsprechung, begegnet werden muss. Der Bundesrat ist ja deshalb gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter, weil er eben diese Einheit der Rechtsprechung gefährdet sieht. Die von mir vertre-

tene Minderheit hat jedoch nach Mitteln und Wegen gesucht, dass das Rechtsschutzinteresse des Bürgers nicht geopfert werden muss. Wir sind der Überzeugung, dass eine effizientere Gerichtsorganisation dies leisten könnte.

Die zahlreichen Diskussionen in den letzten Wochen haben mich aber zur Überzeugung gebracht, dass die Zeit für diesen sehr weitgehenden Vorschlag noch nicht reif ist und im Rahmen dieser Verfassungsreform keine Chance haben würde. Ich habe deshalb einen neuen Vorschlag zur Diskussion gestellt, der die gleiche Zielsetzung verfolgt, aber im Rahmen der bisherigen Gerichtsorganisation realisiert werden könnte.

Das Anliegen einer grundlegenden Neuorganisation des Bundesgerichtes möchte ich dennoch weiterverfolgen. Ich bin nämlich überzeugt davon, dass das bundesrätliche Konzept einer Zugangsbeschränkung wie die letzte OG-Revision vor dem Volk scheitern wird. Dann werden wir wieder mit leeren Händen dastehen.

Herr Gross Jost hat zusammen mit Herrn Jutzet und mir gestern eine Motion (98.3302) eingereicht, die eine solche grundsätzliche Reorganisation verlangt und auch die Frage einer Qualitäts- und Effizienzkontrolle beim Bundesgericht aufwirft.

Die Zugangsbeschränkung, wie sie heute zur Diskussion steht, würde zu einer starken Änderung des Justizsystems in der Schweiz führen und eine klare Abkehr vom bisherigen Verständnis der Bundesgerichtsbarkeit darstellen. Ein Rechtsanspruch auf Zugang zum Bundesgericht würde nur noch existieren, wenn es um Rechtsfragen von grundlegender Bedeutung ginge; was als solches zu qualifizieren wäre, läge allein im Ermessen des höchsten Gerichtes. Der Gesetzgeber könnte somit den Zugang prinzipiell in allen Justizbereichen verschliessen, wenn dieses Kriterium nicht gegeben wäre. Damit würde die Verfassung nur noch einen bedingten Zugang zum Bundesgericht gewährleisten.

Ich komme zum Schluss: Weil in dieser Justizreform, wie ich eingangs dargelegt habe, zahlreiche Probleme in einem richtigen Sinn gelöst werden, wird die grüne Fraktion auf dieses Paket eintreten. Sollte sich jedoch am Schluss die Meinung durchsetzen, nur eine rigorose Zugangsbeschränkung könne das Problem beim Bundesgericht lösen, wird die grüne Fraktion dieses Reformpaket bekämpfen.

Jutzet Erwin (S, FR): Le groupe socialiste salue le principe d'une réforme de la justice et ne conteste donc pas l'entrée en matière. Nous saluons différents points du paquet de réformes qui nous est soumis, par exemple l'unification des procédures civile et pénale, la garantie de l'accès à un juge, l'introduction d'un tribunal pénal et d'autorités judiciaires fédérales pour des contestations de droit public fédéral.

Toutefois, le groupe socialiste aurait souhaité une réorganisation du Tribunal fédéral jusque dans ses structures fondamentales. En effet, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la réorganisation qui nous est présentée: nous ne sommes plus dans la mise à jour, la «Nachführung», mais nous sommes maintenant dans un vrai paquet de réformes et là, il nous manque un peu de courage. On aurait pu s'imaginer qu'on toucherait, par exemple, au nombre des juges et qu'on prévoirait des tribunaux fédéraux spécialisés ou régionaux, des «Bundesfachgerichte», des «Regionalgerichte».

Les membres socialistes de la commission ont voté en bloc contre le résultat tel qu'il est sorti des délibérations de la commission. Et cela en partie pour les raisons que je viens d'exposer, en partie à cause de l'introduction d'un contrôle des normes dans les cas concrets, et surtout – et c'est là la pierre d'achoppement, M. Thür l'a déjà dit –, nous sommes contre les nouvelles restrictions d'accès au Tribunal fédéral. Nous sommes d'accord qu'on ne peut pas aller au Tribunal fédéral avec n'importe quelle bagatelle ou peccadille. Mais nous sommes convaincus, et nous nous battons pour que chaque Suisse et chaque Suisse qui n'est pas d'accord avec un jugement d'une dernière instance cantonale puisse saisir une autorité judiciaire fédérale, sauf dans des cas très exceptionnels. Le projet du Conseil fédéral, les décisions du Conseil des États et les propositions de la majorité de notre commis-

sion sont à notre avis trop restrictifs, trop flous également et donnent quasiment un pouvoir discrétionnaire aux juges pour décider s'ils veulent s'occuper d'un cas ou non.

Ce n'est pas du chantage, mais un langage clair si je vous déclare que nous faisons dépendre notre décision au vote final d'une amélioration substantielle des dispositions réglant l'accès au Tribunal fédéral.

Gross Jost (S, TG): Das Wort «Justizreform» weckt hohe Erwartungen – Erwartungen auf Lösungsansätze für Probleme, die unser Kollege im Ständerat, Herr Rhinow, in bemerkenswerter Offenheit so umschreibt: Zu lange Verfahrensdauer, tendenziell abnehmende Sorgfalt und Grundsätzlichkeit der Entscheidungen, Geltung eines effizienzgeprägten Erledigungsprinzips, Gefährdung der Koordination und der Einheitlichkeit der obersten Rechtsprechung. Das sind alarmierende Befunde, die eine Reform an Haupt und Gliedern erwarten liessen.

Diese Erwartungen werden leider enttäuscht. Nicht dass in dieser Vorlage nicht auch mutige Punkte zu finden wären. Die Vereinheitlichung von Zivil- und Strafprozessrecht setzt ein Zeichen gegen den überholten «Kantönligest», die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Bundesebene angesichts der geballten Gegnerschaft ist sogar kühn.

Aber daran ist diese Reform nicht zu messen. Zu fragen ist vielmehr, ob sie die Probleme löst, wie sie Ständerat Rhinow und andere beschreiben. Selbst wenn es richtig wäre, dass diese Probleme eine Auswirkung der enormen Überlastung des Bundesgerichts sind: Die vorgeschlagene Therapie ist im besten Fall ein Placebo, im schlechtesten Fall das Unglück des Arztes, der nach dem gelungenen Eingriff feststellen muss: Operation gelungen, Patient gestorben. Warum?

Die bestehende Struktur des Bundesgerichtes mit den 30 Bundesrichtern wird als unantastbar unter Denkmalschutz gestellt. Um das altehrwürdige Gebäude zu schonen, wird der Zugang zu diesem Gericht massiv erschwert. Das lässt sich zwar an der Kompromissformel des Ständerates nicht mehr direkt ablesen. Im Expertenbericht und im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates gibt es aber dafür genug Anschauungsmaterial, von der Erhöhung der Streitwertgrenzen bis zur begründungslosen Abweisung von Rechtsmitteln.

Namhafte Staatsrechtslehrer haben vor einer solchen Einschränkung des Rechtsweges gewarnt. Professor Kölz sieht die zentrale Funktion des Bundesgerichtes, die Rechtsschutzfunktion, gefährdet. Professor Aubert, einst das juristische Gewissen des Ständerates, äussert unverhohlenen Misstrauen. Wer Verlautbarungen angesehener Bundesrichter in den Medien liest, weiss, wohin die Reise führt. Zum Beispiel schreibt der Präsident des Bundesgerichtes in der «NZZ» vom 12. Juni 1998: «Aus der Sicht des Rechtssuchenden müssen längst überholte Vorstellungen über die Aufgaben des Bundesgerichtes als des höchsten Gerichtes verschwinden.» Ständerat Wicki als Berichterstatler sagt noch viel drastischer, das Bundesgericht solle nicht zum «Güselkübel» der Nation werden. Ähnlich hat sich heute Herr Fischer-Hägglingen geäussert.

Die Schweiz hat ein Bundesgericht, das beim Volk populär ist. Die staatsrechtliche Beschwerde gilt als Rechtsmittel des kleinen Mannes. Sie hat einen hohen Stellenwert im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Vertrauenskapital darf nicht gespielt werden. Deshalb braucht es Massnahmen gegen die Überlastung des Gerichtes. Aber es braucht vor allem ein Gericht mit einer zeitgemässen Struktur.

Die Entwicklung hin zu einer Struktur mit Bundesfachgerichten, z. B. mit dem vorgesehenen Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesstrafgericht, weist in die richtige Richtung. Nicht in dieses Bild passt aber beispielsweise die Integration, die Einverleibung des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in das Bundesgericht – mit allen Nachteilen für die Rechtssuchenden. Deshalb – Herr Thür hat schon darauf hingewiesen – verlange ich mit den Kollegen Thür und Jutzet in einer Motion (98.3302) eine echte Strukturreform des Bundesgerichtes.

Die SP-Fraktion ist zwar für Eintreten auf die Vorlage. Aber sie wird diese Vorlage in der jetzigen Mehrheitsfassung ein-

mütig ablehnen, wenn nicht Korrekturen an den Zugangs-schranken angebracht werden.

Vallender Dorle (R, AR): Die FDP-Fraktion begrüsst die Justizreform. Die geltende Bundesverfassung setzt der Kontrolle von bundesrechtlichen Normen Grenzen. Es besteht zwar kein Überprüfungsverbot des Bundesrechtes, aber ein Anwendungsgebot. Diese Beschränkung des Bundesgerichtes ist unter dem Aspekt der Rechtsstaatlichkeit zu hinterfragen:

1. Wir können empirisch feststellen, dass Bundesrat und Bundesgesetzgeber – nach dem Motto «Wer sucht, der findet» – tendenziell geneigt sind, eine Verfassungsgrundlage zu finden, wenn sie eine suchen. Es sei an einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit erinnert: An die dringlichen Bodenbeschlüsse von 1989 mit der fünfjährigen Sperrfrist für die Veräusserung von Immobilien oder an das Binnenmarktgesetz.

2. Die Kruz kann auch in der Anwendung liegen. Ein Bundesgesetz selber kann nämlich beim Erlass durchaus verfassungskonform erscheinen. Seine Anwendung in der Folge kann allerdings einen Verstoss von verfassungsmässigen Rechten offenlegen. Beim Erlass war das nicht abzusehen, z. B. weil an bestimmte Anwendungsfälle nicht gedacht wurde.

3. Auch kann sich ein ursprünglich verfassungskonformes Gesetz später als nicht verfassungskonform erweisen. Zu erinnern ist hier an die unterschiedliche Altersgrenze für die AHV-Rente vor und nach Artikel 4 Absatz 2 der geltenden Bundesverfassung.

4. Die stärkere Einbindung in die internationale Völkergemeinschaft hat zudem die Bedeutung von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung relativiert. Daher prüft das Bundesgericht heute die Bundesgesetze jeweils auf ihre Übereinstimmung mit der EMRK. Kommt es zum Schluss, ein Bundesgesetz verstosse gegen die EMRK, so versagt es diesem Bundesgesetz in der Regel die Anwendung im konkreten Einzelfall. Damit geniessen rechtsschutzsuchende Bürger und Bürgerinnen heute dank der EMRK einen besseren Rechtsschutz als dank der schweizerischen Bundesverfassung. Dies gilt auch im Verhältnis zu anderem Völkerrecht. Dieser Zustand ist zu hinterfragen.

5. Das Bundesgericht hat Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung nicht nur zwangsweise mit Blick auf das Völkerrecht relativiert. Es hat auch eigene Argumentationsmethoden entwickelt, um seiner Aufgabe als höchstes Gericht in einem Rechtsstaat gerecht zu werden.

Zu nennen sind die verfassungskonforme Interpretation oder die Anerkennung gesetzlicher Lücken und, als Folge davon, die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Verletzung der Rechtsgleichheit oder die Nichtanwendung des Bundesgesetzes im Einzelfall wegen Vertrauensschutzes. Diese Methoden sind eigentliche Einbrüche in das Anwendungsgebot von Artikel 113 Absatz 3 Bundesverfassung.

Dieser erzwungenen Kreativität des Bundesgerichtes haftet allerdings aus dem Blickwinkel des Rechtsschutzinteresses der Bürger und Bürgerinnen etwas Zufälliges an. Dies ist um so stossender, als der Bundesgesetzgeber heute als die mächtigere Ebene gilt, weil immer mehr Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund verlagert werden. Der Rechtsschutz gegenüber den Bundesgewalten ist daher heute mindestens so wichtig wie derjenige gegenüber den Kantonen. Auch muss mehr als früher sichergestellt werden, dass in den einzelnen Bundesgesetzen, aus welchem Departement sie auch immer stammen, die verfassungsmässigen Rechte der Bürger gleich sind.

Zwei Gegenargumente zur konkreten Normenkontrolle verdienen noch besondere Aufmerksamkeit. Es wird vorgebracht, es sei stossend, wenn das Bundesgericht einem Bundesgesetz die Anwendung versage, dem das Volk in einem Referendum explizit zugestimmt habe. Es ist aber daran zu denken, dass die meisten Gesetze ohne Referendum in Kraft gesetzt werden. Weiter dürften Fälle selten sein, in denen in der Volksabstimmung verfassungswidrige Bestimmungen

zur Diskussion standen und den Ausschlag für die Zustimmung des Volkes gaben.

Auch die Gefahr der Verpolitisierung des höchsten Gerichtes ist mit Blick auf Artikel 178 Absätze 3 und 3bis – Vorentwurf – eher klein. Absatz 3 garantiert, dass das Bundesgericht gerade nicht unter allen Umständen ein Bundesgesetz für verfassungswidrig erklären darf. Dieser Entscheidungsrahmen erlaubt einen vorsichtigen, aber zuverlässigen Umgang bei der Kontrolle von Bundesgesetzen.

Namens der FDP-Fraktion bitte ich Sie daher, dem Eintreten zuzustimmen und die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle zu ermöglichen. Eine Mehrheit der FDP-Fraktion wird jeweils die Mehrheit auf der Fahne unterstützen.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral entrera en matière sur le projet de réforme de la justice. Bien plus, nous nous réjouissons de ce projet de réforme, dans la mesure où il nous paraît absolument indispensable. Indispensable, c'est de rendre au Tribunal fédéral son rôle de tribunal suprême de notre Etat. Actuellement, nous souffrons précisément du fait que, par sa surcharge, le Tribunal fédéral n'est plus en mesure de remplir correctement ce rôle.

Il n'est plus en mesure d'assurer sérieusement l'unité de la jurisprudence. Le nombre de juges a déjà atteint un niveau extrême qui nuit finalement à l'unité de cette jurisprudence, qui nuit aussi aux possibilités de développement – ce qui est une tâche fondamentale du tribunal suprême – de la protection des droits du citoyen. Il faut que nos juges fédéraux, déchargés de trop de tâches quotidiennes, puissent à nouveau se vouer à la réflexion, à la recherche, davantage qu'ils ne peuvent le faire aujourd'hui lorsqu'ils sont obligés de rendre 180 ou 200 rapports par année.

La proposition d'augmenter le nombre des juges fédéraux n'est en aucun cas une solution. C'est la solution de facilité à laquelle nous nous refusons parce que, manifestement, elle ne permet pas de répondre aux soucis que nous avons. Mais nous aimerions beaucoup que l'on songe, dans cette réforme, aussi à l'avantage du justiciable. Celui-ci ne souhaite pas la multiplication des instances judiciaires. Sans doute, le principe selon lequel on ira jusqu'au Tribunal fédéral, que l'on entend souvent lorsque l'affaire est déjà en première instance, est-il très profondément ancré dans le coeur du citoyen suisse. Simplement, il faut maintenant expliquer à nos concitoyens qu'il n'est pas possible de recourir au Tribunal fédéral pour chaque affaire. En conséquence, nous approuvons l'idée de restreindre l'accès au Tribunal fédéral. Mais nous constatons que le constituant, dans le cas particulier – le projet du Conseil fédéral, malheureusement, va dans ce sens –, renvoie au législateur le soin de prendre les mesures qui seront naturellement impopulaires, celles qui limiteront l'accès au Tribunal fédéral. Finalement, les difficultés que nous évitons peut-être astucieusement avec le projet de réforme de la justice, nous les retrouverons sans aucun doute au moment où il s'agira de rédiger la loi d'application.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que nous ne pouvons pas soutenir la proposition de minorité à l'article 176a de prévoir une augmentation du nombre des tribunaux fédéraux. Le justiciable souhaite qu'on lui rende justice dans des délais raisonnables. Augmenter le nombre des instances, c'est inévitablement augmenter la durée des procès et c'est la première chose, sans aucun doute, contre laquelle s'élève le justiciable. Il veut avoir une justice prompte, sûre, rapide et économique, bien entendu, mais ces principes sont relativement contradictoires. En tout cas, un point sur lequel le justiciable est très sensible, c'est la rapidité avec laquelle on peut trancher l'affaire. D'ailleurs, un trop long procès peut avoir des conséquences catastrophiques sur la position des parties.

En ce qui concerne le contrôle des normes, le groupe libéral est divisé parce que nous voyons bien les arguments qui sont favorables au contrôle des normes. Mme Vallender vient de le dire, il y a l'importance des relations internationales et le fait que, de plus en plus, notre droit est dominé par le droit international et, par conséquent, par des traités que le Tribunal fédéral est obligé d'appliquer. Il en va particulièrement ainsi de la Convention européenne des droits de l'homme qui, fi-

nalement, amène le Tribunal fédéral à se trouver dans une situation impossible, dans la mesure où il doit appliquer les lois fédérales tout en se disant qu'il va être ensuite condamné par la juridiction de Strasbourg. C'est effectivement une situation qui n'est pas à l'honneur de la Suisse.

Il y a aussi la rapidité des modifications. Il y a une législation sans doute trop abondante, mais celle-ci conduit au fait que la situation réelle change et que cette législation, alors qu'elle pouvait être, à l'origine, parfaitement conforme à la constitution, avec la modification de la situation, elle risque de ne plus l'être. Là aussi, le rôle du Tribunal fédéral, dans la mesure où il contrôle les normes, peut être utile.

Dernier élément favorable à ce contrôle concret des normes: il faut quand même dire que, parfois, notre Parlement a pris quelques libertés avec les bases constitutionnelles et qu'il serait bon, de temps en temps, qu'on le ramène à une juste vue des bases constitutionnelles lorsqu'il légifère. D'autre part, il est aussi évident que ce contrôle constitutionnel des normes a des inconvénients graves, non pas le contrôle abstrait, mais le contrôle concret lors des cas particuliers.

Tout d'abord, il est évident que les juges ne peuvent pas se défaire, même s'ils ne font pas de politique – et je crois que les juges fédéraux ne font pas de politique –, de leur propre conception politique et c'est celle-ci qui, évidemment, va se refléter dans les décisions qu'ils prendront, alors qu'on attend d'eux qu'ils appliquent véritablement un contrôle judiciaire des normes votées par le Parlement. Il y a aussi des possibilités de conflits entre le Parlement qui fait les lois et le Tribunal fédéral qui les applique, et celles-ci ne sont évidemment jamais favorables pour le développement harmonieux du bien public.

C'est la raison pour laquelle le groupe libéral entrera en matière, soutiendra les propositions de la majorité de la commission en ce qui concerne l'organisation judiciaire, et votera selon sa conscience, comme toujours, en ce qui concerne le contrôle des normes.

Gadient Brigitta (V, GR): Die Vorlage C der Verfassungsreform ist für mich vielleicht die bedeutendste, sicher aber die dringendste – im Interesse der Rechtssicherheit, aber auch der Rechtsgleichheit, unabdingbaren Grundwerten für ein demokratisches Staatswesen. Über die Jahre hinweg haben sich in unserem Rechtssystem verschiedene Mängel und Lücken immer deutlicher manifestiert; deren Behebung tut not. Ich begrüße deshalb grundsätzlich die Vorschläge des Bundesrates, welche ein in sich ausgewogenes Ganzes darstellen und entscheidende Verbesserungen bringen, ohne mit der bewährten schweizerischen Tradition zu brechen. Eine umfassende Neugestaltung mit Bundesfachgerichten, wie sie ein Minderheitsantrag vorsieht, käme für mich aus verschiedenen Gründen für unser System nicht in Betracht. Kurz zu den Reformpunkten:

1. Unser Bundesgericht ist chronisch überlastet; verschiedenste Massnahmen konnten keine wirksame Abhilfe schaffen. Im Interesse unseres Rechtsstaates muss aber die Funktionsfähigkeit unseres obersten Gerichtes wieder verbessert werden. Nur so können einerseits ein wirksamer Rechtsschutz – das beinhaltet auch ein speditives, kostenmässig tragbares und einheitliches Verfahren –, andererseits aber die Sicherheit der Rechtsfortbildung und die Sicherstellung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung gewährleistet werden.

In erster Linie die Abschaffung der Direktprozesse ist dabei ein unumgängliches Erfordernis. Jeder Prozess soll unterhalb des Bundesgerichtes beginnen. Damit direkt verbunden ist natürlich der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen beim Bund und in den Kantonen. Dem Bundesgericht sollen flächendeckend in allen Bereichen Gerichtsbehörden vorgeschaltet werden. Gleichzeitig wird damit auch die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber heute erheblich verbessert, würde doch künftig praktisch überall Anspruch auf Zugang zu einem Gericht, die sogenannte Rechtsweggarantie, bestehen.

Das ist für mich auch der Grund, einer – allerdings streng eingegrenzten – Ermächtigung an den Gesetzgeber zuzustimmen,

nötigenfalls eine angemessene Zugangsbeschränkung ans Bundesgericht vorzusehen. Der Grundsatz eines möglichst offenen und freien Zugangs an unser oberstes Gericht muss aber auch in Zukunft Gültigkeit haben.

2. Die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, d. h. die Ausdehnung der Normenkontrolle auf Bundesgesetze: Damit wird der Rechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger um einen ganz entscheidenden Bereich erweitert. Indem die Kontrolle instanzlich auf das Bundesgericht einerseits und auf den konkreten Anwendungsfall andererseits beschränkt bleibt und zusätzlich die Ausnahmeklausel der politischen Frage vorgesehen ist, ist auch ein allfälliger Einwand der Verletzung der Gewaltenteilung kaum haltbar.

3. Die Vereinheitlichung des Prozessrechtes, welche von der Rechtslehre und von zahlreichen Kantonen seit langem gefordert wird: Auch diese bringt mehr Effizienz und die bereits eingangs geforderte Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit. Ich bitte Sie deshalb, in den Grundsätzen dem ganzen Paket in der Fassung der Kommissionsmehrheit bzw. des Bundesrates zuzustimmen.

Baumberger Peter (C, ZH): Gestatten Sie einem praktizierenden Anwalt beim Eintreten einige Bemerkungen zu dieser Justizreform. Ausgangspunkt ist auch für mich die unbestreitbare Überlastung des Bundesgerichtes, Sie haben die Zahlen gehört. Ich möchte Ihnen aber einfach sagen, wozu das führt: Es führt zu einer faktischen Einzelrichterei. Diese faktische Einzelrichterei nimmt zu, und wir Anwälte pflegen das «Loterie romande» zu nennen. Es kommt dann nämlich ausserordentlich stark darauf an, wen Sie zufällig als Referenten zugeteilt bekommen und wen nicht. Auch formale Kollegialentscheide basieren letztlich auf der Beurteilung eines einzelnen Richters, der die Akten durchgesehen hat.

Daraus ergeben sich für mich als Anwalt gewisse Konsequenzen: Entweder müssen Sie Schranken setzen, oder Sie müssen das Gerichtssystem umbauen.

Zu den Schranken: Die Mehrheit hat in Artikel 178a eine Lösung zu finden versucht. Es ist nur ein Versuch, man hat das Problem im wesentlichen an den Gesetzgeber delegiert; wir werden auf dieses Problem zurückkommen müssen. Ich bin selbstverständlich einverstanden mit dem, was in Absatz 2bis steht. Es ist sinnlos, wenn Bagatellfälle und unbegründete, aussichtslose Beschwerden vor das Bundesgericht kommen, darüber werden wir uns kaum gross streiten. Es wird dennoch eine Auseinandersetzung bei der Gesetzgebung geben.

Deswegen habe ich mir nun aus meiner praktischen Erfahrung heraus – ich führe immer wieder Prozesse vor Bundesgericht – überlegt, wie man das Gerichtssystem umbauen könnte. Bevor man ans Umbauen geht, muss man eine Diagnose stellen. Die Diagnose lautet – wir haben das von Kollege Leuba gehört –: Die Rechtsuchenden finden sich nicht mehr mit erstinstanzlichen Entscheidungen ab und zunehmend auch nicht mehr mit kantonalen Gerichtsentscheiden. Die Kleinräumigkeit als Folge unseres Föderalismus wirkt sich da vielleicht etwas aus. Die Leute haben den Eindruck, die Richter seien persönlich und örtlich dem Ausgangspunkt ihres Streitfalles zu nahe.

1. Es ergibt sich daraus, dass unsere kantonalen Instanzen zunehmend zu Durchlauferhitzern werden, was dazu führt, dass das Bundesgericht seine Aufgabe nicht mehr voll zu erledigen vermag.

2. Ein wichtiger Faktor für gute Rechtsprechung ist, dass der Rechtsfrieden schnell wiederhergestellt wird. Also ist eine schnelle Rechtsprechung erforderlich. Wir haben das zunehmend nicht mehr.

Die Lösungsidee, die sich daraus einerseits zur Entlastung des Bundesgerichtes und andererseits zur Straffung des Rechtsweges ergäbe, wäre ein Umbau unserer Gerichtsorganisation. Ein gewisser Ansatz dieser Idee findet sich im Antrag der Minderheit I (Thür) – ich möchte ihm das zugestehen –, aber das ist nur ein Ansatz und meines Erachtens nicht fertig gedacht; er ist auch in der Motion Gross Jost (98.3302) nicht fertig gedacht. Denn wir können das Problem natürlich nicht lösen, indem wir einfach zusätzliche Gerichts-

instanzen einfügen, sondern wir müssen tatsächlich umbauen, und wir müssen auch ergänzen. Wir müssten wohl den Weg suchen, auf kantonaler Ebene nur noch eine Instanz zu haben.

Ein Beispiel ist – es gibt nicht nur eines, aber im Kanton Zürich gibt es ein klassisches und sehr erfolgreiches Beispiel – das kantonale Handelsgericht. Ich bitte schon jetzt jene, die sich mit diesen Problemen befassen, bei der Umsetzung, wenn wir die Vorinstanzen fürs Bundesgericht regeln, an diese Fälle zu denken und ja nicht das zu tun, was im Moment auch zur Diskussion steht, nämlich den Kantonen vorzuschreiben, es müssten immer zwei Instanzen sein; das wäre ungefähr das Verkehrteste, was wir hier tun können.

Auf Bundesebene ergäbe sich daraus, dass man wahrscheinlich eben doch, ich sage mal, sprachregionale Bundesgerichte schaffen würde, die Tat- und Rechtsfragen prüfen, also einen umfassenden Zugang zum Bundesgericht ermöglichen. Die Bundesgerichte in Lausanne und Luzern hätten dann vor allem noch Kassationsfunktionen, hätten also einerseits reine Rechtsfragen zu prüfen und andererseits die einheitliche Rechtsprechung zu sichern.

Ich habe diesen Antrag – Sie haben es gesehen – nach reiflicher Überlegung und verschiedenen Diskussionen nicht gestellt. Aber ich glaube – auch wenn das im Moment politisch aussichtslos ist –, dass wir uns diese Überlegungen zukünftig machen müssen. Ich muss Ihnen auch sagen: Ich habe mit mehreren Bundesrichtern über dieses Problem gesprochen, und da sind durchaus ähnliche Vorstellungen vorhanden.

Ich empfehle Ihnen auch persönlich ohne grosse Begeisterung Eintreten, vor allem deswegen, weil zumindest einmal die überfällige Vereinheitlichung des Prozessrechtes kommt. Ich werde dazu in der Detailberatung noch zwei, drei Worte sagen.

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

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*