

Fünfzehnte Sitzung – Quinzième séance

Freitag, 13. Dezember 1991, Vormittag
Vendredi 13 décembre 1991, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

85.237

Parlamentarische Initiative (Ruffy) Schiedsrichterliche Tätigkeit der Bundesrichter Initiative parlementaire (Ruffy) Fonctions arbitrales des juges fédéraux

Siehe Jahrgang 1987, Seite 391 – Voir année 1987, page 391
Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Herr **Petitpierre** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 18. Juni 1985 reichte Nationalrat Ruffy eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein. Er ersuchte die Räte, den Bundesbeschluss über schiedsrichterliche Tätigkeit der Mitglieder des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 19. Dezember 1924 (SR 173.113) zu ändern. Dabei seien insbesondere die Frage der Vereinbarkeit beider Tätigkeiten zu regeln, die Bedingungen für die Ausübung schiedsrichterlicher Tätigkeiten neu zu umschreiben sowie die Frage der Entschädigung zu lösen.

2. Die vorberatende Kommission befasste sich am 14. Januar, 20. Februar und 17. April 1986 mit der parlamentarischen Initiative. Sie kam zum Schluss, dass dem Bundesgericht für die Erfüllung seiner Aufgaben keine Schranken gesetzt werden sollen: Eine Oeffnung dieses Gerichts für grundsätzliche Fragen im Interesse der Rechtswissenschaft und der Rechtsbildung – wozu nach Meinung der Kommission auch die Uebernahme von Schiedsgerichtsmandaten in nationalen und internationalen Fragen gehört – sei daher zu bejahen.

Die Kommission stellte jedoch mit dem Initianten fest, dass eine Ueberprüfung des Bundesbeschlusses von 1924 notwendig sei. Eine Regelung dränge sich auf bezüglich der Voraussetzungen für die Bewilligung schiedsrichterlicher Tätigkeiten der Bundesrichter sowie der Entschädigung aus dieser Tätigkeit. Insbesondere diese letzte Frage werde auch in der vom Bundesgericht mit Plenumsbeschluss vom 7. Mai 1985 verabschiedeten «Neuregelung der ausseramtlichen Tätigkeit von Bundesrichtern als Schiedsrichter und Gutachter» nicht geregelt.

In diesem Sinn beantragte die Kommission dem Nationalrat, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Der Rat stimmte am 20. Juni 1986 ohne Gegenstimme dem Kommissionsantrag zu (AB 1986 N 1031).

3. Die Kommission nahm am 18. September 1986 die materielle Beratung der parlamentarischen Initiative auf (Art. 21quater des Geschäftsverkehrsgesetzes). Sie ging vom Grundsatz aus, dass eine gesetzliche Grundlage für die Ausübung schiedsrichterlicher und gutachtlicher Tätigkeiten der Bundesrichter geschaffen werden soll, welche diese Tätigkeiten regelt, dem Bundesgericht jedoch gewisse Kompetenzen und

Freiheiten in der Gestaltung entsprechender Bestimmungen belässt.

Die Kommission prüfte zwei Möglichkeiten, die ihres Erachtens diesem Ziel gerecht werden können: die Revision des geltenden Bundesbeschlusses von 1924 sowie die Schaffung einer allgemeinen Bestimmung im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Die Kommission entschied sich für die zweite Lösung.

4. Aus diesem Grund beantragte die Kommission – im Einvernehmen mit dem Initianten – mit der Beratung der parlamentarischen Initiative auszusetzen, bis die Räte die Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege behandelt haben.

Der Nationalrat stimmte diesem Antrag am 18. März 1987 ohne Gegenstimme zu (AB 1987 N 391ff.)

5. Am 23. Juni 1989 verabschiedeten National- und Ständerat das revidierte Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Der im Differenzbereinigungsverfahren angenommene Artikel 3a lautet neu wie folgt:

Randtitel

Nebenbeschäftigung

Abs. 1

Das Bundesgericht kann seinen Mitgliedern die Tätigkeit als Gutachter und Schiedsrichter sowie andere Nebenbeschäftigungen nur gestatten, wenn die uneingeschränkte Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit und das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigt werden.

Abs. 2

Das Bundesgericht ordnet die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für diese Bewilligung in einem Reglement.

6. Am 1. April 1990 verwarf das Volk diese Vorlage. National- und Ständerat verabschiedeten deshalb am 4. Oktober 1991 eine neue Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege ohne die umstrittenen Bestimmungen. Artikel 3a war jedoch unbestritten und wurde unverändert beibehalten.

7. Die Kommission für die Beratung der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (85.040/91.025) ist – nach Rücksprache mit dem Initianten – der Auffassung, dass diese Formulierung den Anliegen der parlamentarischen Initiative weitgehend Rechnung trägt. Im weiteren ist die Kommission der Auffassung, dass die Geschäftsprüfungskommissionen in die Liste der Schiedsverfahren und der Gutachten, welche vom Bundesgericht stets nachgeführt werden sollte, Einsicht zu nehmen haben, wenn sie es für angebracht halten.

M. Petitpierre présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

1. M. Ruffy, conseiller national, a déposé le 18 juin 1985, une initiative parlementaire conçue en termes généraux. Il y invitait les Chambres à modifier l'arrêté fédéral du 19 décembre 1924 sur les fonctions arbitrales des membres du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances (RS 173.113). La révision devait porter notamment sur la compatibilité des deux fonctions, la redéfinition des conditions de l'exercice d'une fonction arbitrale et les modalités de rétribution.

2. La commission a examiné l'initiative lors de ses séances des 14 janvier, 20 février et 17 avril 1986. Elle est arrivée à la conclusion que le Tribunal fédéral doit pouvoir accomplir l'ensemble de ses tâches sans entraves: il doit ainsi pouvoir se consacrer à des questions fondamentales touchant à la science juridique et à la formation du droit; la commission estime que l'acceptation de fonctions arbitrales dans des affaires nationales ou internationales rentre dans cette catégorie de tâches.

Tout comme l'auteur de l'initiative, la commission a cependant relevé qu'il est nécessaire de revoir l'arrêté fédéral de 1924. A son avis, une réglementation s'impose en ce qui concerne les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation donnée aux juges fédéraux d'exercer une fonction arbitrale ainsi que pour ce qui est des honoraires versés pour cette activité. La commission a notamment constaté que cette dernière question n'avait pas été traitée par le nouveau règlement concer-

nant l'activité des juges fédéraux comme arbitre, ou experts, que le Tribunal fédéral a adopté en séance plénière le 7 mai 1985.

Au vu de ce qui précède, la commission a proposé au Conseil national de donner suite à l'initiative parlementaire. Le Conseil a adopté la proposition de la commission le 20 juin 1986, sans opposition (BO 1986 N 1031).

3. Le 18 septembre 1986, la commission a commencé l'examen de l'initiative parlementaire quant au fond (art. 21 quater de la loi sur les rapports entre les conseils). Elle est partie du principe qu'il faut créer une base légale pour l'activité des juges fédéraux comme arbitres ou experts, qui régisse cette activité tout en laissant au Tribunal fédéral certaines compétences et une certaine latitude dans l'élaboration des dispositions en la matière.

La commission a examiné deux moyens qui, à son avis, permettraient d'atteindre ce but: la révision de l'arrêté fédéral en vigueur, qui date de 1924, et la création d'une disposition générale dans la loi fédérale d'organisation judiciaire.

La commission a opté pour la seconde solution.

4. C'est pourquoi la commission a proposé – en accord avec l'auteur de l'initiative – de suspendre l'examen de l'initiative parlementaire jusqu'à ce que les Chambres aient traité la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Le Conseil national a adopté cette proposition le 18 mars 1987, sans opposition (BO 1987 N 391s.).

5. Le 23 juin 1989, les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale d'organisation judiciaire révisée. La teneur de l'article 3a adopté dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences a la teneur suivante:

Titre marginal

Mandats d'arbitre et d'expert

Al. 1

Le tribunal peut autoriser ses juges à accepter des mandats d'expert et à exercer des fonctions arbitrales ainsi que d'autres activités accessoires, dans la mesure où l'exercice de leur fonction de juge, l'indépendance et le prestige du tribunal n'en sont pas entravés.

Al. 2

Le tribunal détermine la compétence et les conditions auxquelles est soumis cette autorisation dans un règlement.

6. Le 1er avril 1990, le peuple a rejeté ce projet. Le 4 octobre 1991, les deux Chambres ont adopté une nouvelle révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire sans y inclure les dispositions contestées. L'article 3a n'était pourtant pas contesté, il est maintenu sans modification.

7. Après consultation de l'auteur de l'initiative, la commission chargée d'examiner le projet de révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (85.040/91.025) est d'avis que cette formulation répond dans une large mesure aux préoccupations exprimées par l'initiative parlementaire. Partant de l'idée que le Tribunal fédéral tient à jour la liste des arbitrages et des expertises en cours, elle s'en remet aux Commissions de gestion pour en prendre connaissance quand elles l'estimeront judicieux.

Antrag der Kommission

Die Initiative als erledigt abschreiben.

Proposition de la commission

Classer l'initiative.

Angenommen – Adopté

90.568

**Motion des Ständerates
(Zimmerli)**

**Revision des Bundesgesetzes über die
Organisation der Bundesrechtspflege.
EMRK-konforme Umschreibung der
Ueberprüfungsbefugnis des Bundesgerichts**

**Motion du Conseil des Etats
(Zimmerli)**

**Révision de la loi fédérale
d'organisation judiciaire.
Droit de cognition du Tribunal fédéral
redéfini conformément aux dispositions
de la Convention européenne
des droits de l'homme**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Wortlaut der Motion vom 25. September 1990

In neusten Entscheiden über staatsrechtliche Beschwerden gegen Enteignungen, die sich auf kantonales Recht stützen – zum Beispiel BGE 115 Ia 67ff. E.2 – hat das Schweizerische Bundesgericht erkannt, die Bestimmungen des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege erlaubten es ihm nicht, die Sachverhaltsfeststellungen im angefochtenen Hoheitsakt frei zu überprüfen, wie es Artikel 6 Ziffer 1 EMRK verlange. Es hat daraus gefolgert, die Kantone seien verpflichtet, zu diesem Zweck verwaltungsunabhängige richterliche Vorinstanzen mit entsprechend umfassender Kognition einzusetzen.

Diese Rechtsprechung ist staatspolitisch ausserordentlich problematisch und steht im Widerspruch zu der in den Kantonen weitverbreiteten Rechtstradition, wonach namentlich Planungsentscheide und Hoheitsakte der Kantons- und Gemeindeparlamente und der Exekutivbehörden gerade nicht bei verwaltungsunabhängigen Gerichten (namentlich Verwaltungsgerichten) angefochten werden können. Die Praxis des Bundesgerichts zwänge die Kantone beispielsweise dazu, Nutzungsplanungen, mit denen das Enteignungsrecht erteilt wird, oder etwa kantonale Strassenpläne mit Enteignungswirkung der umfassenden Ueberprüfung durch ein kantonales Verwaltungsgericht zu unterstellen. Damit werden aber die Grenzen zwischen Justiz im Sinne wohlverstandener Rechtskontrolle und Politik in unerträglicher Weise verwischt. Die meisten Kantone dürften sich deshalb ausserordentlich schwertun, eine angeblich durch Artikel 6 Ziffer 1 EMRK geforderte Justizreform im demokratischen Rechtsetzungsverfahren zu verabschieden.

Leider wurde es seinerzeit beim Beitritt der Schweiz zur EMRK unterlassen, mit Bezug auf die hier interessierenden Rechtsfälle einen klar definierten Vorbehalt anzubringen. Andererseits muss heute alles getan werden, um bei der Bevölkerung vermehrt um Verständnis für die Praxis zur EMRK zu werben.

Weil die Beurteilung von bundesrechtlichen Enteignungen durch das Bundesgericht im verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren keine Schwierigkeiten bereitet, erscheint es als gegeben, die Bestimmungen über das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren möglichst rasch anzupassen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, in die neue Vorlage zur Revision des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege eine Bestimmung aufzunehmen, wonach das Bundesgericht bei der Beurteilung staatsrechtlicher Beschwerden gegen kantonale Hoheitsakte betreffend «zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen» im Sinne von Artikel 6 Ziffer 1 EMRK gehalten ist, als «Gericht» im Sinne dieser Konventionsbestimmungen Sachverhalts- und Rechtsfragen in dem von der EMRK geforderten Umfang frei zu prüfen, soweit das kantonale Recht diese Aufgabe nicht einer verwaltungsunabhängigen richterlichen Instanz im Kanton überträgt.

Parlamentarische Initiative (Ruffy) Schiedsrichterliche Tätigkeit der Bundesrichter

Initiative parlementaire (Ruffy) Fonctions arbitrales des juges fédéraux

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	85.237
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2453-2454
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 708

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.