

In einer nächsten Phase soll nun gemeinsam mit den Kantonen über das weitere Vorgehen beraten und entschieden werden. Im Vordergrund stehen dabei das Schliessen der Wissenslücken und die ständige Überwachung des Seewassers. Zudem werden Fragen bezüglich Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten von Bund und Kantonen sowie bezüglich der Verteilung der allenfalls anfallenden Kosten auf Bund und Kantone zu diskutieren sein. Es ist so, dass diese Munition ein mögliches Risiko darstellt. Allerdings gibt es noch andere Elemente, die allenfalls für diese Veränderungen im Ökosystem der Seen kausal sein könnten.

Wie Sie sehen, sind die Untersuchungen hinsichtlich der Gefährdung von Mensch und Umwelt durch die in den Seen deponierten MunitionsLAGER voll im Gang. Die bis anhin gewonnenen Erkenntnisse weisen aber auf keine akute und als dringlich zu bewertende Gefährdung hin. Eine Bergung erscheint aus heutiger Sicht nicht sinnvoll, wäre aber auf der Grundlage allfälliger neuer Erkenntnisse und der Abwägung aller Aspekte weiter zu evaluieren.

In diesem Sinne beantragt Ihnen der Bundesrat die Ablehnung der Motion. Der Motionstext ist aus der Sicht des Bundesrates doch um einiges imperativer, als es die Minderheit hier dargestellt hat; denn letztlich geht es natürlich um eine «potenzielle Gefahr». Die Frage ist, welche Gefahr die grösstere ist. Und der Motionstext beinhaltet die Verpflichtung, «so weit zu bergen .... als diese eine potenzielle Gefahr .... darstellen». Hier muss der beschrittene Weg mit Bedacht, aber auch mit Konsequenz weiterverfolgt werden, um am Schluss den Schaden so weit zu begrenzen, zu kontrollieren respektive zu beheben, als es die Umwelt und die Gesundheit der betroffenen Regionen erfordern.

Ich bitte Sie mit dieser Absichtserklärung, die Motion abzulehnen.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motion .... 7 Stimmen  
Dagegen .... 29 Stimmen

## 06.006

### **Schweizer Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der Nato. Bericht** **Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport**

#### *Erstrat – Premier Conseil*

Bericht Nato-Delegation 31.12.05

Rapport Délégation OTAN 31.12.05

Ständerat/Conseil des Etats 23.03.06 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 24.03.06 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Sie haben einen umfangreichen schriftlichen Bericht erhalten. Der Berichterstatter, Herr Maissen, verzichtet auf das Wort.

#### *Vom Bericht wird Kenntnis genommen*

*Il est pris acte du rapport*

## 06.400

### **Parlamentarische Initiative**

#### **RK-SR.**

#### **Anzahl Richter am Bundesgericht.**

#### **Verordnung der Bundesversammlung**

#### **Initiative parlementaire CAJ-CE.**

#### **Nombr de juges au Tribunal fédéral.**

#### **Ordonnance de l'Assemblée fédérale**

#### *Erstrat – Premier Conseil*

Einreichungsdatum 14.02.06

Date de dépôt 14.02.06

Bericht RK-SR 21.02.06 (BBI 2006 3475)

Rapport CAJ-CE 21.02.06 (FF 2006 3347)

Stellungnahme des Bundesgerichtes/EVG 09.03.06 (BBI 2006 3511)

Avis du Tribunal fédéral/TFA 09.03.06 (FF 2006 3385)

Stellungnahme des Bundesrates 17.03.06 (BBI 2006 3503)

Avis du Conseil fédéral 17.03.06 (FF 2006 3377)

Ständerat/Conseil des Etats 23.03.06 (Erstrat – Premier Conseil)

#### *Antrag Marty Dick*

#### **Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag:**

- zusätzliche Angaben vom Bundesgericht zu verlangen;
- zu versuchen, eine konsensuelle Lösung mit dem Bundesgericht zu finden;
- eine Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen durchzuführen (kantonale Gerichte, Rechtsfakultäten, Schweizerischer Anwaltsverband, Schweizerischer Juristenverein, Demokratische Juristinnen und Juristen usw.).

#### *Proposition Marty Dick*

#### **Renvoi à la commission avec mandat:**

- d'exiger des données supplémentaires du Tribunal fédéral;
- de tenter de trouver une solution consensuelle avec le Tribunal fédéral;
- de procéder à une consultation des milieux intéressés (Tribunaux cantonaux, Facultés de droit, Fédération suisse des avocats; Société suisse des juristes, Juristes démocrates etc.).

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Es geht heute vordergründig um eine Zahl und um einige damit zusammenhängende Nebenbelange. Wichtiger noch aber ist, dass unsere heutige Entscheidung auch Bedeutung haben wird für das zukünftige Verständnis, wie sich unsere drei Gewalten zueinander zu verhalten und wie wir die richterliche Unabhängigkeit in unserem System zu begreifen haben. Warum sehe ich das heutige Traktandum auch so?

In der Gewichtung der Gewalten kommt unserem Parlament eine übergeordnete, die eigentliche Rechtsprechung allerdings und richtigerweise nicht mitumfassende Rolle zu. Wir sind einerseits Koordinator, wenn Belange zu klären sind, die sich nicht klar der einen oder anderen Gewalt zuordnen lassen. Andererseits – und dies ist bedeutsamer – sind wir diejenige Instanz, die für das Funktionieren der Justiz zentrale Fragen zu klären und zu entscheiden hat. Wir bestimmen über die Mittel, und wir bestimmen die Personen, die an den Gerichten als Richter angestellt sind. Uns obliegt die Oberaufsicht, und wir legen – das ist neu – in einer Verordnung die Richterzahl fest.

Die Kompetenz, die Richterzahl festzulegen, ist für uns aber nicht primär ein Recht, es ist dies vorab und in erster Linie eine Pflicht. Wir müssen uns – ob angenehm oder nicht – die



für eine solche Entscheidung relevanten Gedanken machen, wir müssen Argumente abwägen, Unterlagen beziehen, vor allem aber: Wir müssen entscheiden. Zwar wissen wir, dass unsere Entscheide nicht Ewigkeitscharakter haben werden, ist doch die Verordnung dazu da, Flexibilitäten zu verschaffen, damit auf veränderte Gegebenheiten reagiert werden kann.

Es darf aber auch nicht zur Folge haben, dass wir Entscheide nicht treffen wollen und hinausschieben mit der Begründung, eine letzte Sicherheit für die Richtigkeit einer Entscheidung bestehe nicht bzw. noch nicht. Entscheide über die Zukunft sind immer mit Unsicherheiten behaftet. Entscheide deswegen aber nicht zu fällen ist eine Flucht aus der Verantwortung, die das Gesetz uns und nur uns übertragen hat.

Entscheiden zu müssen heißt aber auch, rechtzeitig zu entscheiden. Das Bundesgerichtsgesetz tritt am 1. Januar 2007 in Kraft. Liegt dann die Verordnung noch nicht vor, so wäre dies möglicherweise nicht allzu tragisch, sind doch die Bundesrichter über diesen Zeitpunkt hinaus gewählt. Tritt aber eine Bundesrichterin oder ein Bundesrichter beispielsweise infolge Krankheit zurück, wären wir nicht befugt, einen Ersatz zu wählen, dies selbst dann nicht, wenn die Funktionsfähigkeit des Gerichtes – zum Beispiel wegen der Sprachen – gefährdet wäre.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat die dem Parlament zustehende Verantwortung übernommen und sich ihr gestellt. Wir haben in angesichts der Komplexität recht kurzer Zeit die Entscheidungsgrundlagen und Anträge ausgearbeitet, die Ihnen heute eine Entscheidung ermöglichen. Kollege Marty sieht dies anders; ich werde darauf zurückkommen. Vorerst sei kurz dargestellt, wie dieses Entscheidungsprozedere in Ihrer Kommission für Rechtsfragen aussah. Uns standen zu Beginn unserer Debatte, unserer Diskussion drei Möglichkeiten offen:

1. Variante: Wir hätten die Vorstellungen des Bundesgerichtes übernehmen können.
2. Variante: Wir hätten eher nach Gefühl entscheiden und auf oberflächliche Plausibilitäten abstellen können.
3. Variante: Wir hätten aber auch nach einer gewissen Methode vorgehen können, nach einer Methode, die auf mehreren von uns als zielführend beurteilten Annahmen, die vorgängig zu diskutieren gewesen wären, basiert hätte.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat sich für die dritte Möglichkeit, für die methodische Möglichkeit entschieden, dabei nicht zuletzt von folgenden Überlegungen ausgehend: Uns waren die sehr divergierenden Standpunkte und Positionen der Bundesgerichte einerseits und des EJPD andererseits bekannt. In dieser Situation mussten wir uns sagen, dass wir eine eigenständige, von uns selbst ausgehende Fassung zu finden hatten, die auf für alle nachvollziehbaren Entscheidungen basiert, um dadurch der Rolle gerecht zu werden, die uns vom Gesetz zugewiesen ist. Wir mussten uns also ein eigenes Bild machen, einen eigenen Weg finden, einen Weg zudem, der an Methoden anknüpft, die andernorts zur Klärung von organisatorischen Fragen angewandt werden.

So vorzugehen war der unabhängige Weg, ein Weg also, der nicht als Parteinahme für die eine oder andere Seite verstanden werden konnte. Die Überparteilichkeit unseres Rates aber ist die Voraussetzung dafür, dass bei der Frage um die Richterzahl Ruhe einkehrt und Sicherheit in Bezug darauf entsteht, wie sich das neue Bundesgericht zu konzipieren hat. Ruhe und Sicherheit sind es aber auch, die jetzt eine Entscheidung erfordern. Handeln wir nicht, bleibt das Diffuse weiterhin im Raum; Diffuses aber ist es, was Nährböden für Fragen, Gerüchte, Prestige und Ähnliches ist.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hätte es sich leichter machen können. Sie alle wissen, dass bei einer Verordnung der Bundesversammlung an sich der Bundesrat die Vorarbeiten machen und Antrag stellen müsste, auch dann, wenn diese Verordnung die Gerichte betrifft. Herr Bundesrat Blocher hat damit eigentlich begonnen, indem er dem Bundesgericht vorschlug, ihm seine Vorstellungen über seine zukünftige Organisation zu benennen; dies allerdings auf der Basis ei-

nes von ihm benannten Finanzrahmens. Völlig wertneutral sei hier festgestellt, dass es hierzu nicht kam.

Herr Bundesrat Blocher und die Präsidenten verschiedener Parlamentskommissionen, die in das Gerichtswesen involviert sind, kamen dann zur Auffassung, dass es richtig ist, wenn das Parlament in der Richterfrage die Federführung übernimmt und damit auch einem Wunsch entspricht, den die Gerichte selbst benannt haben. Ich glaube und hoffe, dass unsere Bereitschaft die Ursache dafür sein kann, unschöne und letztlich für alle kontraproduktive Auseinandersetzungen über die Positionierung der Gewalten auf das richtige Mass zurückzuführen. Unsere Kommission für Rechtsfragen war bereit, das Lead zu übernehmen, und ich hoffe, dass wir diese Führung beibehalten können, indem wir hier eine klare Entscheidung treffen.

Unsere Bemühung, eigenständig, neutral und transparent zu entscheiden, bedeutete aber nicht, dass wir die beiden anderen Gewalten nicht in unsere Arbeit einbezogen. Das EJPD ernannte, wie es Vorschrift ist, eine Vertretung in der Person von Herrn Auer. Es war Herr Auer, und nur er, der jeweils an den Sitzungen unserer Kommission anwesend war. Herr Bundesrat Blocher war erst ab dem Zeitpunkt, an dem der Bericht des Gesamt Bundesrates vorgelegt wurde, an unseren Sitzungen anwesend.

Bedeutend intensiver dagegen waren die Kontakte mit den Bundesgerichten. Ich orientiere Sie vor allem im Hinblick auf den Antrag Marty Dick, der vom Bundesgericht zusätzliche Abklärungen wünscht, relativ detailliert über die Kontakte, welche Ihre Kommission für Rechtsfragen zu den Bundesgerichten hatte.

Am 8. Oktober 2005 wandte sich die Kommission für Rechtsfragen an die Bundesgerichte, mit dem Ersuchen, ihr Angaben, Quantifizierungen über die durch die Bundesgerichtsrevision erwarteten Be- und Entlastungen zu machen, also über Einzelheiten zu Fallzahlen, über Einzelheiten zum Personalbestand, über die in Aussicht genommene Organisationsstruktur, über die den Aufwand der Richter und Gerichtsschreiber bei der Fallbehandlung usw. Auskunft zu geben. Zwei Wochen später traf eine entsprechende Antwort der Bundesgerichte ein; die von uns gestellten Fragen wurden detailliert beantwortet. An der ersten Sitzung der Kommission für Rechtsfragen, welche zur Zahl der Bundesrichter Stellung nahm, nämlich an der Sitzung vom 31. Oktober 2005, waren beide Präsidenten der Bundesgerichte, also die Präsidenten des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes und des Bundesgerichtes, anwesend, die Vizepräsidentin des Versicherungsgerichtes und der Vizepräsident des Bundesgerichtes sowie Herr Bundesrichter Arthur Aeschlimann. Nicht zuletzt als Folge der dabei geführten Diskussionen setzte die Kommission für Rechtsfragen eine Arbeitsgruppe ein, die sich ihrerseits mit der Frage an das Bundesgericht wandte, ob über die Zahl, die Art und den Aufwand der Beteiligung der Richter und Gerichtsschreiber an den einzelnen Fällen Auskünfte erhältlich seien. Dies wurde verneint, weil für solche Detailfragen derzeit noch die statistischen Unterlagen ganz oder teilweise fehlten.

Die Arbeitsgruppe arbeitete in der Folge ein Papier aus, von welchem sie glaubte, dass es die Grundlage bilden könnte, um rational an die Frage der Zahl der Richter heranzugehen. Dieses Papier wurde schon in seinem ersten Entwurf dem Bundesgericht zugestellt, und zwar am 6. Januar dieses Jahres. Das Bundesgericht nahm zu diesem Arbeitspapier Stellung und sagte, bei gewissen Zahlen seien Korrekturen vorzunehmen. Diese Korrekturen wurden eingefügt, und am 23. Januar wurde dieses modifizierte Papier im Plenum der Kommission für Rechtsfragen erneut beraten. Auch bei dieser Diskussion waren die beiden Präsidenten der Gerichte, nämlich Frau Präsidentin Leuzinger und Herr Präsident Nay, anwesend, dies während der ganzen Debatte, ausgenommen die eigentliche Beschlussfassung.

Die Kommission für Rechtsfragen fasste in der Folge Beschluss, dies provisorisch, und zwar in der Weise, dass sie sich entschied, 38 Richter als die richtige Zahl zu benennen. Der Bericht wurde aufgrund dieses provisorischen Beschlusses ausgearbeitet, worauf dann der definitive Entscheid ge-

fällt wurde. Auch dieser Entscheid wurde den Bundesgerichten zur Stellungnahme zugestellt. An den Kurzsitzungen vom 21. und 23. März 2006 war Herr Bundesgerichtspräsident Nay anwesend.

Diese Aufzählung zeigt, dass das Bundesgericht über die gesamte Tätigkeit der Kommission für Rechtsfragen umfassend informiert war. Insbesondere hatten die Bundesgerichte zu mehreren Malen Gelegenheit, sich zu unserem Vorgehen zu äussern; dies auch in Kenntnis der Vorstellungen der Kommission für Rechtsfragen, welche sie im Hinblick auf den zu treffenden Entscheid entwickelt hatte. Es ist festzustellen, dass das Bundesgericht bei all diesen Diskussionen bei seiner Sicht der Dinge blieb. Es erachtete bei allen denkbaren Schritten, die ich vorher erwähnt habe, eine Zahl von 41 Richtern, also den bisherigen Bestand, als richtig und war der Auffassung, eine Überprüfung und eine allfällige Reduktion seien erst dann vorzunehmen bzw. uns vorzuschlagen, wenn Erfahrungen mit der Bundesgerichtsrevision gemacht worden seien.

Dieses Festhalten an einem Standpunkt ist in keiner Art und Weise als Kritik gemeint. Es ist das selbstverständliche Recht des Bundesgerichtes, seine Beurteilung aufrechtzuhalten. Das aber ändert nichts an der uns – und nur uns – obliegenden Pflicht, in der Sache selbst eine Entscheidung zu treffen.

Der nunmehrige Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen geht von Annahmen aus. Eine dieser Annahmen basiert auf der Überlegung bzw. auf der Tatsache, dass sich eine massive Zunahme der Kosten und der Zahl der beim Bundesgericht tätigen Personen nicht nur mit der Zunahme der Fallzahlen erklären lässt. Er lässt vielmehr auch den Aufbau von Strukturen erahnen, die, wie das auch andernorts der Fall ist, sehr breit und komplex geworden sind und nach Meinung der Kommission für Rechtsfragen optimiert werden können.

Eine andere Annahme, welche zum Mehrheitsantrag führte, war, dass das neue Bundesgerichtsgesetz gesamthaft Entlastungen bringen wird, dies auch bezüglich des Personals. Wir haben diese Be- und Entlastungen quantifiziert. Für Sie ist es wichtig zu wissen, dass all diese Quantifizierungen aufgrund von Zahlen vorgenommen wurden, die uns auch von den Bundesgerichten genannt wurden.

Um hier etwas klarer zu werden, benenne ich zwei Beispiele: Das Bundesgerichtsgesetz integriert das Versicherungsgericht in das neue Bundesgericht, was bedeutet, dass nur noch eine Führungsstruktur bestehen muss. Es war das Versicherungsgericht, welches gesagt hat, diese Konzentrierung der Führung bedeute, dass eine Richterstelle eingespart werden könnte. Ein zweites Beispiel: Wir haben im Bundesgerichtsgesetz beschlossen, dass die Kognition bei Versicherungsfällen eingeschränkt wird. Ursprünglich war die Meinung, dass diese Einschränkung alle Versicherungsfälle des Sozialversicherungsbereiches betreffen würde. Im Bundesgerichtsgesetz selbst haben wir bei der IV die volle Kognition, also Sachverhaltsfeststellung und Rechtsüberprüfung, noch belassen. In der Zwischenzeit haben wir aber entschieden, dass auch bei den IV-Fällen die Kognition eingeschränkt wird. Derzeit besteht nur noch bei den UVG- und bei den Militärversicherungsgesetz-Fällen eine umfassende Kognition. Die Zahl dieser Fälle ist aber gering.

Ich erinnere Sie daran, dass das Versicherungsgericht ein Entlastungspotenzial von 20 Prozent genannt hat, wäre die Kognition überall eingeschränkt worden. Wir haben in der Gerichtskommission dieses Potenzial um 5 Prozent reduziert, nämlich auf 15 Prozent, was in Personalstellen der Richter ausgedrückt 1,65 Stellen entspricht.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass allein diese beiden Beispiele – Teilintegration und Änderung in der Kognition, von den Gerichten selbst benannt – ein Einsparungspotenzial von ungefähr 2,5 Richtern bedeutet.

Der Antrag der Mehrheit basiert auch auf etwas anderem, Zusätzlichem nämlich, auf einer geänderten Arbeitsweise des Gerichtes. Das Bundesgericht hat uns dafür kritisiert, dass wir in unserem Bericht das Wort «Fall-Manager» erwähnt haben, dies für die Tätigkeit des Bundesrichters. Es

mag sein, dass ein anderer Ausdruck ebenfalls verwendet werden können. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass zwischenzeitlich vom Bundesgericht selbst seine Organisation so aufgezogen wurde, dass zu jedem Richter drei Gerichtsschreiber gehören. Ein Bundesrichter führt also eine Gruppe, und Führen und Betreuen heißt eben managen, und wir glauben, dass diese Art und Weise der Behandlung der Fälle durchaus eine richtige ist. Aus dieser Tendenz, vermehrt mit Gerichtsschreibern zu arbeiten, können und müssen wir aber ableiten, dass sich demzufolge eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht rechtfertigen lässt, sondern dass sich im Gegenteil mit einem Ausbau der Dienste und der Gerichtsschreiber eine gewisse Fokussierung auf weniger Richter rechtfertigen lässt.

Wir haben, um noch auf einen Einwand einzugehen, mit unserer Beurteilung nicht in die Unabhängigkeit der Gerichte eingegriffen, weil ja das Gericht in seiner Verwaltung unabhängig ist. Wir haben nichts mehr und nichts weniger getan, als das als Grundlage für unsere Entscheidung zu nehmen, was das Bundesgericht in seiner Praxis selbst bewiesen hat. Die Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen stellt Ihnen einen Antrag, von dem Sie nachvollziehen können, wie entstanden ist. Er basiert, von Ihnen überprüfbar, auf Annahmen, von denen Sie sich ein Bild machen können. Wir haben die Richterzahl nicht, wie zum Teil gesagt wird, berechnet. Wir haben Annahmen getroffen und diese Annahmen mit Zahlen hochgerechnet, miteinander in Verbindung gebracht, Zukunftsprognosen gemacht. Dies ist nichts anderes, als was wir in Tausenden von Geschäften, die uns in der Politik beschäftigen, ebenfalls tun.

Selbst dann aber, wenn jemand unsere Methodik falsch findet würde, müsste er aus Plausibilitätsgründen zum Ergebnis kommen, dass die Zahl von 41 nicht aufrechterhalten werden kann. Die ganze Revision des Bundesgerichtsgesetzes beruhte auf der Annahme und war gezeichnet durch das Ziel, eine Vereinfachung, eine Verschlankung, der gerichtlichen Strukturen zu schaffen; dies durch die Schaffung neuer Bundesgerichte, durch die Vereinfachung von Rechtsbeschwerdesystemen und anderes. Es würde nicht verstanden, wenn unser Parlament mit diesem Ziel eine Gesetzesrevision beschliesst, um dann am Schluss zu sagen, dieses Ziel sei deswegen nicht erreicht worden, weil wir an der Zahl von 41 festhielten, und demzufolge selbst erklären, dass wir unsere Zielsetzung nicht erreicht hätten.

Die Zahl der 38 Richter erlaubt eine Organisation. Unsere Kommission ist für die Organisation zwar nicht zuständig. Aber trotzdem: Wenn wir 38 Richter wählen, könnte dies – muss aber nicht – bedeuten, dass das Bundesgericht die im Gesetz vorgesehenen sieben Kammern mit je fünf Richterinnen und Richtern bestückt, also mit derjenigen Zahl, mit der eine Kammer Entscheide im Maximum fällt. Die drei verbleibenden Richter könnten beispielsweise der Verwaltungskommission angehören und fallweise in einzelne Abteilungen delegiert werden.

Ihre Kommission für Rechtsfragen erachtet es nicht als richtig, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Über das Bundesgerichtsgesetz als solches ist nämlich eine Vernehmlassung durchgeführt worden, und in diesem Bundesgerichtsgesetz ist die Bestimmung enthalten, dass das neue Bundesgericht zwischen 35 und 45 Richter zählen soll. Wenn die Mindestzahl von 35 in der Vernehmlassung über das Bundesgerichtsgesetz nicht beanstandet worden ist, heisst dies, dass dies auch für die Zahl 38 nicht der Fall sein kann.

Konsensuale Lösungen sind gut. Es darf aber nicht so sein, dass in der Erwartung, dass konsensuale Lösungen doch noch möglich wären, Entscheidungen immer und immer wieder aufgeschoben werden. Zumaldest im vorliegenden Fall, in dem die Kontakte mit dem Bundesgericht intensiv waren und in dem es sich abzeichnet, dass eine konsensuale Lösung nur möglich wäre, wenn wir uns den Vorstellungen des Bundesgerichtes anschliessen würden, glaube ich, sind wir verpflichtet, eine Entscheidung zu treffen. Wir müssen eine Entscheidung treffen, und zwar nicht erst in einigen Monaten, sondern jetzt.



Ein letzter Punkt: Die doch recht klare Mehrheit Ihrer Kommission für Rechtsfragen hat diesen Beschluss gefasst, dies auch mit Personen, welche dem Gerichts- und dem Rechtswesen nahe stehen. Die Kommission für Rechtsfragen besteht vorwiegend aus Juristen, und es waren Anwälte und den Gerichten nahestehende Personen, welche die Mehrheit unterstützt haben. Alle diejenigen, die dies getan haben, sind der festen Überzeugung, dass auch mit der Zahl von 38 Richtern die Funktionalität des Gerichtes aufrechterhalten werden kann und dass eine kompetente und zeitgerechte Rechtsprechung gewährleistet bleibt. Wir meinen deshalb, dass Sie der Mehrheit zustimmen können, zustimmen sollten.

In diesem Sinne stelle ich Ihnen Antrag, Sie möchten auf die Vorlage eintreten und den Rückweisungsantrag Marty Dick ablehnen.

**Marty Dick (RL, TI):** Après plus de dix ans d'activité dans ce conseil, je crois ne pas me tromper en disant que c'est la première fois que je fais une proposition de renvoi à la commission. Je crois que j'ai démontré, durant ces années, que je ne recherchait pas systématiquement la confrontation. J'ai démontré à plusieurs reprises que je ne craignais nullement d'être en minorité, comme je le serai cette fois également. Ma proposition est en fait un signe de respect envers nos institutions. C'est aussi une petite contribution pour faire en sorte que ce conseil reste ce qu'il était, c'est-à-dire une chambre de réflexion et non pas une «arène de précipitation».

Le Tribunal fédéral n'est pas une fabrique de yogourts, ni un atelier de confection de pantoufles de gymnastique. Nous sommes en train de discuter de la cour suprême de notre pays, du pouvoir judiciaire, des institutions de notre Etat républicain. Le fait de fixer le nombre des juges n'est pas, comme vous l'avez fait, Monsieur Schweiger, un exercice de mathématiques qui se base sur toutes sortes d'hypothèses qui ne sont pas encore réalisées, et encore moins vérifiées. En fait, nous sommes en train de discuter d'une question éminemment politique et d'une grande importance sur le plan institutionnel. J'aurais aimé que le président du Tribunal fédéral siège devant nous. Je ne comprends pas pourquoi on l'invite lorsqu'on parle du budget et pas maintenant lorsqu'on parle du nombre de juges, qui est aussi un élément fondamental du budget. Sans «déranger» Montesquieu, Tocqueville ou notre Jean-François Aubert, je trouve qu'il y a quelque chose de choquant dans cette absence et de significatif quant à la sensibilité qu'il y a envers le pouvoir judiciaire.

Si, au lieu de nous occuper seulement de calculs, qui ont l'apparence de comptes d'apothicaire fondés, je le répète, sur des hypothèses qui ne sont encore nullement vérifiées, nous avions parlé des conséquences d'une loi qui n'est pas encore entrée en vigueur; si nous ne nous étions pas seulement concentrés sur ces calculs, nous aurions peut-être prêté une plus grande attention au véritables enjeu auquel nous sommes confrontés. Nous nous serions aperçus que cet enjeu est extrêmement délicat.

Toute la littérature qui parle aujourd'hui des problèmes de la justice – mais nous ne nous en sommes pas préoccupés – met en garde les démocraties contre la limitation des moyens alloués au fonctionnement de la justice. C'est, comme on le dit dans cette littérature, un danger d'attentat contre l'indépendance de la justice.

Nous avons réformé notre organisation judiciaire par le biais de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral dans le but d'améliorer le fonctionnement de la justice et de réduire la charge de notre cour suprême. Ceux qui ont suivi – et vous les avez tous suivis – ces travaux de révision, savent pertinemment qu'au cours des travaux, le but de réduire la charge du Tribunal fédéral a été peu à peu oublié et presque abandonné. Dans la «Revue suisse des juristes» – un article qui n'a pas été pris en considération; on nous a distribué des coupures de journaux, mais pas de revues ni de littérature juridiques sur ces problèmes –, il y a un article tout à fait récent qui analyse cette réforme et qui relativise énormément les con-

séquences sur la charge du Tribunal fédéral. Donc, nous parlons d'une réforme qui n'est pas encore entrée en vigueur et cela montre à quel point il n'y a aucune urgence aujourd'hui à précipiter une décision.

Dans son intervention, le rapporteur n'a pas eu l'occasion de vous dire que nous avons pris connaissance du rapport du Conseil fédéral et de celui du Tribunal fédéral avant-hier matin à 7 heures moins le quart et que nous avons poursuivi la discussion encore hier à 7 heures du matin!

Pourquoi faut-il prendre une décision précipitamment alors que la réforme de l'organisation judiciaire ne déploie pas encore ses effets? alors que le pouvoir judiciaire nous dit que la réduction du nombre de juges mettrait en danger son travail? On peut ne pas partager ce point de vue du Tribunal fédéral, mais je crois qu'on pourrait consacrer un peu plus de temps à nous concerter avec le pouvoir judiciaire pour essayer de tout mettre en oeuvre pour trouver une solution commune. Je crois que, si ce n'est pas par respect envers nos interlocuteurs du Tribunal fédéral, nous devrions le faire au moins par respect envers l'institution.

Le Tribunal fédéral n'est pas un office fédéral quelconque, comme certains semblent le penser. Il est quand même curieux que n'ayons encore jamais effectué tous ces petits calculs pour un autre service de l'administration. Il y a, dans l'administration fédérale, des services dont nous ne connaissons même pas l'effectif du personnel. Je pense par exemple aux services qui ont intercepté le fameux fax des services secrets égyptiens qui, apparemment, n'a aucune valeur; on serait étonné de savoir combien de personnes y travaillent et combien cela coûte au contribuable.

Nous n'avons reçu aucune information concernant le temps que consacre le pouvoir judiciaire à la formation et au perfectionnement, qui est un élément absolument fondamental. Si nous avions eu un peu plus de temps, nous aurions découvert à ce sujet une étude internationale du Conseil de l'Europe qui a été effectuée il y a quelques années, et nous aurions pu constater que la Suisse n'y occupe pas une place très brillante: nous faisons partie des pays qui investissent le moins de temps à la formation et au perfectionnement.

Nous n'avons aucune information quant au nombre de recours présentés à la Cour européenne de Strasbourg au cours de ces années, cour qui fait quand même un peu figure de thermomètre quant au travail de notre pouvoir judiciaire. De plus, nous avons fait une comparaison mathématique hypothétique, dans une période où le Tribunal fédéral était notoirement surchargé – tout le monde le savait, nous le savions! –, où le Tribunal fédéral a dû recourir systématiquement à des motivations succinctes de ses jugements, alors qu'il est important pour tout le reste du fonctionnement de la justice, pour les tribunaux de district, pour les tribunaux cantonaux, pour toutes les instances judiciaires, de pouvoir disposer d'une jurisprudence claire, complète et compréhensible. C'est ça, le meilleur investissement dans la justice!

Qu'il y ait des problèmes au Tribunal fédéral, j'en conviens; qu'il y ait aussi eu des déclarations malheureuses de la part de certains juges fédéraux, c'est vrai! Il y a aussi – et là je trouve la chose beaucoup plus délicate – des jugements qui n'ont pas plu, notamment à certains courants politiques; il y a eu des situations personnelles inacceptables. Mais allons-nous résoudre ces problèmes en réduisant aujourd'hui le nombre des juges? Je ne le crois pas. Que le problème ne soit pas si simple est attesté par les différentes propositions qui veulent fixer le nombre de juges: une proposition à 35, le Conseil fédéral à 36, la majorité de la commission à 38, le Tribunal fédéral à 41 et Monsieur Pfisterer à 41! Ne venez pas me raconter après cela que le problème est simple!

Pourquoi ne pas nous accorder un délai de réflexion supplémentaire pour chercher une solution qui convienne à tous? On recherche le consensus à propos de tout dans notre pays, et c'est juste! Pourquoi ne pas faire encore un effort face à ce problème institutionnel aussi important que délicat, au lieu de poursuivre des délibérations qui ont quand même été un peu précipitées. J'en veux pour preuve les séances de la commission de ces deux derniers matins.



Je ne dis pas qu'il faut mener une consultation auprès de tout le monde. Mais j'ai demandé à la Chancellerie de mon canton la liste des consultations de ces trois derniers mois. C'est incroyable! On consulte à propos de tout dans ce pays! Pourquoi ne pas demander l'avis aux Facultés de droit, aux Tribunaux cantonaux, à la Société suisse des juristes, à la Fédération suisse des avocats? Pourquoi se baser simplement sur l'avis de quelques avocats membres de notre commission qui ont affaire avec le Tribunal fédéral? Une consultation un peu plus large donnerait plus de force à notre proposition.

C'est dans ce sens et avec cet esprit que je vous propose de renvoyer cet objet à la commission.

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Ich kann dem Rat mit Freude mitteilen, dass unser Ratsmitglied Frau Christiane Brunner heute Geburtstag hat. Ich gratuliere ihr dazu und wünsche ihr alles Gute. (*Beifall*)

**Wicki Franz** (C, LU): Ich äussere mich zum Rückweisungsantrag Marty Dick. Herr Marty verlangt die Rückweisung der Vorlage an die Kommission mit dem Auftrag, erstens zusätzliche Angaben vom Bundesgericht zu verlangen, zweitens zu versuchen, eine konsensuelle Lösung mit dem Bundesgericht zu finden, und drittens eine Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen durchzuführen. Als Präsident der Kommission für Rechtsfragen bitte ich Sie, diesen Antrag abzulehnen, und dies aus folgenden Gründen:

1. Zum Auftrag, zusätzliche Angaben vom Bundesgericht zu verlangen: Die Kommission für Rechtsfragen hat mit Schreiben vom Oktober 2005 das Bundesgericht aufgefordert, zur vorgesehenen Verordnung betreffend die Richterzahl Stellung zu nehmen. Das Bundesgericht hat das dann auch getan, und zwar das Bundesgericht in Lausanne und das Bundesgericht in Luzern. Ich zitiere aus dem Begleitschreiben des Bundesgerichtes vom 25. Oktober 2005, unterzeichnet von den Präsidenten des Schweizerischen Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes und den entsprechenden Generalsekretären: «Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 6. Oktober 2005, worin Sie den beiden höchsten Gerichten Gelegenheit geben, sich zur Anzahl Richter und Richterinnen am neuen Bundesgericht zu äussern. Die von Ihnen aufgeworfenen Fragen zur Belastung und Organisation des Gerichtes haben wir umfassend geprüft und unterbreiten Ihnen die ausführlichen Antworten in der Beilage.»

Nachdem die Kommission für Rechtsfragen den Bericht und den Verordnungsentwurf verabschiedet hatte – Herr Schweiger hat das Vorgehen dargelegt –, luden wir das Bundesgericht nochmals ein, dazu Stellung zu nehmen. Das Bundesgericht machte davon Gebrauch. Die Stellungnahme des Bundesgerichtes und des EVG haben Sie erhalten. Sie wurde Ihnen ausgeteilt. Ich zitiere aus dem Schreiben des Bundesgerichtes vom 9. März 2006: «Wir danken Ihrer Kommission, dass Sie dem für die Umsetzung des neuen Bundesgerichtsgesetzes gebildeten und aus den Mitgliedern des Bundesgerichtes und des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes bestehenden 41er-Plenum das Recht eingeräumt haben, zu dieser sehr eng mit dem Voranschlag und der Organisation des Bundesgerichtes verbundenen Vorlage Stellung nehmen zu können. Wir machen davon gerne Gebrauch.»

Das Begehren Nummer 1 von Herrn Marty macht keinen Sinn. Diesem Begehren ist bereits entsprochen worden.

2. Der zweite Auftrag lautet zu versuchen, eine konsensuelle Lösung mit dem Bundesgericht zu finden. In diesem Punkt ist es klar, dass die Meinungen auseinander gehen können. Es ist ein Sachentscheid zu fällen. Diesen Auftrag hat uns das Bundesgerichtsgesetz gegeben, wonach wir uns in einer Verordnung der Bundesversammlung entscheiden müssen, wie gross die Anzahl der Bundesrichter sei. In diesem Punkt ist es klar: Das Bundesgericht hat im 41er-Plenum beschlossen, an der Anzahl von 41 Bundesrichtern festzuhalten. Dies können Sie der schriftlichen Stellungnahme des Bundesgerichtes, die Ihnen vorliegt, klar entnehmen. Das

Bundesgericht blieb also bei seiner Auffassung. Es gibt verschiedene Auffassungen.

Nun liegt es an den Räten, zuerst an unserem Rat und dann nachher am Nationalrat, hier einen Entscheid zu fällen. Diesen Auftrag hat uns das Bundesgerichtsgesetz gegeben. Weiter eine konsensuelle Lösung zu suchen bringt nichts. Wir müssen entscheiden, und es ist auch richtig, wenn wir entscheiden, damit es Ruhe gibt. Sie sehen ja dann in der Detailberatung: Wir haben einen Entscheid; wir legen Ihnen eine Vorlage vor, die eine gewisse Flexibilität beinhaltet.

3. Herr Marty verlangt eine Vernehmlassung bei den interessierten Kreisen. Er erwähnt dann die kantonalen Gerichte, die Rechtsfakultäten, den Schweizerischen Anwaltsverband, den Schweizerischen Juristenverein, die Demokratischen Juristinnen und Juristen usw. Diesen Antrag hat Herr Marty auch in der Kommission für Rechtsfragen gestellt, und die Kommission hat den Antrag abgewiesen.

Wir müssen heute im Rat entscheiden. Sie haben ja eine ganze Palette von Möglichkeiten, sich zu entscheiden. Wenn Sie die Vorlage bzw. die Fahne ansehen, dann stellen Sie fest, dass Sie tatsächlich eine Auswahlmöglichkeit haben. Der Vorschlag Ihrer Kommission ist begründet, die Kommission hat sich eingehend mit den entlastenden Wirkungen und den belastenden Wirkungen, welche die Revision der Bundesrechtspflege mit sich bringen wird, auseinander gesetzt.

Ich nenne hier stichwortartig die entlastenden Wirkungen:

1. der Wegfall von Direktprozessen;
2. die Ablösung der Anklagekammer des Bundesgerichtes durch die Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichtes;
3. im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen wird die neue Zuständigkeit des Bundesstrafgerichtes festgelegt;
4. der Wegfall der bundesgerichtlichen Aufsicht im Schuld-betreibungs- und Konkurswesen;
5. die Erhöhung der Streitwertgrenze;
6. die Einschränkung der Kognition bei den sozialversiche-rungsrechtlichen Abteilungen;
7. die Teilintegration des EVG in das Gesamtgericht.

Bei der Mehrbelastung haben wir als ersten Punkt die Streichung des Kassationsgerichtes des Kantons Zürich – hier sind mehr Fälle zu erwarten –, dann die Aufsicht des Bundesgerichtes über das Bundesstrafgericht und das Bundes-verwaltungsgericht. Auch das wird etwas Mehrbelastung mit sich bringen. Schliesslich wird es wahrscheinlich auch bei der öffentlich-rechtlichen Beschwerde eine Mehrbelastung geben.

Also, Sie sehen, die Kommission hat es sich nicht einfach gemacht, hier zu einem Entscheid zu kommen. Daher bitte ich Sie, erstens zu entscheiden – das heisst, den Rückweisungsantrag Marty Dick abzuweisen – und zweitens der Kommission zu folgen.

**Berset Alain** (S, FR): Si nous parlons aujourd'hui du nombre de juges que doit compter le Tribunal fédéral à l'avenir, c'est que nous sommes au bout d'un exercice qui dure depuis plusieurs années, avec notamment l'adoption d'une nouvelle loi fédérale sur le Tribunal fédéral.

Dans cette nouvelle loi, le Parlement s'est bien gardé d'arreter un nombre précis de juges, sentant peut-être qu'il s'agissait là d'une question relativement délicate. Elle prévoit une fourchette de 35 à 45 juges et notre décision doit s'inscrire dans celle-ci. Cela signifie aussi que le nombre de juges, de membres de la plus haute Cour du pays n'est pas fixé dans la Constitution, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays. Cela signifie que, contrairement aux autres pouvoirs que sont le Parlement et le gouvernement, le troisième pouvoir ne voit pas le nombre de ses membres fixé dans la Constitution. A partir de là, je crois qu'il revient clairement au Parlement d'arrêter ce nombre.

Ici, il ne s'agit pas d'une question technique, mais d'une question qui est hautement politique. Elle est hautement politique parce qu'en arrêtant le nombre de juges, nous donnons un signal sur le rôle que nous attribuons au troisième pouvoir, sur le rôle que nous attribuons au Tribunal fédéral, à



la plus haute Cour de notre pays. Est-ce qu'elle est vraiment indépendante? Est-ce qu'elle dispose des moyens nécessaires pour produire une jurisprudence de qualité? Je crois que c'est aussi un signal que nous donnons à propos du rôle que nous attribuons aux juges fédéraux, aux membres du Tribunal fédéral. Finalement, est-ce qu'ils sont les garants de l'application individuelle des lois? Est-ce qu'ils ne sont que des managers de cas qui expédient des foules de recours en suivant toujours la même procédure? C'est une question qui me paraît assez fondamentale.

Qu'on me comprenne bien! Je ne dis pas ici que notre décision de ce matin remet absolument en cause l'indépendance de la justice et que c'est une attaque frontale contre la séparation des pouvoirs. Par contre, je dis que fixer le nombre des juges du Tribunal fédéral, c'est donner un signal extrêmement clair sur l'importance que nous accordons à une bonne et soigneuse application des lois dans notre pays. La qualité de la justice rendue par la plus haute Cour, la qualité de ses motivations et la qualité de la jurisprudence sont des composantes essentielles du bon fonctionnement d'un Etat de droit, comme le sont d'ailleurs le bon fonctionnement du Parlement et du gouvernement.

Si nous parlons de cela ce matin, c'est parce que cette question concerne vraiment directement le Parlement. A mon sens, et contrairement à ce qu'a dit le rapporteur, elle concerne surtout le Parlement et en principe elle ne devrait pas tellement concerner le gouvernement, soit dit en passant. En tant que Parlement, nous devons faire cette réflexion avec une approche complète des choses; nous devons être capables de prendre un peu de hauteur, un peu de distance, par rapport à la décision à prendre. Nous devrions pouvoir nous appuyer sur des données et des statistiques fiables pour réussir cet exercice, que seuls les tribunaux eux-mêmes seraient en mesure de nous fournir, et ces informations – il faut le dire clairement – nous ne les avons pas! Nous avons travaillé à partir d'informations un peu lacunaires, superficielles et il faut maintenant exiger du Tribunal fédéral qu'il les mette en forme et nous les livre! Pour autant, il aurait été plus sage d'exiger d'abord ces informations et de décider seulement ensuite, plutôt que de tomber dans une sorte de décision qui ressemble un peu à une sanction et de créer des tensions contre-productives notamment entre le Parlement et le Tribunal fédéral.

C'est un point relativement important: là où des solutions consensuelles avaient toujours prévalu, semble-t-il, jusqu'à aujourd'hui, il y a maintenant une sorte de conflit larvé et personne n'est d'accord sur le nombre de juges. Le Conseil fédéral semble en vouloir le moins possible, 36, alors que le minimum est fixé à 35, le Tribunal fédéral en veut autant qu'aujourd'hui et la majorité de la commission se situe un peu entre les deux.

Une solution moyenne ne fait pas encore un consensus; et une solution moyenne ne fait pas encore une bonne solution. Si nous avons ce matin une palette aussi large de possibilités – 35 pour une minorité, 36 pour le Conseil fédéral, 38 selon la majorité de la commission, 38,67 selon le rapport mathématique qui a été fourni, 41 selon le Tribunal fédéral et une autre minorité –, sans réussir vraiment à savoir quelle est la meilleure, c'est parce qu'il n'existe pas de base de calcul qui soit vraiment fiable, et qui nous garantisse de trouver une solution qui soit vraiment la bonne.

A vrai dire, j'ai le sentiment, depuis le début de cette histoire, qu'aussi longtemps que nous n'aurons pas des données fiables, nous pourrons quasiment justifier, quelle que soit la base de calcul choisie, à peu près n'importe quel résultat entre 35 et 45. A partir de là, si nous n'arrivons pas à être crédibles en déterminant un nombre plus précis, je crois que cela signifie que les travaux ne sont pas encore assez poussés. La méthode de travail me semble donc faussée; les conditions ne me semblent pas réunies aujourd'hui pour prendre une décision.

Je le redis à la décharge de la commission: la commission n'a pas eu vraiment les moyens de faire un meilleur travail parce que des données manquaient. Si des données sont manquantes, il faut d'abord les exiger, ensuite les analyser,

et ensuite seulement adopter une position. Mais ce n'est pas ça que la majorité de la commission a fait. La majorité de la commission a fait le contraire. Elle a dit: «Puisque les bases ne sont pas très fiables, on décide d'abord, et puis on corrigera éventuellement plus tard.»

On doit pouvoir parler ouvertement du nombre de juges nécessaire pour le Tribunal fédéral, mais on doit pouvoir le faire en toute connaissance de cause. Je reviendrai plus tard dans le débat pour soutenir la minorité I (Marty Dick) qui propose de fixer ce nombre à 41. Il ne s'agit pas de le fixer à 41 pour l'éternité, mais aussi longtemps que nous n'aurons pas des informations plus solides pour prendre une autre décision.

Ce serait également l'occasion de mener une consultation. On peut dire qu'une consultation a déjà été menée dans le cadre de l'élaboration de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral. Mais cette dernière consultation ne répond pas à la demande précise qui est formulée aujourd'hui puisque, dans la loi, nous avions une fourchette de 35 à 45 juges pour le Tribunal fédéral.

Nous vivons dans un pays qui a des statistiques vraisemblablement plus précises sur le nombre d'oeufs pondus que sur les arrêts rendus par sa plus haute Cour. Nous vivons dans un pays qui consulte absolument sur tout. Cela a déjà été dit, mais je vous cite quand même un exemple: nous avons actuellement une consultation fédérale qui court jusqu'à la mi-avril sur le concept de l'ours brun en Suisse. Alors nous consulterions sur l'ours brun, mais pas sur le nombre de juges de la plus haute Cour? Je crois que cela pose quand même un certain nombre de questions.

Nous savons que c'est comme cela, qu'on consulte sur tout et pas forcément sur ce qui est toujours le plus nécessaire. Nous savons aussi que nous avons des statistiques très fiables dans des domaines qui ne sont peut-être pas les plus importants et qu'elles sont lacunaires dans d'autres. Nous savons que c'est comme cela, mais il faut maintenant faire en sorte que cela change. Et pour ce faire, je crois qu'il y a une manière de procéder ce matin, c'est d'adopter la proposition de renvoi Marty Dick et d'exiger ensuite, de la part du Tribunal fédéral, qu'il nous livre les informations nécessaires. C'est aussi l'occasion de mener une consultation.

C'est avec ces arguments que je vous invite à soutenir la proposition de renvoi Marty Dick.

**Schiesser Fritz (RL, GL):** Wenn ich zurückblicke auf die Tätigkeit als Ständerat, der in der Geschäftsprüfungskommission mit dem Bundesgericht zu tun hatte, so erinnern mich diese Diskussionen, die wir jetzt wieder führen, an Diskussionen, die wir früher, in den Neunzigerjahren, geführt haben. Damals ging es einfach um die Aufstockung. Damals hat niemand davon gesprochen, man müsse die Zahl der Bundesrichter vermindern, sondern man hat davon gesprochen, man müsse aufstocken. Da war natürlich auch die Frage, um wie viel aufgestockt werden müsse, welches die richtige Zahl an zusätzlichen Mitteln und Kräften sei, die dem Bundesgericht zur Verfügung gestellt werden.

Auch im Vorfeld dieser Vorlage sind verschiedentlich Gespräche mit dem Bundesgericht geführt worden, namentlich auch von der Kommission für Rechtsfragen. Es war ja nicht das erste und einzige Mal, dass wir mit dem Bundesgericht – wie gestern Morgen um sieben Uhr bzw. vorgestern Morgen um viertel vor sieben – über diese Problematik gesprochen haben, sondern es sind verschiedene Etappen abgeschritten worden. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Sitzung in Zug im November 2005. Das ist eine Erfahrung, die ich auch früher schon gemacht habe, und es macht mich schon etwas stutzig, wenn jetzt einfach gesagt wird: Wir gehen vom Status quo aus: 41 Richter. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Diskussion in Zug: Als wir zusätzliche Informationen vonseiten des Bundesgerichtes verlangten, gab man – nicht nur bei dieser Gelegenheit, sondern auch bei jeder anderen Gelegenheit – diese Informationen nicht heraus! Man hat einfach immer gemauert und den zuständigen parlamentarischen Kommissionen gewisse Auskünfte mit



dem Hinweis darauf verweigert, dass das Interna seien und dass das nicht für weitere Kreise bestimmt sei.

Das ist natürlich auch keine Haltung des obersten Gerichtes. Wenn konkrete Fragen der parlamentarischen Kommissionen vorliegen – sei es vonseiten der Aufsichtskommission oder der Kommission für Rechtsfragen – und die Informationen vorhanden sind, dann muss man schon sehr gut begründen können, warum man diese Informationen auf die entsprechenden konkreten Fragen nicht liefert.

Namentlich Artikel 2 der Verordnung der Bundesversammlung ist auch Ausfluss dieses bisherigen Verhaltens des Bundesgerichtes. So muss sich die Aufsichtsbehörde bzw. die Oberaufsichtsbehörde irgendwann einmal sagen: Jetzt ist die Zeit gekommen, um solche Auskünfte über eine gesetzliche Bestimmung zu verlangen. Das Ganze führt natürlich auch nicht dazu, dass man dann bei der Frage der Beurteilung – die letztlich eine politische Frage ist; Herr Kollege Berset hat es gesagt –, wie viele Richter es braucht, sich einfach sagt: Was das Bundesgericht verlangt, hat die politische Instanz zu schlucken. Darauf würde es hinauslaufen, wenn sich dieses Parlament nicht auch herausnehme, die Frage aufzuwerfen: Kann man aufgrund des neuen Bundesgerichtsgesetzes nicht auch die Zahl der Bundesrichter wieder einmal leicht zurückführen?

Wenn ich das ganze Umfeld betrachte und erwäge, dass es letztlich ein politischer Entscheid ist, dann nehme ich mir angesichts des neuen Bundesgerichtsgesetzes die Freiheit heraus, diesen Entscheid jetzt zu fällen. Sollte er falsch sein, bin ich selbstverständlich bereit zu korrigieren. Aber ich glaube schlicht nicht daran, dass wir, wenn wir jetzt 41 Bundesrichterstellen bewilligen – insbesondere auch nach dem Antrag Pfisterer Thomas –, je in die Lage kämen, vonseiten des Bundesgerichtes zu hören, dass weniger Richter genügen. Ich kann mir das schlicht nicht vorstellen, mindestens aufgrund der Erfahrungen nicht, die ich in den letzten Jahren gemacht habe.

Deshalb meine ich, ein gewisser Druck müsse jetzt auch da spürbar sein. Es ist auch in einzelnen Kantonen so, dass vonseiten der Oberaufsichtsinstanz ein gewisser Druck ausgeübt wird, weil die Mittel eben knapper geworden sind. Als Anwalt sehe ich nicht, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung in Gefahr wäre. Unser oberstes Gericht ist kein Bundesverfassungsgericht, wo es um grundlegende Entscheidungen geht, mit denen politische Entscheidungen allenfalls korrigiert werden, sondern es ist ein oberster Bundesgerichtshof, es ist ein oberster Strafgerichtshof – wobei ja nur Cassation möglich ist –, es ist ein oberstes Bundesverwaltungsgericht, es ist ein oberstes Bundesstaatsgericht, aber es ist nicht ein eigentliches Bundesverfassungsgericht. Das alles zusammen hat mich überzeugt, dass wir jetzt diesen Schritt tun und an diesen 38 Richterstellen festhalten sollten. Wenn das Parlament wirklich falsch entscheidet, können wir dann korrigieren; genauso, wie wir korrigieren könnten und müssten, wenn wir jetzt 41 Stellen bewilligen würden und wir nachher zur Einsicht kämen, 39 oder 38 würden auch genügen. Deshalb meine ich, wäre der Antrag der Mehrheit richtig.

Noch ein letztes Wort zur Vernehmlassung: Selbstverständlich kann man noch eine umfassendere Vernehmlassung machen, wie das Herr Marty beantragt hat. Aber Herr Kollege Berset hat selber gesagt, wir würden nicht über die notwendigen Informationen verfügen. Verfügen die Leute, die wir mit der Vernehmlassung fragen, über die notwendigen Informationen? Ich glaube kaum. Wenn es letztlich eine politische Entscheidung ist, dann bleibt der Entscheid trotzdem an uns hängen. Wir können ihn auch nicht mit einer Vernehmlassung an irgendjemanden anderen delegieren, und wir wollen das auch nicht. Wir haben die politische Verantwortung wahrzunehmen, und so habe ich die Diskussionen in der Kommission auch erlebt. Die Emotionen sind zum Teil hochgegangen, die Diskussionen waren umfassend. Letztlich hat die Mehrheit, eine satte Mehrheit der Kommission, einen Antrag gestellt, der nun vor Ihnen liegt.

Ich bitte Sie, diesem Antrag zu folgen.

**Bonhôte** Pierre (S, NE): 35, 36, 38, 41, il ne manque plus que 37, 39 et 40 pour que la série soit complète. J'ai plus l'impression que nous sommes engagés dans une discussion de bazar que dans un débat rigoureux que se doit de conduire un Parlement sur une affaire aussi sérieuse que celle-là. J'ai plus l'impression que nous parlons de tapis que de juges à la plus haute Cour du pays.

Autant j'estime que nous avons fait du bon travail en parlant et en décidant sur le fonds d'infrastructure mardi dernier, autant je crains que nous fassions du mauvais travail aujourd'hui. J'estime que l'exemple de l'initiative Avanti aurait dû nous prévenir contre toute décision prise en force.

La question que nous traitons est des plus délicates puisqu'elle a trait à la répartition des pouvoirs et aux relations qu'entretiennent les différents pouvoirs de l'Etat. Le sujet n'est donc pas anodin puisqu'il a trait au cœur du fonctionnement de l'Etat, là où il faut agir avec la plus grande circonspection, là où il faut éviter les décisions hâtives et là où il faut éviter de bâcler le travail.

Mais qu'on ne se méprenne pas. Je ne suis pas d'avis que le Parlement ne doit pas se mêler des affaires du Tribunal fédéral, parce qu'il est évident que des trois pouvoirs, il faut bien qu'il y en ait un qui décide des moyens qui sont à disposition des deux autres. C'est bien à nous Parlement de faire ce travail-là, et le Tribunal fédéral doit collaborer. Nous ne devons évidemment pas, comme l'a dit notre collègue Schiesser, avaler tout ce que le Tribunal fédéral nous dit, mais dans ce cas-là nous devons agir avec une méthode tout à fait irréprochable et, dans toute la mesure du possible, avec l'accord du Tribunal fédéral.

Il faut bien reconnaître ici que ces deux conditions ne sont pas remplies. La méthode employée n'est pas rigoureuse. Sur la base de supputations et d'hypothèses qui, même si elles sont assez vraisemblables, sont loin d'être démontrées, de savants calculs sont développés qui donnent l'illusion de la précision parce que les résultats sont exprimés au centième de juge près. Mais, on le sait bien, tout calcul sérieux doit tenir compte d'une marge d'erreur et cela n'a pas été fait. Il est certain que si l'on avait tenu compte d'une marge d'erreur on pourrait aujourd'hui justifier n'importe quel nombre entre 35 et 41, voire même au-delà. La démarche effectuée n'a donc de scientifique que l'aspect. Elle a apparemment pour but plutôt de valider un résultat prédéterminé. Je dois dire que si les ingénieurs travaillaient de cette manière, notre pays, je le crains, connaîtrait un certain nombre de catastrophes.

Une démarche rigoureuse veut que, premièrement, on attende que la nouvelle législation votée soit mise en place et déploie ses effets; deuxièmement, que l'on demande au Tribunal fédéral de mettre en place des indicateurs pour évaluer sa charge de travail de manière précise; troisièmement, que l'on décide de modifier le nombre des juges si cela paraît nécessaire. Toute autre manière de faire comprend une part importante d'arbitraire et traduit apparemment une volonté a priori de réduire le nombre des juges du Tribunal fédéral sur la base de spéculations largement théoriques, au lieu de décider de s'adapter pragmatiquement à la réalité. On donne l'impression d'agir ici plus en fonction du monde tel qu'on aimerait qu'il soit, au lieu d'agir en fonction du monde réel. Ce ne serait pas forcément grave si l'on n'avait pas affaire ici à notre juridiction suprême, avec laquelle notre autorité a le devoir de procéder en concertation, et, à mon sens, elle a l'interdiction morale d'agir à la hussarde.

Il est étonnant, au moment où l'on se plaint que les recours font perdre un temps précieux, voire de l'argent, à notre économie, que l'on s'apprête à réduire la capacité d'une instance dont les décisions et la rapidité avec laquelle elle les rend ont un impact économique certain pour notre pays. Le canton de Neuchâtel attend depuis plus d'une année une décision du Tribunal fédéral dans une affaire de construction d'éoliennes. C'est un investissement de plusieurs millions de francs qui est bloqué.

Il est probable que la décision que nous avons prise cette semaine d'ouvrir le «dernier kilomètre de Swisscom» à la concurrence occupera prochainement le Tribunal fédéral, qui



devra trancher sur des questions de tarifs pratiqués par notre opérateur historique. Cela, bien évidemment, aura un impact économique important. Voulons-nous prendre le risque de retarder, de ralentir une telle décision? Je crois que l'enjeu économique pour l'économie, pour la population dans son ensemble, que représente le traitement efficace des dossiers par le Tribunal fédéral dépasse largement les 2 millions de francs que l'on espère grappiller en réduisant le nombre des juges.

Si l'on veut faire des calculs d'apothicaire, soyons de bons apothicaires. Et un bon apothicaire sait qu'une économie de deux francs est néfaste si elle le conduit à perdre une centaine de francs de recettes.

Ayons donc le courage de poursuivre notre réflexion, et renonçons à une décision hâtive qui pourrait être grave pour notre pays et ses institutions.

**Sommaruga Simonetta** (S, BE): Ich möchte Ihnen zuerst meine persönliche Situation offen legen: Ich bin weder Juristin noch Anwältin; das gibt es also auch in der Kommission für Rechtsfragen. Ich habe weder beruflich noch persönlich jemals mit dem Bundesgericht zu tun gehabt, und das erlaubt mir vielleicht, auf den Entscheid, den wir heute fällen werden, einen etwas anderen Blick zu werfen.

Aus meiner Sicht erledigen wir mit der heutigen Vorlage nicht ein Sachgeschäft, sondern wir fällen einen Personalentscheid. Personalentscheide zu fällen ist für ein Parlament eine eher ungewöhnliche Aufgabe. Die Voraussetzung für einen guten Personalentscheid ist die, dass er in einem Klima des Vertrauens gefällt werden kann. Davon ist heute keine Rede, ich muss das selbstkritisch sagen. Es ist uns nicht gelungen, mit dem Bundesgericht als Grundlage für diesen Entscheid ein Klima des Vertrauens herzustellen. Die undifferenzierten Sparvorgaben, mit welchen der Justizminister das Bundesgericht konfrontiert hat, haben das Vertrauen zusätzlich massiv und unnötig belastet.

Personalentscheide sind immer relativ. Ob eine Arbeit mit mehr oder weniger Personen besser oder schlechter wird, ist mit absoluten Zahlen nicht zu entscheiden. Viel wichtiger für die Qualität einer Arbeit und für deren Effizienz sind erstens die Motivation und zweitens die Transparenz. Das bedeutet, dass Entscheide von den betroffenen Personen mitgetragen oder wenigstens nachvollzogen werden können. Die Vorlage, die wir heute beraten, ist Ausdruck davon, dass keine dieser Voraussetzungen erfüllt ist.

Diese Vorlage mit vier verschiedenen Zahlen für die Anzahl der Bundesrichter kommt wie ein Basar daher. Dieser Basar ist unseres Bundesgerichtes unwürdig. Natürlich kann man die Anzahl der Bundesrichter kürzen; man könnte mit ebenso guten Gründen die Anzahl der Bundesrichter auch auf 45 aufstocken. Damit ist nichts, ist rein nichts über die Qualität ihrer Arbeit ausgesagt – und wenn an einem Ort die Qualität der Arbeit entscheidend ist, dann ist es beim Bundesgericht. Denn diese Qualität kommt uns allen zugute: der Bevölkerung, der Wirtschaft und dem Image unseres Landes. Unsere Aufgabe ist es, für das Bundesgericht die Voraussetzungen für optimale Arbeitsbedingungen zu schaffen. Damit Sie mich richtig verstehen: Ich bin nicht so naiv, dass ich Quantität mit Qualität verwechsle oder einfach gleichsetze, aber die Annahme, dass man mit zwei oder drei Bundesrichtern weniger irgendetwas einsparen könnte, wäre mindestens ebenso naiv. Deshalb sollten wir uns wieder auf unsere zentrale Aufgabe konzentrieren, die Voraussetzungen für gute Qualität, für Effizienz beim Bundesgericht zu schaffen, und diese Voraussetzungen sind heute nicht gegeben.

Der Entwurf gemäss der Mehrheit der Kommission und der Antrag des Bundesrates sollen gegen den Willen des Bundesgerichtes durchgedrückt werden, und es ist erst noch ein Entscheid aus einem Sortiment von vier Zahlen. Das macht doch den Eindruck, dass das eine ziemlich willkürliche Angelegenheit ist. Auf jeden Fall wird es kein guter Entscheid sein, wie auch immer er ausfällt.

Die Rückweisung an die Kommission könnte von den betroffenen Kommissionsmitgliedern, die sich in dieser Sache

sehr engagiert haben, als Niederlage oder als Geringsschätzung ihrer Arbeit empfunden werden. Ich sehe das nicht so. Der Rückweisungsantrag Marty Dick ist eine Chance für unsere Kommission und für das Bundesgericht; denn die Vorlage, wie sie daherkommt, macht deutlich, dass der Entscheidprozess noch nicht abgeschlossen ist, dass wir keinen Konsens gefunden haben. Dabei ist Konsens ganz besonders wichtig, weil, wie ich eingangs gesagt habe, hier nicht ein Sachgeschäft, sondern ein Personalgeschäft entschieden wird. Der Rückweisungsantrag Marty Dick verlangt, dass sich beide Seiten bewegen. Das Bundesgericht muss die Informationen liefern und die Transparenz herstellen, die uns eine echte Beurteilung ermöglichen. Das Vertrauen muss erarbeitet werden. Das hat man nicht einfach so, sondern Vertrauen ist harte Arbeit, und sie muss von beiden Seiten geleistet werden.

Ich bitte Sie, der Kommission diese Chance zu geben, den Prozess weiterzuführen und einen echten Konsens zu suchen. Das Geschäft ist zu wichtig, als dass wir es uns leisten könnten, im kompletten Dissens mit den Direktbetroffenen zu entscheiden. Vor allem können wir uns diese Rückweisung auch leisten, weil wir in zeitlicher Hinsicht nicht unter Druck stehen.

Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag Marty Dick zu unterstützen.

**Bürgi Hermann** (V, TG): Die letzten beiden Voten veranlassen mich jetzt doch, auch noch etwas zu dieser Angelegenheit zu sagen. Hier wird ein falscher Eindruck erweckt; hier wird der Eindruck erweckt, es sei eine Frage des Vertrauens zwischen dem Parlament und dem Bundesgericht, es geht hier um die Frage, ob wir die Unabhängigkeit des Bundesgerichtes tangieren usw. Davon kann keine Rede sein. Es geht schlicht und einfach darum, dass dieses Parlament heute und jetzt aufgerufen ist zu entscheiden, mit wie vielen Bundesrichterinnen und Bundesrichtern wir in der Startkonfiguration – es geht um die Startkonfiguration – beginnen. Das hat nichts mit Willkür zu tun, das hat nichts mit Einmischung zu tun, und es hat schon gar nichts damit zu tun, dass Misstrauen besteht. Wir haben im Bundesgerichtsgesetz die Weichen gestellt; darüber müssen wir nicht mehr reden. Dort steht, dass das Bundesgericht 35 bis 45 ordentliche Bundesrichter und Bundesrichterinnen zählt. Jetzt müssen wir diesen gesetzlichen Rahmen ausfüllen; das müssen wir heute tun.

Die Kommission hat sich – das wurde von Rolf Schweiger und auch von anderen Rednern dargelegt – wirklich intensiv mit dieser Frage auseinander gesetzt. Aber es geht nicht darum, über Systeme, wie dieses Bundesgericht auch organisiert werden könnte, zu diskutieren; dieser Systementscheid ist gefällt worden. 35 bis 45 – was ist die richtige Zahl? Nur um diese Frage geht es. Wenn jetzt erklärt wird, dass die Voraussetzungen für den Entscheid nicht gegeben seien, dann muss ich Ihnen sagen, dass ich die Welt nicht mehr verstehe. Es geht doch jetzt darum, aufgrund der voraussehbaren und abschätzbaren Entwicklung eine Zahl zu antizipieren – wir müssen nur das tun –, von der wir mit gutem Gewissen sagen können: So lassen wir dieses Bundesgericht jetzt starten.

Entscheidend ist die Tatsache, dass wir sagen: Wir werden diese Startkonfiguration, wenn wir dann die praktischen Erfahrungen haben, zwingend überprüfen und entscheiden müssen, ob das, was wir jetzt – noch nicht in Kenntnis aller Entwicklungen – entscheiden, richtig war. Das ist nicht eine Frage der Einmischung in die Belange des Bundesgerichtes. Nein, es geht nur darum, dass das Parlament aufgerufen ist, eine Zahl festzusetzen.

Wenn jetzt mit dem Rückweisungsantrag gesagt wird, wir müssten das alles noch abklären, dann muss ich Ihnen sagen: Ich weiss schlechterdings nicht, weshalb ich noch an einer Sitzung teilnehmen sollte, um wieder über diese Geschichte zu sprechen, denn all das haben wir bereits abgeklärt, diskutiert, mit Ausnahme der Anhörung des Schweizerischen Anwaltsverbandes und der Demokratischen Juri-

stinnen und Juristen. Alle anderen haben wir nun wirklich angehört und alles abgeklärt.

Frau Kollegin Sommaruga, es kann doch keine Rede von Willkür sein. Es geht um Personalentscheide, um die Zahl. Das Organ, das solche Entscheide fällen muss, muss irgendwann entscheiden. Wenn Sie in dieser Frage die totale Harmonie suchen, dann kann ich Ihnen schon sagen, was das heißt. Die totale Harmonie werden Sie nur erreichen, wenn Sie dem Bundesgericht erklären: Jawohl, wir sind einverstanden mit 41. Aber dafür müssen wir nicht noch einmal Abklärungen treffen, sondern wir haben die Grundlagen, um jetzt zu entscheiden. Jetzt ist noch ein gewisser Basar vorhanden in Bezug auf die Zahl, aber das wird sich im Laufe der Beratungen auch noch klären.

Ich bitte Sie, hier und jetzt Ihre Verantwortung zu übernehmen und zu entscheiden – um das geht es: zu entscheiden –; im Wissen, dass dieser Entscheid möglicherweise nicht der Weisheit letzter Schluss ist, sondern dass wir diesen in vier Jahren möglicherweise korrigieren müssen, wie wir Ihnen das vorschlagen. Aber ich sage noch einmal: Das ist keine Vertrauensfrage, es ist keine Frage der Willkür, sondern es geht schlicht und einfach darum, en connaissance de cause im jetzigen Zeitpunkt zu entscheiden.

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Gestatten Sie mir zwei Vorbermerkungen: Was ich Ihnen hier vortrage und beantrage, beruht auf keinem einzigen Gespräch mit irgendeinem Mitglied des Bundesgerichtes; es beruht lediglich auf dem Studium aller mir als Nichtkommissionsmitglied zugänglichen Akten aus der Kommission, auf der Stellvertretung an einer Sitzung der Kommission für Rechtsfragen und auf gewissen eigenen Erfahrungen. Ich gestehe Ihnen zudem offen, dass ich mich schwer tat, in dieser Sache das Wort zu ergreifen. Ich habe mir überlegt, einfach nichts zu sagen und mich der Stimme zu enthalten. Aber das schiene mir unfair dem Rat gegenüber und wäre angesichts der staatspolitischen Verantwortung, die wir alle tragen, auch nicht korrekt.

Es ist mir ein Anliegen, der Kommission und ihrem Berichterstatter für die enorme und kreative Arbeit zu danken, die unter Zeitdruck geleistet wurde. Für mich ist auch klar, dass die Richterzahl sachlich zu überprüfen ist. Eine Versachlichung ist der Kommission gelungen; ihre Überlegungen sind einigermassen nachvollziehbar. Die Differenz besteht im Wesentlichen darin, dass ich die Frage stelle, wann diese Reduktion vorzunehmen ist. Es ist genau so, wie es Herr Bürgi gesagt hat.

Ich gehe mit der Kommission von zwei Grundanliegen aus: Ziel muss es einmal sein, ein betriebswirtschaftlicheres Verhalten zu realisieren; die Kommission spricht in ihrem Bericht von einer Einsparung von 1 bis 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Wir wissen aber natürlich, dass diese Einsparung unter Umständen Kosten bei den Rechtsuchenden und bei der Wirtschaft zur Folge hat. Ebenso einverstanden bin ich zudem mit der Kommission, dass am Bundesgericht eine Strukturreform nötig ist. Es ist nicht das erste Mal, dass ich das sage.

Wir wollen bei dieser Diskussion aber auch immer im Auge behalten, dass die Rechtsuchenden die Zielgruppe sind und nicht die Bundesrichterinnen und Bundesrichter. Es geht nicht um ein schönes Leben am Genfersee. Das ist völlig nebensächlich. Die Richter sollen arbeiten, und sie arbeiten auch, das ist klar.

Nun frage ich Sie, ob es nicht eine Alternative gäbe, ein alternatives Konzept zu demjenigen der Kommission für Rechtsfragen. Ich erlaube mir, Ihnen diese Alternative zu unterbreiten. Die Kommission reduziert auf Vorschuss. Ich frage mich, ob es nicht verantwortbar wäre, erst nach Vorliegen genügender Fakten zu entscheiden. Heute liegen die Fakten unbestrittenmassen nicht vor. Das Konzept der Kommission, die Reduktion auf Vorschuss in Unsicherheit, beruht darauf, dass es im Moment eben nicht möglich ist, die Arbeitslast zu bestimmen. Ihre Argumentation ist, wie gesagt, begreiflich und nachvollziehbar. Trotzdem will man bereits jetzt die Schraube anziehen, ein «politisches Zeichen» setzen – auch ein Wort aus der Diskussion – oder «Druck

machen», ein Wort, das heute Morgen gefallen ist. Man will in dieser Verordnung jetzt definitiv einen Entscheid für 2008 fällen und dann offenbar zuschauen, was das Bundesgericht daraus macht, aber ohne eine umfassende Analyse des späteren definitiven Entscheides anzordnen. Das macht die Kommission nicht, das schlägt sie nicht vor. Das ist Reduktion auf Vorschuss in Unsicherheit – eine Fahrt im Nebel. Das andere Konzept, Reduktion nach Vorliegen genügender Fakten, besteht darin, dass man jetzt die Zahl 41 belässt, sie aber gleichzeitig befristet und klar zum Ausdruck bringt, dass sie zur Disposition steht und dass das Parlament zum entsprechenden Zeitpunkt obligatorisch darüber entscheiden muss. Das Alternativkonzept sieht weiter vor, dass das Bundesgericht bezüglich Reformen in Pflicht zu nehmen ist – das ist eine Bringschuld dem Parlament gegenüber – und gleichzeitig mit einer Reorganisationspflicht zu belegen ist. Als drittes Element soll man diese Akten jetzt sammeln. Richtig, Herr Schiesser, nicht die Akten, die zufällig vorgelegt werden, sondern möglichst objektiv das, was man in einer Wirksamkeitsprüfung nach Verfassung und Gesetz erheben kann – eine Wirksamkeitsprüfung zum Bundesgerichtsgesetz –, und das, was in einer Organisations- und Kostenanalyse erhoben werden kann, wie sie ursprünglich meines Wissens auch Herr Bundesrat Blocher zu Recht verlangt hat.

Welches ist die Befürchtung, die dahinter steht? Die Befürchtung, die dahinter steht, ist, dass wir in der Zwischenzeit wieder in Zustände wie in den Neunziger- und teils in den Achtzigerjahren geraten. Ich habe ungefähr eine Vorstellung, wovon ich spreche. Ich töne es jetzt nur an: zwei Drittel der Fälle im vereinfachten Verfahren, mit einer Qualität, die gelitten hat, mit einem Transfer von Entscheidungsbefugnissen, von Entscheidungsmacht, an die Gerichtsschreiber – das ist nicht akzeptabel. Ich habe das erlebt. Die Gerichtsschreiber sind nicht die legitimierten Entscheidvorbereiter und -fäller. Das ist in ausserordentlich grossem Mass geschehen. Das steht auch in den Kommissionsprotokollen, sodass ich das hier nicht weiter ausführen muss. Das Parlament musste dann jeweils kurzfristig mit Aufstockungen von Personal und weiterer Hilfe einspringen.

Das ist die Alternative, die wir vor uns haben. Wenn wir jetzt vor diesem Hintergrund die Argumentation der Kommission für Rechtsfragen zu würdigen versuchen, dann sind in etwa folgende Überlegungen anzustellen – ich muss das kurz machen, und bin gerne bereit, die Einzelheiten noch darzulegen, ich habe sie zusammengestellt –: Zuerst machte die Kommission für Rechtsfragen eine Bedarfsprognose; das verstehe ich. Was jetzt vorliegt, ist aber keine Bedarfsprognose. Das ist doch nichts anderes als die Fortführung des Zahlenverhältnisses aus der Vergangenheit in die Zukunft – abgestellt auf einen Vergleich mit einer Periode, die für das Bundesgericht und für die schweizerische Öffentlichkeit eine Zeit der Krise war! Darf man auf eine Zeit der Krise abstellen und daraus Folgerungen für die Zukunft ziehen? Ich zweifle daran.

Das zweite Hauptelement der Diskussion ist die Entlastung, die aus dem neuen Bundesgerichtsgesetz und der übrigen Gesetzgebung resultiert. Bringt sie das, was hier vorgestellt wird? Ich zweifle auch hieran.

Es gibt mindestens zwei Überlegungen: Der Bundesrat hatte mehr Entlastung vorgeschlagen; das Parlament hat weniger beschlossen. Schon in der Verfassung hatte der Bundesrat ein Annahmeverfahren vorgeschlagen. Im Bundesgerichtsgesetz hatte er vor allem die Abschaffung der besonderen Verfassungsbeschwerde vorgeschlagen. Wir, hier im Ständerat, sind ihm nicht gefolgt. Ich war damals auch in der Kommission für Rechtsfragen. Wir haben damals versucht, diesen Schritt zu machen, und der Rat hat nicht mitgemacht. Das wäre fast die Hälfte der Belastung des Bundesgerichtes gewesen. Ich kritisere das nicht, sondern stelle es einfach fest. Der Bundesrat hat mehr gewollt, das Parlament hat weniger gemacht, und damit ist die Belastung des Bundesgerichtes ganz erheblich höher ausgefallen als ursprünglich geplant.



Wenn Sie die einzelnen Elemente des Bundesgerichtsgesetzes und der übrigen Gesetze Punkt für Punkt durchgehen, was ich Ihnen jetzt erspare, dann kommen Sie in etwa zu ähnlichen Ergebnissen.

Wir müssen heute darüber nicht streiten. Wir können einfach nüchtern feststellen, dass es heute gewichtige Stimmen in der Wissenschaft und in der Praxis gibt, die ein grosses Fragezeichen setzen, ob die Bundesgerichtsgesetzgebung überhaupt eine Entlastung bringe. Ich erinnere etwa an die Schrift von Herrn Bundesrichter Wurzburger – kein Hetzer, sicher nicht – oder an die soeben erschienene Schrift von Frau Professor Kiener und an die Darstellung des Bundesgerichtes selber. Wie ich schon in der Kommission für Rechtsfragen früher gesagt habe, muss ich Ihnen sagen: Ich bin davon überzeugt, dass wir zu diesem Entlastungseffekt ein grosses Fragezeichen setzen müssen. Das ist ein Entscheid der Politik, den wir heute nicht zu kommentieren haben. Die Politik hat sich für eine Öffnung entschieden, wir haben uns für ein «Bundesgericht für alle» entschieden. Jetzt müssen wir auch die Konsequenzen aus diesem Entscheid tragen. Wir müssen die nötigen Kapazitäten bereitstellen.

Die Kommission für Rechtsfragen hat auf diese Unsicherheiten hingewiesen. Allein auf den Seiten 7 bis 10 des Berichtes ist zehnmal die Rede davon, dass alles unsicher sei. Wir sehen das auch aus dem Strauss der Anträge, der heute vorliegt. Wie geht man bei einer Unsicherheit vor? Man geht in Phasen vor, und wir diskutieren heute über die erste Phase, wie Herr Bürgi gesagt hat.

Zu dieser Phasierung müssen wir uns ehrlicherweise drei Fragen stellen lassen, zunächst einmal: warum 2011, warum nicht entweder 2008 oder 2014? Was heisst das? Das Bundesgerichtsgesetz soll 2007 in Kraft treten. Ein grosser Teil der Belastung kommt von den Kantonen. Die Kantone haben für die Einführung ihrer Verwaltungsrechtspflege Zeit bis Ende 2008 und für die Anpassung der Zivil- und Strafrechtspflege Zeit bis 2011. Dann kommen noch die neue Strafprozessordnung des Bundes und dann die neue Zivilprozessordnung des Bundes; wann diese in Kraft tritt, wissen wir nicht. Jedenfalls ist es doch wohl vernünftig anzunehmen, dass vor 2010, 2011 und 2012 kaum wesentliche Auswirkungen festgestellt werden können. Vorher spekuliert man, nachher kann man Fakten sammeln. Also schiene es mir vernünftig, dass wir einen Weg suchen, bei dem wir von diesen beiden Jahren ausgehen, 2008 und 2014. Das sind nämlich die Wahlperioden für das Bundesgericht. Dann können wir handeln, aber nicht 2011, irgendwo dazwischen, so scheint es mir.

Zum dritten Punkt in der Argumentation der Kommission: Die Kommission versucht mit einer Zielvorgabe zu arbeiten, weil sie eben eingestandenermassen in der Unsicherheit entscheiden muss. Das ist eine Methode, die wir aus der Wirtschaft kennen, sie hat sich bewährt, sie ist grundsätzlich durchaus sinnvoll. Aber was hier gemacht wird, ist gar keine Zielvorgabe, das ist eine Ressourcenvorgabe, das ist eine Inputvorgabe, nicht eine Outputvorgabe. Das ist ein Widerspruch in sich. Das ist methodisch sicher diskutabel. Wir wissen alle, dass «Richten» nicht nur Wirtschaft und Mathematik ist, das ist völlig klar. Aber daraus muss es doch Konsequenzen geben. Man liest in den Unterlagen der Kommission immer wieder von der Sorge um die Qualität. Aber die Folgerungen daraus sind nicht so zahlreich zu finden. Hier liegt eben auch ein wesentlicher Unterschied zur Verwaltung; ich habe jahrelang in der Verwaltung gearbeitet.

Also, das Jahr 2011, die Phasierung, ist problematisch, und das zweite Element, die spätere definitive Phase, müssen wir doch vorbereiten. Das, was hier in Artikel 2 vorgeschlagen ist, reicht doch nicht. Wir müssen eine umfassende Organisations- und Kostenanalyse haben, wir müssen eine Gesetzesevaluation haben.

Der Vorschlag, den ich Ihnen da in Antragsform unterbreite, geht dahin, dafür das Bundesgericht selber in die Pflicht zu nehmen, selbstverständlich in Zusammenarbeit mit dem Parlament und auch nach Weisungen des Parlamentes. Wir befinden uns hier auf Glatteis. Das muss ich deutlich sagen.

Wenn Sie sich in anderen derartigen Studien umsehen, und es gibt solche, sogar aus der Schweiz, wenn Sie sich in der Literatur umsehen, wenn Sie auf den Experten hören, der an der Sitzung der Kommission, an der ich zufälligerweise als Stellvertreter dabei war, seine Aussage machte, dann müssen Sie sich wirklich fragen: Ist es nicht sinnvoll, die Betroffenen selber, in allerster Linie das Bundesgericht, in die Pflicht zu nehmen? Das ist der naheliegende Ausweg aus der von verschiedenen Kollegen erwähnten Gefahr des Basars. Das ist der normale Ausweg. Die Bundesverfassung garantiert die Verwaltungsautonomie des Bundesgerichtes. Da besteht ein Zusammenhang zur richterlichen Unabhängigkeit, darauf ist hingewiesen worden.

In anderen derartigen Situationen – es ist keine völlig einzigartige Situation, vor der wir hier stehen – pflegt das Parlament anders zu handeln. Es pflegt die Betroffenen in die Pflicht zu nehmen. Es nimmt den Bundesrat und die Verwaltung in die Pflicht. Denken Sie an die Flag-Ämter! Denken Sie an die ETH! Denken Sie an das neue Finanzhaushaltgesetz! In all diesen Fällen werden die Betroffenen selber in die Pflicht genommen. Vor kurzem hatten wir im Rat die Diskussion über die 60 zusätzlichen Stellen für den Flugsicherheitsdienst. Niemand hier kam auf die Idee, dem Bundesrat detaillierte Vorgaben zu machen! Der Bundesrat kam mit einer Organisationsanalyse. Wir studierten sie, sagten, dass sie überzeugt, und trafen den Entscheid in seinem Sinne. Bisher verkehrte unsere Geschäftsprüfungskommission mit dem Bundesgericht anders als hier vorgeschlagen. Schauen Sie etwa ihren Bericht aus dem Jahr 2002 und den Zusatzbericht der Verwaltungskontrolle an. Damit schickte man das Bundesgericht auf den Weg des New Public Management. Vielleicht hat es zu wenig gemacht, einverstanden. Dann muss man nachstossen, um das durchzusetzen. Das Bundesgericht muss diese Bringschuld erfüllen. Das ist klar. Aber warum geht man mit dem Bundesgericht ganz anders um, als wir üblicherweise mit dem Bundesrat umgehen? Das ist unverständlich. Das ist unverständlich! Diese Frage müssen wir uns stellen lassen.

Darf ich abschliessend eine Sorge zum Ausdruck bringen, die in dieser Diskussion auch aufgetreten ist? Es ist erstens die Sorge um das Verhältnis zwischen unseren höchsten Staatsorganen. Die neue Bundesverfassung geht davon aus, dass alle höchsten Staatsorgane einen Teil von Selbstverantwortung zu übernehmen haben. Das ist das eine Element. Das andere ist, dass sie sich mit gegenseitigem Vertrauen begegnen, nicht mit «politischen Zeichen», nicht mit «Druck»; jedenfalls so lange nicht, als noch eine Chance zur Kooperation besteht.

Es geht auch, zweitens, um die Legitimität der Richterwahl. Wir sind stolz auf die schweizerische Eigenart der politischen Richterwahl alle vier oder sechs Jahre. Richter werden bei uns nicht auf Lebzeit von einem König oder Präsidenten oder sonst in einem elitären Verfahren gewählt. Aber dieses Verfahren können wir nur so lange legitimieren, als das Parlament entsprechende Zurückhaltung übt. Und das wünsche ich uns auch jetzt. Dieser Respekt dem Bundesgericht gegenüber gilt nicht den Bundesrichtern, er gilt den Rechtsuchenden, dem Vertrauen der Rechtsuchenden in den Richter.

Ich meine darum, es sei vernünftig, jetzt den Weg zu gehen, den ich Ihnen vorschlage, und nicht auf Vorschuss ohne genügend Fakten zu entscheiden und unter Umständen gravierende Einbussen an Speditivität und Qualität in Kauf zu nehmen.

**Schmid-Sutter Carlo (C, AI):** Es geht mir wie Herrn Schiesser. Ich bin auch in den Achtzigerjahren dabei gewesen, als man die Zahl der Bundesrichter erhöht hat. Ich glaube nicht, dass die «Mauermentalität» des damaligen Bundesgerichtes heute in der gleichen Art und Weise wieder Urstände feiert. Wie ich Herrn Nay kenne, ist er sicher nicht derjenige, der keine Auskunft oder eine halb falsche Auskunft gibt, das glaube ich also nicht.

Aber trotzdem, eines scheint mir auch klar zu sein: Irgendwo hat die Kommission nicht mehr ganz gesehen, wo es durch-



gehen soll. Allerdings möchte ich Sie bitten, hier doch etwas abzutempern, etwas kürzer zu treten und nicht zu hyperventilieren. Das ist keine Vorlage, welche für das Wohl und Weh der Schweizerischen Eidgenossenschaft entscheidend ist. Das ist eine Veranstaltung, bei welcher es aufgrund der Bundesverfassung und aufgrund des Bundesgesetzes in unserer Kompetenz liegt, in einem Fächer zwischen 35 und 45 eine uns genehme Anzahl Richter zu bestimmen.

Ich sage Ihnen: Ich bin mit der Mehrheit für 38, ich finde das eine gute Zahl. Fragen Sie mich nicht warum, sie ist einfach nicht extrem. Herr Bundesrat Blocher in seiner wirtschaftlichen Art ginge, wenn er könnte, auf 34 hinunter, das kann er nicht, also geht er jetzt auf 36. Aber ich bin der Auffassung, 38 sei richtig. Warum ist 38 die richtige Zahl? Weil ich vollen-det überzeugt davon bin, dass die Zahl von 41 Richterstellen ohne irgendwelchen Schaden unterschritten werden kann, ohne dass irgendwelche Speditivitätsprobleme und ohne dass Qualitätsprobleme auftreten.

Wenn man nämlich in den vergangenen Jahren in der Gerichtskommission war und geschaut hat, was für Leute sich bei uns gemeldet haben, Gerichtsschreiber, welche dann auf Befragen geantwortet haben, was sie tun, dann kam man mit diesem Blick ins Bundesgericht zur Erkenntnis, dass sich das Selbstverständnis der Bundesrichter selbst gewandelt hat und sich immer noch wandelt und dass sich je länger, je mehr Bundesrichter nicht mehr als Lehrstuhlinhaber mit autoritativer Entscheidgewalt, sondern als Case Manager betrachten. Das sind Manager, die gehen hin und fragen ihre Leute: «Lieg der Fall, der jetzt vor uns liegt, vom Tatbestand her dort und dort, gibt es Präjudizien? Und wenn ja: Gehe vor, entscheide etwas!»

Das ist meines Erachtens auch nichts, was die Verfassung ritzt. Es ist nichts, was nicht richtig wäre. Bundesrichter sind keine Hohepriester – wir sollten mit diesen Mythen einmal abfahren –, das sind Leute, welche eine Aufgabe zu erfüllen haben, welche auch rasch zu arbeiten haben. Schauen Sie einmal beim Bundesgericht die Fälle an, da hat es Massenware, Dutzendware darunter. Unter diesen Fällen hat es Massenware, Dutzendware, und die müssen rasch weg. Die müssen auch als solche behandelt werden. Da muss man nicht jedes Mal einen hundertseitigen Entscheid schreiben, wenn ein halber Satz genügen würde. Mit anderen Worten: Die heutigen Richter müssen etwas von Management verstehen, davon, wie man eine solche Fülle von Fällen angeht und sich auf jene konzentriert, wo sich tatsächlich neue Fragen stellen. Sie müssen die Fähigkeit haben, die neuen Fragen zu erkennen und sie auch zu beantworten. Das ist nicht nur eine Frage der Anzahl der Richter.

Die Behandlung der Gerichtsfälle geht nicht rascher vor sich, wenn man mehr Bundesrichter ansetzt. Herr Bundespräsident Leuenberger hat einmal gesagt, das Gras wachse auch nicht schneller, wenn man an ihm ziehe. Es gibt Richter mit Ladehemmung. Es gibt Richter, die Entscheidungsschwächen haben. Es gibt Richter, die krank sind. Das sind alles ganz natürliche Probleme, die man nicht einfach mit zusätzlichen Richtern lösen kann. Wenn man diese Art der Rechtsprechung versteht, nämlich der Triage, was wichtig ist und was nicht, was neu ist und was nicht, wo ich als Richter die Geschichte tatsächlich selbst im Detail verschreiben muss, wo ich Vorgaben machen kann, dann hat es absolut keinen Sinn, sich über 35, 36 oder 41 Richter aufzuregen. In dieser Hinsicht verstehe ich alle diese Rabulistiken überhaupt nicht. Mit 38 tun wir hier einen absolut vernünftigen Schritt.

Schauen Sie sich einmal die Stellungnahme des Bundesgerichtes selber an. Das ist ein Brief von Herrn Nay und Frau Leuzinger vom 9. März 2006; so steht es hier mindestens. Das Bundesgericht befasst sich in drei Zeilen mit der Anzahl. Was dem Bundesgericht wehtut, ist Artikel 2, es ist nicht die Anzahl der Richter. Dort stellt sich die Frage, ob wir so weit gehen wollen oder nicht. Der ganze Rest, das wissen die Richter selbst, ist auch mit 38 Richtern zu machen.

Ich bitte Sie daher, etwas weniger staatspolitische Verve zu versprühen, sachlich zu urteilen und der Mehrheit zu folgen.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ich möchte nur noch auf eines hinweisen: Es ist gesagt worden, es hätten Spannungen zwischen der Kommission für Rechtsfragen und dem Bundesgericht bestanden oder es sei in keiner Art und Weise ein Vertrauensverhältnis entstanden. Dem ist in dieser Absolutheit nicht so. Die Gespräche mit dem Bundesgericht fanden in einer durchaus angenehmen Atmosphäre statt, und beide Seiten nahmen zur Kenntnis, dass sie in einer sich konkret stellenden Frage nicht die gleiche Meinung hatten. Das ist eine Situation, die im Leben unendlich häufig vorkommt. Das heißt in keiner Art und Weise, dass dadurch Spannungen entstehen.

Für diese Situation, in der eben kein Konsens zustande kommen konnte, ist im Gesetz eine ganz klare Regel aufgestellt worden. Das Gesetz sagt, die Zahl der Bundesrichter solle zwischen 35 und 45 liegen. Der Gesetzgeber hätte zwei Möglichkeiten gehabt. Er hätte sagen können, innerhalb dieses Rahmens könne das Bundesgericht die Zahl festlegen. Die andere Möglichkeit lautete: Innerhalb dieses Rahmens hat das Parlament die Zahl festzulegen. Und der Gesetzgeber hat diese Frage, bei der durchaus unterschiedliche Antworten möglich waren, beantwortet, indem er gesagt hat, das Parlament sei zuständig. Wir haben gar nichts anderes gemacht, als zu versuchen, in Ausführung dieser uns übertragenen Kompetenz nach bestem Wissen und Gewissen eine Lösung zu finden, hinter der wir stehen können. Was wir getan haben, hat mit einer Missachtung der Justiz in keiner Weise etwas zu tun. Auch das Bundesgericht sieht es nicht so.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Gestatten Sie, dass ich jetzt ohne diese buchhalterischen Festlegungen zur Substanz der Sache komme. Wir stehen in einer Justizreform, sie ist mit der Bundesverfassung beschlossen worden. 2001 ist eine Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege verfasst worden.

Drei Zielsetzungen sind dargelegt worden, und alles hat sich an diesen drei Zielsetzungen zu messen; ich entnehme sie der Botschaft: Das Ziel 1 lautet: wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichtes; das Ziel 2 lautet: Verbesserung des Rechtsschutzes; das Ziel 3 lautet: Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege. Aus diesem Grunde hat man damals die kantonalen Festlegungen gemacht, die noch einiges bringen werden, und man hat auf höchster Ebene gesagt: Wir schaffen drei Bundesgerichte, nämlich das Bundesgericht in Lausanne, fusioniert mit Luzern, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht.

Dann ist man darangegangen, das Bundesgerichtsgesetz zu machen. Ich war noch nicht in meinem Amt, als ich einen Hilferuf vom Bundesgerichtspräsidenten in Lausanne bekommen habe. Er hat mir geschrieben – nachdem der Ständerat das Gesetz beschlossen hatte und der Nationalrat eingetreten war –, so gehe es nicht; dieses Gesetz bringe diesem Gericht null Entlastung und das Gericht sei übergangen worden. Ich habe mein Amt im Januar 2004 angetreten, und ich habe den Bundesgerichtspräsidenten am 30. Dezember 2003 zu mir gebeten. Er hat mir die Not dargelegt, die man in Lausanne mit diesem Gerichtsgesetz habe. Ich habe ihn gebeten, es in dieser Form – und nicht abgeschwächt – an der kommenden Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates darzulegen, die am 15. Januar, also kurz nach meinem Amtsantritt, stattfand. Ich habe ihm gesagt, dass ich mich beim Präsidenten dafür einsetzen werde, dass dies geschehe.

Die Situation war die, dass die Kommission vor einem Scherbenhaufen stand. Die beiden grossen Fraktionen haben das Bundesgerichtsgesetz aus entgegengesetzten Gründen abgelehnt: Die SVP-Fraktion hat gesagt, es bringe einen grossen Apparat und keinen zusätzlichen Rechtschutz, und die SP-Fraktion hat gesagt, es sei eine Einschränkung des Zuganges zum Bundesgericht. Ich habe damals der Kommission gesagt, ich sei bereit, dieses Gesetz in die Verwaltung zurückzunehmen und zu schauen, ob man in zwei Monaten etwas Besseres machen könne, und die Kommission war einverstanden.



Ich habe eine Gruppe mit drei Bundesrichtern aus Lausanne, drei aus Luzern und drei Vertretern aus dem Bundesamt für Justiz gebildet und habe diese Kommission selbst geleitet. Ich habe gesagt: In zwei Monaten müssen wir ein Gesetz haben, und alles misst sich – ich war in dieser Sache neutral – an diesen drei Zielsetzungen: wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichtes, verbesserter Rechtsschutz, Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Ich glaube, Herrn Marty sagen zu dürfen, dass es das wahrscheinlich noch nie gegeben hat: dass man ein Gesetz für eine Organisation macht und am Schluss – nach allen Verfahren, in denen man die Leute angehört hat, nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens – so intensiv daran arbeitet. Dieses Gesetz ist gründlich umgestaltet worden, organisatorisch wie auch materiell. Ich habe bei jedem Punkt, Herr Pfisterer, immer und jedes Mal gefragt: Wie gross ist da die Entlastung für das Bundesgericht? Die Kommission musste die Fälle der vergangenen Jahre analysieren und hat gesagt: Da werden es 30 Prozent, 40 Prozent sein usw. Bei der Rechtshilfe haben wir mehrere Tage gebraucht, um eine Lösung zu finden – mehrere Tage. Hier beträgt die Entlastung 80 bis 90 Prozent. Gewisse Dinge hat man nicht quantifiziert. Wir haben die Streitwertgrenze bei den Strafsachen gestrichen, weil dort die Entlastung des Bundesgerichtes mit 5 Prozent beziffert wurde. Da habe ich gesagt, es hat doch keinen Wert, dass man wegen 5 Prozent Entlastung einen schlechteren Rechtsschutz hat. So sind wir vorgegangen.

Ich habe mich gefreut, dass das Bundesgericht einstimmig dieses Bundesgerichtsgesetz gutgeheissen hat. Mindestens haben sie mir das mitgeteilt. Der Konsens im Nationalrat war auch da, wir haben eine grosse Konzession bei der Entlastung gemacht, nämlich bei der Kognitionsbefugnis am Versicherungsgericht, insbesondere bei der Invalidenversicherung. Im neuen Entwurf zur Invalidenversicherung ist das wieder draussen, also diese Entlastung kommt jetzt wieder. Nachdem es fertig war, hat mich das Bundesgericht nach Lausanne eingeladen, um die Zahl der Richter zu besprechen. Ich bin verantwortlich, das ist nicht mein Hobby. Ich bin verantwortlich, dem Bundesrat einen Verordnungsentwurf vorzulegen, wo die Richterzahl enthalten ist. Das Bundesgericht hat damals in Lausanne gesagt, es benötige 44 Richter. Ich habe diese Zahl nicht abgelehnt, ich habe sie nicht abgelehnt. Ich habe gesagt, es widerstrebe mir eigentlich, einen Vorschlag zu machen – 44 Richter oder 40 oder 30 oder 29 –, denn das Gericht habe eine Verwaltungsaufonomie. Ob das nun ein Gericht sei oder eine Universität oder eine Bibliothek oder ein Unternehmen oder ein Verein, bei der Verwaltungsaufonomie müsse man einen relativ grossen Gestaltungsräum belassen. Aber der könne nicht im freien Raum sein, sondern die verantwortliche Behörde – also das Parlament schlussendlich oder zuvor der Bundesrat, der die Verordnung macht – müsse einen Rahmen festlegen.

Weil wir zu einer Entlastung von gesamthaft 40 Prozent gekommen sind – aber nicht nach unseren Angaben, das war bei der Gesetzgebung immer aufgelistet –, habe ich vorschlagen, einmal Varianten auszuarbeiten, wie ein Bundesgericht mit 20 Prozent weniger Kosten aussieht. Ich schlug drei, vier Varianten vor. Das Bundesgericht soll sagen, welche es bevorzugt, und es soll auch sagen, welche Variante es bevorzugt, wenn es keine Einschränkung hätte, damit seine Verwaltungsaufonomie eben gewährleistet ist. Da muss ich Ihnen Folgendes sagen: In der ganzen Welt, wo geführt wird und man Verwaltungsaufonomien achtet, geht man so vor.

Die Bundesrichter haben das leider mit der Begründung abgelehnt, es liege unter der Würde eines Bundesgerichtes, sich mit solchen verwaltungstechnischen Dingen wie Kosten und Stellen usw. zu beschäftigen. Es lief darauf hinaus – da muss ich Herrn Schiesser und Herrn Bürgi Recht geben –, dass sie sagten: Ihr müsst uns einfach das geben, was wir verlangen.

Das ist jetzt eine Frage der Verantwortung. Wenn die Verantwortung so wahrgenommen wird, ja gut. Also ich kann es nicht gegenüber dem Bundesrat, und der Bundesrat kann es

auch nicht. Schlussendlich haben Sie die Hoheit, Sie bestimmen nämlich das Budget. Bei der Verwaltungsaufonomie kann man das Gewicht nicht nur auf die Autonomie legen, sondern es hat ja noch ein Wort vorne dran: Verwaltung. Wer eine solche Autonomie hat, muss sich mit sehr profanen Dingen beschäftigen wie mit Geld – das ist ja sehr kleinlich – oder wie mit Leuten, Stellen, Büros, Arbeitszeiten. Es ist halt so. Das heisst nicht, dass die Arbeitskraft dafür für die Rechtsprechung verloren geht. Jeder, der einen Organismus führt, hat das. Da können wir nicht davon weg. Vor allem haben Sie 2001 an erster Stelle die Entlastung erwähnt. In der Botschaft steht Folgendes: «Die Mehrkosten für die unteren Gerichte des Bundes dürfen teilweise kompensiert werden durch die mit dieser Vorlage bezeichnete Entlastung des Bundesgerichts.» Jetzt sage ich Ihnen einfach: Wenn Sie nichts machen, ich habe es ausgerechnet, wenn Sie die Zahlen gleich lassen und nicht reduzieren – jetzt wird es, da gebe ich Herrn Berset Recht, «hautement politique» –, haben wir mit der alten Organisation, welche keine Erhöhung der Streitwertgrenze, einen viel grösseren Zugang zu den oberen Gerichten und Vorteile für den Bürger hat, 113 Millionen Franken Kosten. Mit der neuen Organisation, bei der wir wegen der Entlastung erhebliche Einschränkungen für die Rechtsuchenden beschlossen haben, haben wir 144 Millionen Franken Kosten. Ich weiss nicht, wie man vor das Schweizer Volk treten und sagen kann: Wir haben eine umfassende Reform mit Entlastungen gemacht, wir haben euch versprochen, es wird kompensiert – und wir haben 31 Millionen Franken Mehrkosten. Das kann niemand verstehen. Also ich mindestens wüsste nicht, wie ich vor die Leute treten könnte, die das alles ja bezahlen müssen. Darum bitte ich Sie doch, hier etwas vorzunehmen.

Jetzt wird die Reduktion der Richterzahl bemängelt. Nachdem das Bundesgericht es abgelehnt hat, einen eigenen Vorschlag auf reduzierter Basis zu machen, bleibt uns nur noch die Richterzahl, weil sie in die Verordnung muss! Ich habe es ja nicht selber gemacht, sondern habe die Präsidenten der Kommissionen für Rechtsfragen zu mir gebeten, weil ich gesehen habe, dass das Bundesgericht jetzt mit mir und auch mit den beiden Kommissionen verkehren will. So geht es ja nicht. Es gibt ja einen Weg. Ihre Kommission hat dann den Weg der parlamentarischen Initiative gewählt, und der Bundesrat hat Stellung genommen. Das ist meines Erachtens ein guter Weg.

Jetzt bleibt halt diese Organisation oder diese Struktur, Herr Pfisterer: Sie reden von Strukturreform; die Beweglichkeit wäre vorhanden gewesen, jetzt gibt es halt diese Struktur. Es gäbe ganz andere Modelle: Das angelsächsische Modell hat auf der höchsten Stufe keine Gerichtsschreiber, nur Richter. Ich habe den Richtern in Lausanne gesagt, dass sie auch 60 Richter haben können. Aber dann haben sie einen anderen Apparat, weil die Richter die Urteile selbst erarbeiten. Oder sie erhalten weniger Richter und mehr Gerichtsschreiber; sie können alles festlegen. Aber man wollte diese Verwaltungsaufonomie nicht wahrnehmen. Ich bedaure das. Ich glaube, dass man die Sache folgendermassen anpacken muss, wenn wir heute die Zahl der Richter bestimmen und diese Verantwortung wahrnehmen: Man muss die Autonomie wahren, aber das Parlament muss einen Kostenrahmen setzen, und dann wird es vielleicht besser. Herr Schmid-Suter hat gesagt, die Eidgenossenschaft gehe nicht zugrunde, ob wir nun 35, 36, 38 oder 41 Richter wählen; er hat Recht. Aber es hat immer schwerwiegende Folgen, auch wenn man in kleinen Dingen den Grundsatz der Autonomie und der Verantwortung ritzt. Ich bin der Auffassung, dass man die Verantwortung nicht wahrnehmen kann, indem man einfach sagt: Wir erfüllen die Wünsche eines Gerichtes; die Gerichte müssen bei der Rechtsprechung ja unabhängig sein. Unabhängig sein heisst nicht, dass man machen kann, was man will; man ist unabhängig, um das zu machen, was man machen muss. Da wollen wir auch nicht einschreiten.

Der Bundesrat ist der Meinung, die Kommission habe richtig überlegt. Wir haben es dargelegt, ich gehe nicht mehr darauf ein, welche Entlastungsmomente sie nicht gewichtet hat. Ich



muss Ihnen sagen, wir waren auch mit dem Antrag auf 36 Richter sehr, sehr grosszügig.

Ich bitte Sie, doch den Weg der Verantwortung und nicht einfach den Weg des kleinsten Widerstandes zu gehen. Ein Konflikt ist das an sich nicht; das gibt es überall, wo einer für etwas Verantwortung hat und etwas für jemand anderen festlegt, der nicht einverstanden ist. Das liegt in der Natur der Sache.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Wir stimmen über den Antrag Marty Dick ab, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Marty Dick .... 10 Stimmen  
Dagegen .... 32 Stimmen

### **Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesgericht**

### **Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les postes de juges au Tribunal fédéral**

*Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### **Titre et préambule**

*Proposition de la commission: FF*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Antrag Pfisterer Thomas*

*Abs. 1*

Bis am 31. Dezember 2014 besteht das Bundesgericht aus 41 ordentlichen Richterinnen und Richtern.

*Abs. 3*

Das Bundesgericht wird eingeladen, seine Organisation zu optimieren.

#### **Art. 1**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Proposition Pfisterer Thomas*

*AI. 1*

Jusqu'au 31 décembre 2014, le Tribunal fédéral se compose de 41 juges ordinaires.

*AI. 3*

Le Tribunal fédéral est invité à optimiser son organisation.

*Abs. 1 – AI. 1*

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Ich gehe davon aus, dass einige Anträge durch die lange Eintretensdebatte praktisch bereits begründet sind.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Ihrer zutreffenden Beurteilung habe ich nichts beizufügen.

**Marty** Dick (RL, TI): Je retire ma proposition de minorité I en faveur de la proposition Pfisterer Thomas.

Comme c'est la dernière fois que je prends la parole, j'en profite pour déplorer le fait que seul un représentant du pouvoir exécutif ait pu s'exprimer et qu'on ait pas pu entendre également un représentant du pouvoir judiciaire. Je le regrette et c'est un signe inquiétant!

**Hess** Hans (RL, OW): Ich darf Folgendes sagen: Auf den Tag genau vor drei Jahren haben wir hier in diesem Saal über die sogenannt «richtige» Anzahl der Richter am Bundesgericht diskutiert. Damals ging es darum, die Mindest- und die Höchstzahl der Richter im Bundesgesetz über das Bundesgericht festzulegen. Ich erinnere daran, dass sich unser Rat damals auf 45 bis 50 Richter festgelegt hat. Ein Minderheitsantrag, der eine Zahl von 35 bis 45 Richter verlangte, ist in unserem Rat unterlegen. Erst im Differenzbereinigungsverfahren ergaben sich die heute im Gesetz festgelegten Zahlen, nämlich 35 bis 45.

Wenn ich die Voten von damals mit den heutigen vergleiche, kann ich inhaltlich überhaupt keinen Unterschied zu heute ausmachen. Anhand von Kennzahlen wurde damals versucht, die sogenannt «richtige» Anzahl der Richter festzulegen. Rolf Schweiger hat uns das auch heute wieder dargelegt. Aber auch die Zahlen von Rolf Schweiger zeigen, dass wir über die Anzahl der Richter und über die Anzahl erledigter Fälle nur schwer oder überhaupt nicht zu einer befriedigenden Lösung kommen. Was wir brauchen, ist die Diskussion über das System, das wir in Zukunft am Bundesgericht wollen. Anders gesagt: Hält man am herkömmlichen Bild eines Richters fest, der seine Dossiers von Grund auf eigenhändig bearbeitet, oder haben wir das Bild eines Richters vor uns, der ein Team führt, das die Rechtsprechung erarbeitet? Der Richter fungiert in diesen Fällen als verantwortlicher Fall-Administrator, ich benütze nicht den Namen Fall-Manager.

Wenn man am herkömmlichen Bild festhalten will, kann man mit Sicherheit auch sagen, dass 41 Bundesrichter nicht genügen. Für die Erledigung von 7177 Fällen, wie das im Jahre 2005 der Fall war, würde es wesentlich mehr als 41 Bundesrichter – also die heutige Anzahl der Bundesrichter – benötigen. Ob wir es wahrhaben wollen oder nicht, das Bundesgericht funktioniert bereits heute so, dass mindestens eine grosse Anzahl der Richter als verantwortliche Fall-Administratoren tätig ist. Nur wissen wir nicht, wie viele es sind. Wir haben verschiedentlich versucht, das wurde heute auch schon gesagt, vom Bundesgericht diese Zahlen zu erhalten. Das Bundesgericht weigert sich aber, die Zahlen bekannt zu geben, wer wie viele Fälle am Gericht erledigt.

Als Mitglied der Subkommission der GPK, die für die Gerichte zuständig ist, weiß ich, dass es am Bundesgericht die Listen gibt, die Auskunft geben, welcher Richter wie viele Fälle erledigt. Diese Listen gibt es. Das wurde uns im letzten Frühjahr anlässlich eines Besuches beim Bundesgericht klar bestätigt. Nur gibt man uns diese nicht heraus. Es ist also nicht so, dass entsprechende Statistiken nicht vorhanden wären. Diese sind vorhanden, sie sind aber – und man höre gut zu – der Obersichtsbehörde nicht zugänglich. Das ist eine Tatsache. Dieses Verhalten, und das sage ich hier, ist für mich unverständlich. Dabei wäre es der Subkommission nie darum gegangen, die Namen der Richter zu erfahren. Das Bundesgericht hätte diese Zahlen auch anonymisiert bekannt geben können. Die Kenntnis dieser Zahlen wäre aber eine Voraussetzung, um überhaupt auf die richtige Zahl der Richter zu kommen.

Unter den gegebenen Umständen bleibt uns doch nichts anderes übrig, als die sogenannte «richtige» Anzahl der Richter auf anderem Weg zu begründen. Meine Überlegungen gehen dahin, dass am Bundesgericht auch weiterhin 7 Abteilungen Recht sprechen. Unter dieser Annahme ist es nahe liegend, dass jede Kammer fünf Richter hat, was die Zahl 35 ergibt. In unserer Kommission wurde darüber diskutiert, dass es nebst den eigentlichen Richtern in den Kammern 3 Richter geben soll, die der Verwaltungskommission angehören, was dann die Zahl von 38 ergibt. Die Verwaltungskommission ist aber im neuen Bundesgerichtsgesetz in Artikel 17 geregelt. Dieser Kommission gehören von Gesetzen wegen der Präsident oder die Präsidentin, der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin sowie höchstens drei weitere Richter oder Richterinnen an. Hier brauchen wir keine spezielle Regelung.

Ich bin mir bewusst, dass mit der Zahl 35 das Minimum festgeschrieben wird. Ich bin auch bereit, die Zahl der Richter



und die Zahl der Gerichtsschreiber zu erhöhen, wenn am Bundesgericht bezüglich der Belastung der einzelnen Richter und Gerichtsschreiber Transparenz geschaffen wird. Wir legifizieren mit unserer Verordnung ja nicht für die Ewigkeit, das hat auch der Berichterstatter gesagt. Bekanntlich ist es aber wesentlich einfacher, dieses Gremium zu vergrössern, als es zu einem späteren Zeitpunkt zu verkleinern. Aufgrund dieser Überlegungen ersuche ich Sie, dem Minoritätsantrag II auf 35 Richter zuzustimmen.

**Pfisterer Thomas** (RL, AG): Ich beantrage Ihnen, die Festlegung der Richterzahl zu befristen und damit die Gelegenheit zu schaffen, dass wir in der Zwischenzeit die nötigen Fakten zusammentragen können, d. h., jetzt nicht im Voraus zu ändern, sondern erst, wenn diese Fakten vorliegen. Selbstverständlich kann dann geändert werden, wenn die Fakten dafür vorhanden sind.

Das Datum 2014 ist dadurch gegeben, dass wir nur so einen genügenden Spielraum bekommen, und zwar können wir dann in zwei Etappen entsprechend intervenieren. Im Jahr 2008 haben wir die Möglichkeit, auf die Amtsperiode 2009 bis 2014 nach Massgabe der Fluktuationen Veränderungen vorzunehmen, also schon rasch, und allenfalls später noch auf die übernächste Wahlperiode, wenn sich aufgrund der Fakten das Bedürfnis dazu ergibt. Grundlage sind dann ein Zwischenbericht 2007 und ein Schlussbericht 2013.

Wie ich Ihnen im Eintretensvotum dargelegt habe, ist diese Dauer, die vielleicht lang erscheinen kann, bedingt durch die Übergangsordnung, die wir selber im Bundesgerichtsgesetz geschaffen haben und die mit Blick auf die Einführung von Strafprozessordnung und Zivilprozessordnung in etwa so verlaufen dürfte; genau weiß das niemand. Das ist die Begründung meines Antrages zu Artikel 1 Absatz 1.

**Berset Alain** (S, FR): Puisque nous entrons par la force des choses dans quelques calculs d'épicier, je me vois contraint de reprendre la parole pour apporter encore l'un ou l'autre élément sur les calculs auxquels la commission a procédé. Vous aurez remarqué, dans le rapport de la commission, que le nombre auquel tous ces calculs aboutissent est de 38,67 juges. Voilà ce qu'il faudrait au Tribunal fédéral pour fonctionner. La commission a ensuite arrondi ce chiffre à 38. Ce résultat me paraît extrêmement critiquable, d'abord parce qu'il repose sur des estimations qui sont invérifiables; ensuite, parce qu'il n'intègre pas des éléments importants, comme par exemple l'accroissement de la complexité des cas – qui ne fait d'ailleurs que répondre à l'accroissement de la complexité de la législation en général – ou d'autres éléments tels que l'augmentation du nombre d'avocats, etc.

Je ne veux pas critiquer ce résultat dans le détail. J'aimerais juste attirer votre attention sur le fait que ce résultat et l'analyse entière reposent sur une hypothèse de départ qui est fausse, qui est injustifiée et qui conduit à une importante différence en fin de compte. Je ne souhaitais pas entrer dans les détails des chiffres, mais je crois qu'il est nécessaire de préciser comment on est arrivé là.

La commission a retenu deux périodes: l'une va de 1992 à 1999, l'autre va de 2002 à 2004. Ne me demandez pas pourquoi les années 2000 et 2001 n'ont pas été prises en compte, c'est comme ça! La commission a ensuite admis que ces deux périodes étaient comparables. C'est vrai, elles sont comparables sous l'angle du nombre de cas résolus par année en moyenne. Par contre, c'est faux pour tout le reste. Pour le reste, ces deux périodes ne sont pas comparables, d'abord parce que la période 1992 à 1999 est connue comme étant une période au cours de laquelle le Tribunal fédéral était surchargé; c'est une période durant laquelle un nombre important de cas ont été résolus avec une procédure d'exécution rapide, ce qui n'est pas souhaitable.

C'est d'ailleurs suite à cela que le Parlement, en 2001, a élu des juges supplémentaires pour passer d'un total de 39 à 41. Donc, y compris pour le nombre de juges, ces périodes ne sont pas comparables. Elles ne le sont pas non plus parce que le rapport entre le nombre de greffiers par juge a changé entre la première période et la deuxième. Donc, il y

a une foule d'éléments qui montrent que ces deux périodes ne sont pas directement comparables.

La commission a ensuite décidé de retenir la première période comme référence, celle qui va de 1992 à 1999, en sachant que c'était la plus ancienne – soit la plus éloignée d'aujourd'hui –, en sachant aussi que c'était une période pendant laquelle la surcharge du tribunal était connue. Et pourquoi est-ce que la commission a choisi la première période, et non pas la deuxième? Vous ne trouverez dans le rapport aucune justification à ce fait. Vous trouverez simplement à la page 12 du rapport une phrase qui dit en substance que, puisque les deux périodes sont comparables, on peut choisir la première. Je dis pour ma part que, puisque les deux périodes sont comparables, on aurait très bien pu choisir la deuxième.

Ce choix, méthodologique au départ, cette hypothèse de base, est fondamental pour la suite des travaux. Je vais admettre maintenant que tout le reste des travaux de la commission est juste. On ne sait pas si c'est le cas, mais je vais admettre que tout est juste, que les diminutions prévues avec la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral sont justes, que l'augmentation de la charge est liée au nombre de cas et que la limitation du nombre des juges suppléants est juste; je vais admettre tout cela.

Si nous refaisons le même calcul en admettant tout ce que la commission a fait, mais en prenant comme base de départ la période de 2002 à 2004 – j'ai fait ce calcul hier –, on aboutit à un nombre total de 42,47 juges. J'ai admis tous les travaux de la commission, simplement je n'admetts pas l'hypothèse de départ qui est infondée. Et on aboutit à un résultat de quatre juges de plus. Ce chiffre n'est certainement pas plus juste que le chiffre de 38. C'est d'ailleurs pour cette raison que j'ai renoncé ce matin à déposer une proposition demandant de fixer le nombre de juges à 42.

Je crois que cette démonstration doit quand même nous inciter à beaucoup de prudence. Elle doit en tout cas nous inciter à être bien conscients du fait que la décision que nous allons prendre ce matin est politique. Ce n'est en aucun cas une décision qui repose sur un calcul éventuellement fiable.

Ce sont les raisons pour lesquelles, avec quelques calculs d'épicier – mais enfin puisque la commission a voulu faire des calculs d'épicier, on est bien obligé de s'y plonger –, je vous invite à soutenir la proposition Pfisterer Thomas, vu que la proposition de la minorité I (Marty Dick) a été retirée.

**Schweiger Rolf** (RL, ZG), für die Kommission: Eine ganz kurze Replik zum Vergleich dieser beiden Perioden: Es trifft zu, dass in der ersten Periode mehr Gerichtsurteile summarisch begründet wurden. Bezuglich der Gerichtsschreiber ist deshalb eine gewisse Höherdotierung in der zweiten Periode, also im jetzigen Zeitpunkt, richtig.

Hervorzuheben ist aber Folgendes: Das Bundesgericht hat extrem Wert darauf gelegt, dass auch in der Zeit, als eine gewisse Überlastung des Gesamtkomplexes bestand, in der Seriosität der Rechtsprechung als solcher überhaupt keine Unterschiede gegenüber dem heutigen Zustand bestanden. Bei der Bearbeitung der Fälle durch die Richter, insoweit sie diese Bearbeitung vornahmen – also nicht die Redaktion der Urteile selbst –, sind diese beiden Perioden absolut miteinander vergleichbar. Was die zweite Phase dann auch noch bezüglich der Begründung der Urteile anbetrifft, ist doch festzustellen, dass zwischen den Neunzigerjahren und den Jahren ab 2000 eine massive Zunahme der Informatik und der Dokumentation erfolgte, sodass bezüglich der hier zu beurteilenden Frage, nämlich der Menge der Richter, absolut Vergleiche zwischen den Jahren von 1990 bis 2000 und den Jahren von 2000 bis heute gezogen werden können.

**Blocher Christoph**, Bundesrat: Das Ganze ist als Basar bezeichnet worden. Es ist klar, und ich sage es nochmals: Es ist schwierig, die Zahlen zu bestimmen. Aber wir haben keine andere Möglichkeit. Wir sind darauf angewiesen, es zu tun.



Warum kommt der Bundesrat auf 36? Er stützt sich auf die Berechnungen, die das Bundesgericht gemacht hat, aber die zusätzlichen Entlastungen, die das Bundesgericht bei der Schaffung des Bundesgerichtsgesetzes selbst geschaffen hat, sind nicht berechnet worden.

Ich mache Sie darauf aufmerksam: In der Rechtshilfe sind zum Beispiel vier neue Richterstellen nur für die Rechtshilfe in Bellinzona beschlossen worden! Und zwei davon, um Lausanne zu entlasten! Man kann doch nicht sagen: In Lausanne bauen wir diese zwei nicht ab, aber in Bellinzona bauen wir zwei auf, und zwei sind zugunsten der Kantone! Das ist beschlossen. Das haben wir berechnet.

Es ist von Herrn Marty und Herrn Pfisterer gesagt worden, es sei nur die Prognose, die unsicher sei. Es geht aber auch um eine plötzlich andere Beurteilung der Ist-Situation. In der Botschaft von 2001 ist erwähnt, dass man dem Bundesgericht die Aufsicht über das Schuldbetreibungs- und Konkursrecht wegnehmen solle, weil sie sehr arbeitsintensiv sei. Und in der Botschaft des Bundesrates wurde damals ausgeführt: Es braucht drei neue Stellen in der Verwaltung. Diese Aufsicht kommt jetzt in die Verwaltung. Da kommen neu drei Stellen. Da sagte ich dem Bundesgericht: Da sind also bei uns drei neue Stellen, dann sind es doch beim Bundesgericht drei weniger, das hatte das Bundesgericht ja damals so gesehen. Und jetzt erhalte ich einen Brief: «Im Bereich der SchKG-Aufsicht» – die jetzt wegfällt – «ist im langjährigen Mittel eine Entlastung des Präsidenten der SchKG-Kammer von rund drei Wochen und eines Gerichtsschreibers von einer Woche angenommen worden.» Ja, wieso entlasten wir denn das Bundesgericht mit drei Stellen, und jetzt sind es noch drei Wochen eines Präsidenten und eine Woche eines Gerichtsschreibers? Da machen wir doch «l'art pour l'art»!

Darum bitte ich Sie, diese Vorlage ernst zu nehmen. Es ist ja nicht Bösartigkeit. Aber wer führt, weiß, dass die Leute besonders kreativ werden, wenn es darum geht, zu begründen, warum man Kosten nicht senken kann und mehr Leute braucht. Aber wer die Verantwortung trägt, muss auch die Ist-Situation real sehen. Darum schlägt Ihnen der Bundesrat 36 Richter vor.

Der Bundesrat hat alles, was nicht quantifizierbar ist, nicht in seinen Beschluss aufgenommen. Das käme noch dazu. Aber das wäre dann wirklich etwas Zukunftsprognose.

**Hess Hans (RL, OW):** Aufgrund der Ausführungen von Herrn Bundesrat Blocher ziehe ich meinen Minderheitsantrag II zurück. Ich gehe davon aus, dass der zusätzliche Bundesrichter dann der Bundesgerichtspräsident ist und er oben den «Laden» richtig führt.

**Präsident (Büttiker Rolf, Präsident):** Der Antrag der Minderheit I und der Antrag der Minderheit II sind zurückgezogen worden. Damit verbleiben die folgenden Anträge im Rennen: der Antrag des Bundesrates (36 Richterinnen und Richter), der Antrag der Mehrheit (38 Richterinnen und Richter) und der Antrag Pfisterer Thomas (41 Richterinnen und Richter inklusive einer Frist).

Zur Abstimmungsreihenfolge verweise ich auf Artikel 79 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes: «Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge ist dabei so auszustalten, dass von den Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz schrittweise bis zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen werden kann.»

#### *Erste Abstimmung – Premier vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 26 Stimmen  
Für den Antrag des Bundesrates .... 7 Stimmen

#### *Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 30 Stimmen  
Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 12 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*  
*Angenommen – Adopté*

#### *Abs. 3 – Al. 3*

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Ich beantrage Ihnen die folgende Ergänzung: «Das Bundesgericht wird eingeladen, seine Organisation zu optimieren.» Wenn es jetzt einen gemeinsamen Tenor gab in dieser Runde, dann war das offenbar diese Inpflichtnahme des Bundesgerichtes, sich selber zu reorganisieren. Das soll jetzt losgehen, nicht erst in drei Jahren. Das ist selbstverständlich durch die GPK zu begleiten, wie das bisher der Fall war. Die Reorganisation wird sich eben auch auf die unteren Ebenen ausrichten, nicht nur auf die Richterzahl. Darum ist diese Einladung etwas Zusätzliches.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

**Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission:** Der Antrag lag in der Kommission nicht vor; deshalb kann ich nur meine persönliche Meinung abgeben. Gerade wegen der Tatsache, dass die Verwaltungsautonomie dem Bundesgericht obliegt, muss ihm auch die Erkenntnis zugetraut werden, dass es im Rahmen dieser Autonomie permanent nach Optimierungen zu suchen hat. Wenn in einem Gesetz gleichsam eine ausdrückliche Aufforderung dazu gemacht würde, so könnte dies auch als Misstrauensvotum verstanden werden, dass es dieser Verwaltungsautonomie nicht gerecht wird.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Bundesrat hat sich dazu nicht geäußert; mir hat das Bundesamt für Justiz gesagt, das sei ein verfassungswidriger Antrag, weil es gegen den Grundsatz der heutigen in der Verfassung festgelegten Ordnung sei. Ich gebe das so weiter; ich sage nicht, dass das meine Meinung sei, weil ich mir in so kurzer Zeit keine Meinung bilden konnte.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... Minderheit  
Dagegen .... offensichtliche Mehrheit

#### **Art. 2**

*Antrag der Kommission: BBI*

#### *Antrag Pfisterer Thomas*

##### *Abs. 1*

Das Bundesgericht richtet ein Controllingverfahren ein.  
(Rest des Absatzes streichen)

##### *Abs. 1bis*

Die zuständige Kommission des Parlamentes lässt eine Wirkungsprüfung der Gesetzgebung zur Bundesrechtspflege durchführen. Das Bundesgericht erstellt begleitend eine umfassende Analyse zu seiner Organisation, zur Arbeitsweise und zu den Kosten. Die Geschäftsprüfungskommission gibt in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Kommissionen ihre Anforderungen vor. Zu erarbeiten ist insbesondere eine auf beide Untersuchungen abgestützte gemeinsame Empfehlung zur Zahl der Richterinnen und Richter.

##### *Abs. 1ter*

Die Abklärungen sind so anzulegen, dass die zuständige Kommission auf Ende 2007 einen Zwischenbericht und auf Ende 2013 einen Schlussbericht mit Grundlagen für einen Antrag zur Zahl der Richterinnen und Richter und zur Übergangsregelung erhält.

##### *Abs. 2*

Das Bundesgericht äussert sich in seinem ....

#### **Art. 2**

*Proposition de la commission: FF*

#### *Proposition Pfisterer Thomas*

##### *Al. 1*

Le Tribunal fédéral établit une procédure de contrôle de gestion. (Biffer le reste de l'alinéa)

##### *Al. 1bis*

La commission compétente du Parlement fait procéder à une évaluation de l'efficacité des lois concernant l'organisa-



tion judiciaire fédérale. Parallèlement, le Tribunal fédéral procède à une analyse détaillée de son organisation, de ses méthodes de travail et des coûts afférents. La Commission de gestion lui transmet ses directives, élaborées conjointement avec les autres commissions compétentes. Celles-ci comprennent notamment une recommandation commune concernant le nombre de juges qui s'appuie sur les conclusions des travaux d'évaluation précités.

*Al. 1ter*

Les travaux exploratoires doivent permettre à la commission compétente de présenter un rapport intermédiaire à la fin de l'année 2007 et un rapport final à la fin de l'année 2013, intégrant les données nécessaires à la formulation d'une proposition concernant le nombre de juges et le régime transitoire.

*Al. 2*

Le Tribunal fédéral rend compte dans son rapport ....

**Pfisterer Thomas (RL, AG):** Ich bin einverstanden mit dem Grundprinzip, das die Kommission verfolgt. Sie will Fakten sammeln, um später einen definitiven Entscheid fällen zu können. Der vorliegende Kommissionsantrag erscheint mir aber problematisch: Er ist unvollständig. Wir müssen mehr wissen als nur die Antworten auf diese hier aufgezählten paar Fragen. Ich bin an sich mit allen diesen Fragen einverstanden.

Ich bin selbstverständlich auch mit der Frage nach der Fallstatistik einverstanden. Ich habe mich weder als kantonaler noch als eidgenössischer Richter je dagegen gewehrt, dass meine Fallstatistik dem Parlament ausgehändigt wird. Ich kenne diese Diskussion aber sehr wohl und weiß, dass es letztlich um einen Formalismus geht: Jeder kann eine gute Statistik erreichen, das ist kein Kunststück. Man stellt einfach den Antrag, die Beschwerde oder die Berufung sei abzuweisen und der vorinstanzliche Entscheid sei zu bestätigen, und geht in den Feierabend. Jeder kann eine gute Statistik haben. Das bringt letztlich gar nichts. Ich meine, heute sollte das Bundesgericht hier wirklich nachgeben, die Zahlen herausrücken. Man kann sie anonymisieren. Ich habe kein Problem damit.

Aber noch einmal: Für unseren späteren Entscheid müssen wir mehr wissen. Wir müssen im Grunde genommen erstens wissen, was das Bundesgerichtsgesetz und was die anderen Gesetze bringen. Wir müssen also die Gesetzesevaluation kennen. Zweitens müssen wir umfassend wissen, wie die Organisation und die Kostenstruktur des Bundesgerichtes verbessert werden können. Das ist nicht verfassungswidrig. Das scheint mir eine wirklich weit hergeholt Begründung zu sein, Herr Bundesrat. Sonst ist dann natürlich auch der ganze Artikel 2 gemäss Kommission problematisch.

Die GPK hat auf diesem Weg gearbeitet. Sie hat im Jahre 2002 einen Bericht abgeliefert, mit einem Zusatzbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Es geht dort um das moderne Management der Justiz. Das ist heute eine selbstverständliche Disziplin. Ihre Pflege reicht bis in die Parlamentsdienste hinein. Auch dort hat man entsprechende Leute, die sehr viel davon verstehen. Ich bitte Sie also, wirklich eine umfassende Sammlung der Akten zu veranlassen, eingeschlossen diese offenbar kritischen Punkte, damit wir uns dann wirklich ein Bild machen können.

**Schweiger Rolf (RL, ZG), für die Kommission:** Ich äussere mich zur Fassung der Kommission. Ausgangspunkt ist wiederum die Verwaltungsautonomie des Bundesgerichtes. Es sind aber dem Parlament ganz bestimmte Obliegenheiten anvertraut, die im weitesten Sinne ebenfalls als Verwaltung zu verstehen sind. Es sind bei diesen Aufgaben verschiedene Kommissionen des Parlamentes involviert. Bezuglich der Oberaufsicht sind dies die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte, bezüglich der Budgets der Gerichte sind es die Finanzkommissionen beider Räte, bezüglich der Wahlen ist es die Gerichtskommission, bezüglich der späteren Abänderung dieser Verordnung werden es mit grösster Wahrscheinlichkeit die beiden Kommissionen für Rechtsfragen sein. Der Antrag, den wir stellen, bezweckt nur, dass das Bundesgericht diejenigen Voraussetzungen zu schaffen

hat, welche die von mir genannten Kommissionen für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

In diesem Zusammenhang legt die Kommission für Rechtsfragen Wert darauf, dass mit diesen Unterlagen nicht bis ins Detail in Erfahrung gebracht werden soll, wie einzelne Richter und Gerichtsschreiber tätig sind. Wir legen auch Wert darauf, dass all diejenigen Daten, die bezüglich der Personen Rückschlüsse zulassen, in den Kommissionen vertraulich behandelt werden. Wir müssen Sie aber ersuchen, mit der Zustimmung zu diesem Artikel die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Geschäftsprüfungskommissionen, die Finanzkommissionen, die Kommissionen für Rechtsfragen und eventuell auch die Gerichtskommission in die Lage versetzt werden, aufgrund dieser nötigen Angaben ihre Tätigkeiten und Aufgaben auch tatsächlich zu erfüllen.

Was Herr Pfisterer sagt, ist meines Erachtens wiederum Bestandteil der Verwaltungsautonomie und schlägt sich nur teilweise in dem nieder, was die Obliegenheiten des Parlamentes betrifft. Ich finde es auch falsch, wenn die zuständigen Parlamentskommissionen eine Wirksamkeitsprüfung veranlassen würden. Meines Erachtens ist es Sache des Bundesgerichtes, selbst zu entscheiden, ob es eine solche Wirksamkeitsprüfung macht. Ich glaube, unter politischen Aspekten wird dies in Zusammenarbeit mit den Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen auch so ausgestaltet werden, dass die verfassungsmässige Ordnung zwischen Parlament und Gerichten gewahrt bleibt.

**Wicki Franz (C, LU):** Noch vier Bemerkungen zum Controlling und zur Berichterstattung:

1. Ich möchte festhalten, dass auch im Rahmen dieses Controllings und dieser Berichterstattung der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gewährleistet bleiben muss.
2. Es ist für mich auch klar, dass die Personendaten, die allenfalls nach aussen gehen, anonymisiert werden müssen.
3. Wie das Controlling und die Berichterstattung im Detail geschehen sollen, ist meines Erachtens zwischen der GPK und dem Bundesgericht festzulegen.
4. Die Bedenken des Bundesgerichtes, welche in der Stellungnahme gegen die Formulierung dieses Artikels vorgebracht werden, sollten meines Erachtens vom Zweitrat noch geprüft werden. Allenfalls ist eine verkürzte Formulierung durchaus möglich.

**David Eugen (C, SG):** Ich möchte mich bei Absatz 1 dem Antrag Pfisterer Thomas anschliessen. Meines Erachtens ist das, was hier vorgeschlagen wird, tatsächlich – wie es das Bundesgericht schreibt – ein Eingriff in den Kernbereich seiner Verwaltungsautonomie. Ich sehe keinen Anlass, hier jetzt diesen Eingriff zu machen. So, wie es daherkommt und formuliert ist, ist es für mich auch ein Misstrauensvotum gegen die Arbeit des Bundesgerichtes; es nehme seine Aufgaben nicht wahr. Ich denke, es ist nicht so, dass die Anzahl der Dossiers letztlich entscheidende Rückschlüsse über die Qualität und Effizienz seiner Arbeit erlaubt. Die Dossiers können sehr unterschiedlich sein, das wissen wir alle, die wir uns mit der Justiz befassen. Die Anzahl der Dossiers, die ein Richter abwickelt, ist nicht der entscheidende Punkt. Natürlich spielen diese Zahlen eine Rolle, aber es ist völlig unausgewogen und unangemessen, wenn wir das in dieser Form in die Verordnung hineinschreiben.

Ich denke, wir müssen in diesem Punkt die bundesgerichtlichen Bedenken ernst nehmen. Ich fürchte insbesondere etwas um die Unabhängigkeit der Richter. Es ist ganz klar, dass nachher mit diesen Zahlen auf politischer Ebene ein Spiel gegen einzelne Richter getrieben werden kann. Das lehne ich absolut ab. Ich finde: Hier müssen wir eine Grenze ziehen; wir dürfen hier nicht übermarchen.

Ich empfehle Ihnen daher, bei Absatz 1 dem Antrag Pfisterer Thomas zuzustimmen.

**Blocher Christoph, Bundesrat:** Der Bundesrat hat sich hier erlaubt, keine Stellungnahme abzugeben – obwohl wir zur ganzen Verordnung hätten Stellung nehmen müssen –, und zwar einfach deshalb: Das ist ein Instrument, das das Parla-



ment zur Kontrolle der Gerichte schafft. Wir möchten das Ihnen überlassen.

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): Zur Vereinfachung könnte man den Antrag der Kommission meinem Antrag – beide Absätze zusammen, Absatz 1 und Absatz 1bis – gegenüberstellen.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 6 Stimmen  
Dagegen .... 23 Stimmen

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Sie haben den Antrag Pfisterer abgelehnt; damit sind die Absätze 1 und 1bis erledigt.

**Pfisterer** Thomas (RL, AG): In der Sache haben Sie sicher Recht, Herr Präsident. Aber wir haben nicht über den Antrag der Kommission abgestimmt. Ich habe ihn bestritten. Aber meinetwegen!

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Wir wiederholen die Abstimmung.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission .... 21 Stimmen  
Für den Antrag Pfisterer Thomas .... 5 Stimmen

**Art. 3**

*Antrag der Kommission: BBI*  
*Antrag des Bundesrates: BBI*

*Neuer Antrag der Kommission*

.... wenn nur auf diese Weise ganz spezifische Fachkenntnisse von Richterinnen und Richtern und die Vertretung der Amtssprachen gewährleistet werden können.

*Antrag Pfisterer Thomas*  
Streichen

**Art. 3**

*Proposition de la commission: FF*  
*Proposition du Conseil fédéral: FF*

*Nouvelle proposition de la commission*

.... pour garantir des compétences tout à fait spécifiques des juges et la représentation des langues officielles.

*Proposition Pfisterer Thomas*  
Biffer

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Die praktische Bedeutung dieses Unterschiedes ist sehr klein. Es geht um Folgendes: Es besteht Einigkeit darüber, dass in der Periode zwischen dem Jahre 2007 bis zum Ablauf der Wahlperiode zurücktretende Bundesrichter nicht ersetzt werden. Davon gibt es zwei Ausnahmen:

1. Wenn sprachliche Gegebenheiten es für die Funktionsfähigkeit des Gerichtes gebieten, kann eine Ersatzwahl vorgenommen werden. Darüber besteht Einigkeit.

2. Uneinigkeit besteht darüber, ob eine Ersatzwahl zusätzlich auch möglich sein sollte, wenn ganz spezifische fachliche Gegebenheiten notwendig wären, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtes zu gewährleisten. Es wäre dies der Fall bei einem Richter, der über ganz spezifische Sachkenntnisse in einem Gebiet verfügen würde, das anderen Juristen – vorsichtig ausgedrückt – alles andere als geläufig wäre. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine solche Situation eintritt, ist sehr, sehr klein. Aber es könnte gegebenenfalls notwendig sein, diesbezüglich eine gewisse Flexibilität zu haben.

**Blocher** Christoph, Bundesrat: Der Bundesrat hat Ihnen beantragt, auf das Kriterium der besonderen Kenntnisse zu verzichten. Es kann doch nicht sein, dass beim Rücktritt eines Richters niemand unter den verbleibenden 37 Richtern

und Richterinnen die Lücken schliessen kann, welche durch den Verlust der Fachkompetenz des abtretenden Richters entstehen. Die Kommission des Ständerates hat diesem Umstand etwas Rechnung getragen, damit hier nicht einfach ein Schlupfloch entsteht und jedes Mal, wenn ein Richter zurücktritt, behauptet wird, der Organismus würde zusammenbrechen, wenn man nicht wieder einen Richter mit diesen Kenntnissen hereinbringe, und hat sich auf die Formulierung «ganz spezifische Fachkenntnisse» beschränkt. Herr Schweiger hat gesagt, dass ein solcher Fall wahrscheinlich nie eintreffen werde.

So glaube ich, dass der Bundesrat, wenn ich ihm das Geschäft erneut vorlegen würde, der Meinung wäre, dass die neue Fassung der ständerätlichen Kommission tauglich sei.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG), für die Kommission: Diese Harmonie, die zu Ende unserer Debatte auftritt, ist hoffentlich ein Richtungspfeil, der auf das hinweist, was generell im Verhältnis der Instanzen gelten sollte. (*Heiterkeit*)

**Präsident** (Büttiker Rolf, Präsident): Der Antrag Pfisterer Thomas und der Antrag des Bundesrates entfallen.

*Angenommen gemäss neuem Antrag der Kommission*  
*Adopté selon la nouvelle proposition de la commission*

**Art. 4**

*Antrag der Kommission: BBI*

*Antrag Pfisterer Thomas*

*Abs. 2*

Sie gilt bis zum 31. Dezember 2014.

**Art. 4**

*Proposition de la commission: FF*

*Proposition Pfisterer Thomas*

*Al. 2*

Elle a effet jusqu'au 31 décembre 2014.

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

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*  
Für Annahme des Entwurfes .... 23 Stimmen

Dagegen .... 8 Stimmen

(1 Enthaltung)

