

Nun haben wir im Bundesgesetz betreffend die Erfindungspatente – wie es übrigens auch im europäischen Patentübereinkommen verankert ist – ein Patentverbot für Tierarten und Pflanzensorten. Die von mir bestrittene Richtlinie versuchte, dieses Verbot mit bezüglich die biologischen Wissenschaften völlig unhaltbaren Sprachregelungen aufzuweichen. Genetisch veränderte Lebewesen – solange sie nicht unter das Verdikt der Sorte oder der Art fielen – sollen schlicht zu Erfindungen gemacht werden, auf die der Erfinder Besitzansprüche stellen kann.

Herr Bundesrat Koller hat vorhin in der Diskussion den Gesetzentwurf auf den wichtigen Bereich der Information im Gebiet des geistigen Eigentums und der Erfindungen aufmerksam gemacht. Wie wollen Sie genetisch veränderte Organismen, Pflanzen, Tiere und z. B. Teile von Menschen – soweit ist es ja heute – als Teile von Erfindungen oder Erfindungsprozessen hinterlegen und an Lizenznehmer weitervermitteln? Lebewesen sind keine Erfindungen, ob Sorte, Art oder Individuum. Das wiederum können die Biotech-Konzerne nicht akzeptieren. Über solche Konflikte muss endlich öffentlich und mindestens im Parlament eingehend diskutiert werden.

Ich betrachte die Behandlung meiner Interpellation zusammen mit der vorhergehenden Behandlung meiner Anträge zum Gesetzentwurf als einen schwachen Anfang dieser Diskussion.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Ich kann auf die ausführliche schriftliche Antwort verweisen, die wir zur Interpellation selbst gegeben haben. Ich möchte nur noch etwas betonen: Frau Bäumlin, ich muss akzeptieren, dass Sie Ihre Vorbehalte, die inhaltlicher Natur sind, immer wieder geltend machen; aber ich kann den Vorwurf nicht entgegennehmen, dass wir hier nicht mit offenen Karten spielten. Die Revision des Patentgesetzes im biotechnologischen Bereich ist auf Wunsch des Parlamentes selber sistiert worden. Man hat gesagt, eine Sonderlösung Schweiz sei nicht möglich, und man müsse nun weiterverfolgen, wie die Sache im internationalen Bereich weitergeht. Sie kennen unterdessen das Resultat der Gatt-Verhandlungen; sie haben diesbezüglich gegenüber dem Rechtsstand in unserem Land nichts Neues gebracht.

Wir haben seitens des Bundesrates, das möchte ich doch betonen, in einem sehr ausführlichen Bericht über Biotechnologie und Patentrecht – das geht weit über das Normale hinaus – vollständig offengelegt, welche Position wir im Rahmen künftiger internationaler Verhandlungen einnehmen werden. Damit spielen wir wirklich mit offenen Karten. Aber es ist uns auch klar, dass wahrscheinlich nicht alle die gleiche Position vertreten.

Wir werden demnächst Gelegenheit haben, hier in den Räten anhand der Genschutz-Initiative diese sicher sehr wichtige Problematik zu diskutieren. Aber ich muss den Vorwurf, dass wir nicht mit offenen Karten spielen, entschieden zurückweisen. Wir haben in diesem Bericht unsere Position, unsere Haltung in diesem sehr delikaten Bereich für jedermann öffentlich dargelegt.

94.412

**Parlamentarische Initiative  
(GPK-SR)  
Erhöhung  
der Zahl der Bundesrichter  
Initiative parlementaire  
(CdG-CE)  
Augmentation  
du nombre des juges fédéraux**

Bericht und Gesetzentwurf der GPK-SR  
vom 24. Mai 1994 (BBI III 1240)  
Rapport et projet de loi de la CdG-CE  
du 24 mai 1994 (FF III 1221)

Stellungnahme des Bundesrates  
vom 24. August 1994 (BBI V 388)  
Avis du Conseil fédéral  
du 24 août 1994 (FF V 384)

Beschluss des Ständerates vom 5. Oktober 1994  
Décision du Conseil des Etats du 5 octobre 1994

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

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Eintreten

*Minderheit*

(Miesch, Graber, Jenni Peter, Maurer, Müller, Stalder, Tschopp, Tschuppert Karl)

Nichteintreten

*Proposition de la commission*

*Majorité*

Entrer en matière

*Minorité*

(Miesch, Graber, Jenni Peter, Maurer, Müller, Stalder, Tschopp, Tschuppert Karl)

Ne pas entrer en matière

**Seiler Rolf** (C, ZH), Berichterstatter: Der Ständerat hat eine parlamentarische Initiative seiner Geschäftsprüfungskommission gutgeheissen und die folgenden Gesetzesänderungen beschlossen:

1. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) wird wie folgt geändert: Die Richterzahl in Lausanne – es geht nur um Lausanne – wird von heute 30 auf höchstens 36 erhöht. Für die staats- und verwaltungsrechtlichen Geschäfte wird eine III. öffentlich-rechtliche Abteilung geschaffen.

2. Der Bundesbeschluss vom 23. März 1984 über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter und Urteilsredaktoren des Bundesgerichtes wird aufgehoben. Die Zahl der nebenamtlichen Richter wird damit wieder auf 15 reduziert.

Ihre Kommission und insbesondere die zuständige Sektion hat sich intensiv mit dieser Angelegenheit, mit der Arbeitsbelastung am Bundesgericht, befasst. Mit 12 zu 8 Stimmen beantragt sie Ihnen, den Beschlüssen des Ständerates zu folgen. Für diesen Antrag waren die folgenden Gründe massgebend: Die Geschäftsprüfungskommissionen mussten feststellen, dass sich die Geschäftslast des Bundesgerichtes in Lausanne in den letzten Jahren durch die stete Zunahme der an das Bundesgericht getragenen Fälle zunehmend vergrössert hat. Während im Jahre 1987 noch 3921 neue Zugänge registriert wurden, beträgt die entsprechende Zahl im vergangenen Jahr, also 1994, bereits 5268. Das bedeutet für den Zeitraum von 1987 bis 1994, dass die Zahl der Fälle um 1347 oder um 34 Prozent zugenommen hat. Wenn die Zahl der erledigten Fälle im genannten Zeitraum von 4074 im Jahre 1987 auf 5562 im Jahre 1994 zugenommen hat, mussten jährlich immer mehr Fälle auf das neue Jahr übertragen werden. Auch 1994 wurden wieder 2048 Fälle auf das Jahr 1995 übertragen. Zum Vergleich: 1987 waren es noch 1429.

Man muss nun kein Prophet sein, um die Prognose zu wagen, dass die Geschäftslast des Bundesgerichtes auch in Zukunft tendenziell zunehmen wird. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang z. B. die Probleme mit der Linienführung der «Bahn 2000» oder der Neat, die neuen und zukünftigen Gesetze wie die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, SchKG, Strafrecht, Europarecht usw. oder insbesondere die Gesetzgebung über die Mehrwertsteuer. Wer alles hat in bezug auf die Mehrwertsteuer nicht schon angekündigt, auch in diesem Saal, man werde dann das Bundesgericht anrufen!

Man muss daher deutlich feststellen, dass wir mit unserer Gesetzgebung, quantitativ und qualitativ, an der Überlastung unseres obersten Gerichtes einen wesentlichen Anteil haben. Allzuoft enthalten unsere Gesetze, absichtlich oder unabsichtlich, Lücken, und wir überlassen es vertrauensvoll dem Bundesgericht, diese Lücken zu schliessen. Schon aus diesem Grunde haben wir unsere Verantwortung wahrzunehmen und dem Gericht die notwendigen Mittel, insbesondere die notwendige Anzahl Magistraten, zur Verfügung zu stellen, damit es die ihm durch Verfassung zugeordneten Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in vernünftiger Zeit erfüllen kann.

Das Parlament versuchte, mit einer Revision des OG, die insbesondere den Zugang zum Bundesgericht erschweren wollte, das Gericht zu entlasten. Das Volk machte jedoch nicht mit, es lehnte dieses Vorhaben am 1. April 1990 deutlich ab. Eine Minirevision wurde anschliessend am 15. Februar 1992 in Kraft gesetzt. Über die Wirksamkeit der darin enthaltenen Massnahmen schreibt das Bundesgericht in seinem Jahresbericht 1993: «Wohl hat die am 15. Februar 1992 in Kraft getretene Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege dem Gericht gewisse Arbeitserleichterungen gebracht, indem namentlich mehr Urteile in der Dreierbesetzung bzw. Fünferbesetzung ohne öffentliche Beratung erledigt werden konnten. Doch abgesehen davon, dass diese Teilrevision auch Verfahrenserschwerungen bringt, wurde die Entlastung durch die stets wachsende Zahl der Geschäfte und nicht zuletzt auch durch verschiedene neue, die Rechtspflege belastende gesetzgeberische Massnahmen illusorisch gemacht.» Diese Einschätzung hat das Bundesgericht in einem Schreiben vom 14. Juni 1993 an die GPK ausdrücklich bestätigt.

Mit anderen Worten: Die Massnahmen vom Februar 1992 haben zur dringend notwendigen Entlastung des Bundesgerichtes nichts oder beinahe nichts beigetragen. Auch nach Ansicht des Bundesrates haben sich diese OG-Änderungen zwar positiv ausgewirkt, die in sie gesteckten Hoffnungen, schreibt der Bundesrat, seien allerdings nicht ganz in Erfüllung gegangen.

Das Bundesgericht stellt in seinem Jahresbericht 1993 seine Arbeitslast und die möglichen Folgen der Überlastung deutlich dar: «Eine Geschäftslast von insgesamt rund 7500 Fällen lässt sich mit der heutigen Organisation auch bei vollem Einsatz aller verfügbaren Kräfte schlechterdings nicht bewältigen, und dies schon gar nicht in einer Art, die dem verfassungsmässigen Auftrag eines Höchstgerichts entsprechen würde. Den Gefahren, die der Bundesrechtspflege aus der gegenwärtigen Belastung drohen, insbesondere verfassungswidrige Rechtsverzögerungen, muss schon heute durch Sofortmassnahmen begegnet werden.»

In der Tat musste sich die Geschäftsprüfungskommission unlängst mit einer Aufsichtsbeschwerde befassen, die dem Bundesgericht Rechtsverzögerung vorwarf. Wenn ein langjähriger Bundesgerichtsberichterstatter aufgrund seiner Beobachtungen feststellte, dass beim Gericht in Lausanne stellenweise krisenhafte Züge eingetreten seien, und auch die Qualität der Entscheide kritisiert wird, müssen uns solche Feststellungen als verantwortliche Behörde recht eigentlich aufschrecken. Das Gericht, unser oberstes Gericht, kommt immer mehr ins Gerede, und dessen guter Ruf ist stark gefährdet. Wenn gar von richterlicher Seite selbst dargelegt wird, dass bei der heutigen Belastung ein Fehlurteil als Betriebsunfall nicht mehr ausgeschlossen werden könne, macht das nur deutlich, dass rasch gehandelt werden muss.

Das Bundesgericht selbst tut sich ausserordentlich schwer, konkrete Massnahmen zu seiner Entlastung vorzuschlagen. In der Frage der Anzahl Richter ist es gespalten. Bei einer Abstimmung waren 13 Richter dafür und 13 dagegen. Diejenigen, die eine Erhöhung der Anzahl Richter ablehnen, schlagen zur Entlastung verschiedene Massnahmen vor, die den Zugang zum Bundesgericht erschweren würden, wie z. B. Einführung von neuen Zwischeninstanzen, Erhöhung der Streitwertgrenzen, Einführung eines Akkreditierungssystems für Anwälte usw.

Die Geschäftsprüfungskommissionen lehnen diese Massnahmen ab. Sie sind kurzfristig nicht zu realisieren. Es sind im Grunde genommen dieselben Massnahmen, die das Schweizer Volk mit der Vorlage von 1990 abgelehnt hat. Es hat damit – ich wiederhole es – klar zum Ausdruck gebracht, dass es nicht bereit ist, Beschränkungen im Zugang zu unserem obersten Gericht hinzunehmen.

Der Bundesrat selbst attestiert der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, sie lehne die vorgeschlagenen Massnahmen aus «überzeugenden Gründen» ab. «Diese Vorschläge», schreibt er weiter, «stehen unabhängig von den damit verbundenen Vorteilen quer in der Landschaft.» (Stellungnahme des Bundesrates, S. 4) Sie werden auch in fünf oder sechs Jahren immer noch quer in der Landschaft stehen.

Bleibt nun als weitere Möglichkeit der Entlastung die Aufstockung des Mittelbaus, d. h. die Erhöhung der Anzahl der Gerichtsschreiber und Assistenten. Bei unserem Besuch in Lausanne Ende März 1994 wurde diese Möglichkeit von seiten unserer Gesprächspartner vom Bundesgericht noch abgelehnt. Die Gefahr der Gerichtsschreiber-Rechtsprechung sei zu gross. Der Engpass liege nicht beim Mittelbau, sondern bei den Richterinnen und Richtern. Aber zwei Monate später wurde von diesem Gericht trotzdem eine Verstärkung des Mittelbaus vorgeschlagen. Der Ständerat und die Mehrheit Ihrer Kommission vertreten aber aus Überzeugung die Meinung, dass nur eine Erhöhung der Anzahl Richter als Sofortmassnahme die dringend notwendige Entlastung bringen wird.

Der Hinweis auf die Totalrevision des OG vermag auch nicht weiterzuhelfen. Übrigens finden Sie diesen Hinweis seit Jahren, ja praktisch seit Jahrzehnten, im Jahresbericht des Bundesgerichtes und zum Teil auch in Botschaften des Bundesrates. In diesem Jahrhundert wird das Parlament diese Revision kaum mehr verabschieden können, wobei dann die Akzeptanz im Volk immer noch fraglich ist. Die Befürchtung, dass eine Erhöhung der Anzahl Richter diese geplante Revision beeinflussen oder gar verzögern könne, vermag die GPK nicht zu teilen.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu den Vorschlägen der GPK des Ständerates ist wenig verständlich und gar nicht überzeugend. Sie wurde denn auch im Ständerat entsprechend kritisiert. Der Bundesrat hofft, dass sich die Lage, sollte sie sich nicht verbessern, zumindest nicht allzu sehr verschlechtern wird. Wörtlich schreibt der Bundesrat in seiner Stellungnahme: «Die Lage am Bundesgericht ist zwar besorgniserregend, dennoch ist sie nicht so katastrophal, dass sich gesetzgeberische Sofortmassnahmen aufdrängen, ohne dass noch einige Jahre, wenn möglich bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesrechtspflege, zugewartet werden kann.» (Stellungnahme des Bundesrates, S. 10) Also: Zuwarten bis zum nächsten Jahrhundert.

Der Bundesrat schreibt aber weiter, er behalte sich vor, die Frage und auch die Zweckmässigkeit einer Erhöhung der Anzahl Richter – hören Sie – während der nächsten zwei Jahre erneut zu prüfen. Wir müssen daher feststellen, dass der Bundesrat auch keine Lösung anzubieten hat, die dem Gericht in naher Zukunft die notwendige Entlastung bringt.

1985 schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft, das Bundesgericht sei seit Jahren überlastet. Die damals getroffenen Massnahmen hat das Volk aber – wie bereits gesagt – 1990 abgelehnt. 1991 schreibt der Bundesrat wieder: «Die Überlastung des Bundesgerichtes ist ein Dauerproblem.» Daraus resultierten dann die Massnahmen vom Februar 1992. Diese Massnahmen – wie Sie gehört haben – sind eben wenig wirkungsvoll. Wir müssen dieses Dauerproblem, das nun seit mehr als zehn Jahren ansteht, endlich lösen.

Der Ständerat und die Mehrheit Ihrer Kommission sind überzeugt, dass sofort gehandelt werden muss. Wir wollen nicht warten, bis die Lage tatsächlich katastrophal wird; das wäre verantwortungslos. Wir, das Parlament – und nur wir, auch nicht der Bundesrat –, tragen allein die Verantwortung dafür, dass wir dem obersten Gericht die Mittel, d. h. die Anzahl Magistraten, zur Verfügung stellen, die es zur Erfüllung seines verfassungsmässigen Auftrags braucht. Diese Verantwortung wiegt um so schwerer, als das Bundesgericht in dieser Frage arg zerstritten und nicht in der Lage ist, eine gültige Lösung zu unterbreiten. Dabei geht es nicht nur um die Erledigung einer bestimmten Anzahl Fälle in zumutbarer Zeit, sondern es geht auch und eigentlich noch viel mehr um die Qualität der Rechtsprechung und den Ruf unseres obersten Gerichtes. Beides ist heute nicht mehr gewährleistet, und auch der gute Ruf des Gerichtes ist in Gefahr. Wir haben daher unsere Verantwortung für das Funktionieren dieses Gerichtes wahrzunehmen. Der Ständerat hat dies getan, in weiser Voraussicht auch auf kommende Entwicklungen, und er hat die eingangs genannten Beschlüsse gefasst.

Im Namen der Mehrheit der Kommission und der einstimmigen zuständigen Sektion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

**Aguet Pierre** (S, VD), rapporteur: La surcharge du Tribunal fédéral est un sujet d'inquiétude depuis plus de vingt ans. Les statistiques alarmantes n'ont pas manqué ces dernières années. Le Tribunal fédéral a réglé 3000 cas en 1980 et 5000 en 1993. La tendance reste à la hausse ces dernières années. Ce n'est qu'en 1994 qu'enfin, le Tribunal fédéral a pu liquider près de 300 cas de plus que les nouveaux qui lui ont été soumis dans le courant de l'année. Ses présidents affirment dès lors que la crise est passée. Ce n'est pas l'avis de la Commission de gestion.

Votre commission a étudié le projet de la Commission de gestion du Conseil des Etats de désigner 6 juges supplémentaires et de licencier 15 juges suppléants extraordinaires. Elle a appuyé ce projet par 12 voix contre 8.

Les statistiques alarmantes de ces dernières années, la conviction largement partagée que le pays doit pouvoir disposer d'une justice rapide, sereine et incontestée, la peur que réapparaisse le projet d'augmenter la valeur litigieuse rejetée en votation populaire le 1er avril 1990, l'insuffisance, au plan quantitatif bien sûr, reconnue de quelques-uns des juges suppléants, les retards de la 11e Cour de droit public, sont autant d'arguments qui poussent la majorité de votre commission à vous engager dans la même voie que le Conseil des Etats. Le Tribunal fédéral n'en veut pas, ni le Conseil fédéral, mais nous avons vu que la position du Tribunal fédéral est relativement faible dans la mesure où ses membres sont divisés.

La Commission de gestion observe encore que les moyens disponibles au niveau de l'organisation du personnel ont tous été utilisés, que les possibilités offertes par l'allègement des procédures sont épuisées, que les moyens mis en place ne pourront guère que stabiliser, mais pas diminuer, la charge du Tribunal fédéral.

Après l'échec de la votation de 1990, il est confirmé que la préparation de la nouvelle loi prendra du temps. Le Tribunal fédéral lui-même, qui a totalement modifié son analyse à fin 1994, a lancé un véritable cri d'alarme en présentant son rapport d'activités de 1993. Il était question à ce moment-là de 7500 affaires par année, et il n'était pas en mesure de les traiter toutes.

Lorsque la commission a pris contact avec les présidents du TF, ces derniers ont exigé des mesures immédiates, en insistant sur les dangers des retards. Si, aujourd'hui, ils combattent l'augmentation de 6 juges, c'est, disent-ils, que le personnel qualifié que les Chambres ont accordé en votant le budget de 1995 va permettre à la seule cour qui avait encore du retard de le rattraper très vite.

A propos des dispositions prises ces dernières années, il faut se souvenir qu'en 1980 l'effectif du personnel du Tribunal fédéral comptait 62 postes. Nous venons d'autoriser 164 postes, dont un nombre important de juristes qualifiés qui peuvent préparer le travail des 30 juges épaulés par 15 juges suppléants et 15 juges suppléants extraordinaires.

La Commission de gestion, dans sa majorité, estime que l'on doit agir très vite et qu'il est préférable de ne pas attendre la révision totale qui est en chantier, ni le message que l'on ne recevra guère avant 1998, ou probablement au prochain millénaire. Une simple temporisation n'apparaît pas défendable.

Dans son rapport, la sous-commission nous dit que les législatifs et exécutifs doivent laisser un certain pouvoir au judiciaire de s'organiser comme il l'entend. Le malaise vient du fait que toutes ces dernières années le Tribunal fédéral criait à l'asphyxie et que maintenant il nous assure que tout va bien.

Les pistes suggérées par le Tribunal fédéral pour augmenter son efficacité, sans entamer la qualité du travail, sont les suivantes: augmenter l'exigence de rentabilité de 2 à 3 juges suppléants extraordinaires, par menace de non-réélection en 1996; compléter, ce qui est fait, l'équipement en personnel qualifié de la 11e Cour de droit public; faire passer les recours par l'intermédiaire d'avocats accrédités, lesquels n'oseraient pas déposer des recours n'offrant que peu de chances de succès. Leur accréditation serait mise en danger en cas de procès téméraire. Cette formule ne peut pas convenir dans un avenir immédiat. Personne ne propose heureusement l'élévation de la limite de la valeur litigieuse, fixée à 8000 francs en 1943 puisque la volonté populaire a été clairement exprimée.

La Commission de gestion estime encore que les 30 juges suppléants ne peuvent être considérés que comme un pis-aller. Elle propose donc de revenir à 15 au plus vite. Une autre crainte est formulée: le nombre de collaborateurs est de plus en plus important. Il s'agit d'éviter une jurisprudence de greffiers.

Ainsi, la création d'une cour de droit public supplémentaire apparaîtrait comme la seule solution. La multiplication des lois fédérales est aussi de nature à augmenter toujours plus le travail du Tribunal fédéral. La Commission de gestion n'a pas considéré comme valables les propositions faites à court terme par les représentants du TF et ce n'est pas sans regrets qu'elle fait cette proposition. Elle la qualifie elle-même de déplaisante.

La commission vous invite par 12 voix contre 8 à adopter dans ce sens la modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

Permettez-moi cependant de faire trois remarques personnelles. Désigné rapporteur de langue française pour cet objet, j'ai approfondi la question et conduit ma propre enquête au terme de laquelle je me range du côté du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral pour dire non à l'augmentation des juges du TF que je viens de défendre. J'ajoute que la majorité de la Commission de gestion n'est plus une majorité, car deux de ses membres ont changé de camp.

Mes trois remarques: tout d'abord, nous disons systématiquement non au Conseil fédéral ou aux offices qui nous demandent des augmentations d'effectifs. Ici, il est question d'imposer cela à une autorité qui n'en veut pas, c'est peut-être le monde à l'envers.

Ensuite, la coordination entre les deux Cours de droit public n'est déjà pas aisée. Lorsqu'elles seront trois, la jurisprudence risque de devenir aléatoire.

Enfin, la surcharge constatée jusqu'en 1993 est maintenant maîtrisée. Une telle modification n'est plus utile. Il faut s'en tenir simplement à ce qui a été choisi au point de vue du concept il y a déjà quelques années.

C'étaient les trois remarques personnelles que je voulais faire. Je vous répète qu'en conclusion, la majorité de la Commission de gestion vous demande de suivre le Conseil des Etats et de voter l'augmentation à 36 juges fédéraux et de vous séparer des 15 juges suppléants extraordinaires, de dire oui à l'arrêté qui modifie dans ce sens la loi d'organisation judiciaire.

**Miesch Christian** (R, BL), Sprecher der Minderheit: Es wird auch von der starken Minderheit der Kommission – 12 zu 8 Stimmen lautete das Resultat – nicht bestritten, dass die Zahl der Fälle am Bundesgericht ständig zugenommen hat und dass am Bundesgericht nicht alles zum Besten bestellt ist. Die täglich wechselnden Signale aus Lausanne in den Medien – «Ja, wir sind überlastet», «Nein, wir sind nicht überlastet» – könnten aber ebenso aus dem Bundeshaus stammen.

Zur Erledigung der pendenten Fälle und zur Verbesserung und Erhaltung der Qualität sind aber verschiedene Massnahmen ergriffen worden und werden noch ergriffen. Sie konnten nur zum Teil zum Tragen kommen und sind noch nicht voll ausgeschöpft. Der Personalbestand stieg im Verhältnis stärker als das Geschäftsvolumen und hat sich seit 1980 sage und schreibe von 62 auf 164 Personen erhöht. Auch die Einführung der Informatik brachte eine Erleichterung und kann ebenfalls als Personalaufstockung angesehen werden. Hier sind auch in den nächsten Jahren positive Auswirkungen zu erwarten. Die Zahl der ausserordentlichen und nebenamtlichen Richter wurde ebenfalls von 15 auf 30 erhöht, und wenn hier alle den Verpflichtungen nachkommen, ist ebenso eine Reserve vorhanden. Eine Gesetzesrevision brachte ebenso eine Verbesserung, nämlich die Möglichkeit der Dreierbesetzung, das Zirkularverfahren und vieles andere mehr. Nach Aussage der Bundesrichter und des Bundesrates werden einzelne Massnahmen erst in diesem Jahr umgesetzt. Deren Auswirkungen werden also erst eintreten.

Nach Aussage von Mitgliedern der GPK soll am Bundesgericht auch eine gewisse Führungslosigkeit festgestellt worden sein. Führungslosigkeit kann bekanntlich auch keine optimale Leistung hervorbringen. Auch in diesem Bereich muss man ansetzen. Man kann doch um Himmels willen von hochbezahlten und hochqualifizierten Richtern verlangen, dass bis zur Revision des OG ein besonderer Effort geleistet wird. Und siehe da: Seit der Intervention der GPK konnte der Pendenzenberg bereits abgebaut werden.

Es stellen sich nun folgende Fragen:

Ist das Bundesgericht leistungsfähig oder leistungsfähiger? Diese Frage ist mit Ja zu beantworten. Beim Bundesgericht gehen zurzeit ungefähr 5000 Fälle ein, und diese Zahl hat sich stabilisiert. Dieser Arbeitsanfall ist im Vergleich zu kantonalen und anderen europäischen Gerichten für eine aus 30 Richtern und 76 juristischen Mitarbeitern bestehende Behörde normal. Zudem beweist das Jahr 1994, dass die Zahl der erledigten Fälle höher ist als die Zahl der eingehenden Geschäfte. Die Initiative der GPK ist nicht mehr aktuell, weil sie davon ausgeht, dass die Zahl der Fälle ständig zunimmt.

Gibt es Rückstände bei der Behandlung der Geschäfte? Am 1. Januar 1995 betrug die Zahl der hängigen Geschäfte 2058. Auch diese Zahl der transitorischen Geschäfte ist normal und ist die tiefste seit fünf Jahren. Anfang 1993 informierte das Bundesgericht das Parlament über die Situation in einer seiner Abteilungen, in der sich ein Rückstand von 300 bis 400 Geschäften angehäuft hatte. Das Bundesgericht hat deshalb den Antrag auf vier zusätzliche Gerichtsschreiberstellen gestellt, welche mit dem Budget 1995 auch bewilligt wurden. Der Pendenzenberg in dieser Abteilung wird ebenfalls abnehmen. Warum widersetzt sich auch das Bundesgericht dieser Initiative? Die Initiative will nicht bloss eine Erhöhung der Anzahl der Bundesrichter, sondern eine dritte öffentlich-rechtliche Abteilung. Angesichts der Selbständigkeit jeder Abteilung würde eine solche Massnahme eine weitere Einheitlichkeit der Rechtsprechung verunmöglichen, und die unvermeidbare Spezialisierung jeder der drei Abteilungen liesse eine kohärente Auslegung dieser Rechtsgrundsätze nicht mehr zu. Zudem würde wegen der Spezialisierung die Rekrutierung der Bundesrichter erschwert; es ist nicht mehr so attraktiv, in ein Gericht einzutreten, in welchem beispielsweise ausschliesslich Fragen der Raumplanung oder des Steuerrechts behandelt werden.

Ist diese Initiative der GPK zweckmässig? Angesichts der personellen Aufstockung, welche das Parlament 1994 bewilligt hat, hat die Initiative wesentlich an Aktualität verloren. Die 15 ausserordentlichen und nebenamtlichen Richter verfassen heute Referate in Geschäften, die, wenn sie auch keine Grundsatzzfragen stellen, doch nicht ohne Bedeutung sind. Ihre jährliche Leistung beträgt 300 Geschäfte, und diese werden nach Aufwand entlohnt. Um den Verlust der ausserordentlichen und nebenamtlichen Richter wettzumachen, müssten also, im Gegensatz zum Vorschlag der GPK, die sechs neuen Richter sofort und auf einmal ernannt werden.

Was geschieht mit der überlasteten Zweiten öffentlich-rechtlichen Abteilung? Auch hier hat der Gesetzgeber in bezug auf die verwaltungsrechtlichen Klagen durch Einschränkung der

möglichen Fälle schon einiges getan. Die Liste in Artikel 116 OG ist viel kürzer geworden. Diese Bestimmung ist aber erst seit 1994 in Kraft und wird sich demnach erst jetzt auswirken. Bezüglich den Verwaltungsgerichtsbeschwerden in Artikel 98 OG hat der Gesetzgeber ebenfalls reagiert: Es bestehen neue Rekursinstanzen, die den Sachverhalt für das Bundesgericht verbindlich festlegen. Auch diese Entlastung kommt erst noch zum Tragen.

Zur Entlastung des Bundesgerichtes von Aufgaben gibt es noch weiteres Potential, auch ohne dass die umstrittene Frage der Streitwertbegrenzung angeschnitten wird. Bei den Direktprozessen im Zivilrecht beispielsweise ist das Bundesgericht erste und einzige Instanz; die Durchführung ist kompliziert und aufwendig, verbunden mit Beweisverfahren und Gutachten, Zeugeneinvernahmen, Augenscheinen usw. Das ist nicht Aufgabe der obersten richterlichen Instanz. Von diesen Direktprozessen dürfte nur noch ein Minimum zugelassen werden, sicher nicht Streitigkeiten unter Privaten. Dieses Problem muss ebenfalls angegangen und noch gelöst werden.

Zusammenfassend: Es kann nicht von einem Malaise in Lausanne gesprochen werden. Die Institution Bundesgericht ist mit 30 Richterinnen und Richtern leistungsfähig. Die gegenwärtige Arbeitsorganisation des Bundesgerichtes ist das Ergebnis reiflicher Überlegungen, und die Wahl des Bundesrates und des Bundesgerichtes fiel auf ein modernes Gruppenarbeitskonzept, das auch vom Parlament genehmigt wurde.

Dieses Konzept wurde mit einer massiven Ausweitung des Mittelbaus, des juristischen Personals, verwirklicht. Jedem Richter wurde ein persönlicher Mitarbeiter zugeteilt, und die Abteilungen haben sich in administrativer Hinsicht selbständig organisiert. Das Bundesgericht verfügt über eine erstklassige Infrastruktur, und das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege ist 1991 revidiert worden und erst seit 1994 in Kraft. Die angesprochenen und die vom Parlament bewilligten Sanierungsmassnahmen entfalten nach und nach ihre Wirkung, unter dem Gesichtspunkt von Qualität und Quantität. Einige Missstände sind bereits behoben worden, andere werden noch behoben.

Mit der Initiative stören wir unnötig ein bewährtes Konzept, und es ist nicht Aufgabe des Parlamentes, Exekutivaufgaben zu übernehmen. Die GPK hat Schwierigkeiten ausgemacht, muss aber zur Kenntnis nehmen, dass seitens des Bundesgerichts Massnahmen ergriffen wurden. Auch unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Schwierigkeiten des Bundes ist es nicht angebracht, Stellen auf Vorrat zu bewilligen.

Ich empfehle im Namen einer starken Minderheit der GPK – 12 zu 8 Stimmen lautete das Abstimmungsresultat – Nichteintreten.

**Graber Rolf (L, NE):** Le groupe libéral soutiendra la proposition de minorité et manifesterà ainsi son opposition à une augmentation du nombre de juges fédéraux.

Personne ne conteste que la charge importante du Tribunal fédéral se mue parfois en surcharge. Personne non plus ne conteste les problèmes particuliers rencontrés par la 11e Cour de droit public. Disons-le d'emblée, la solution aux problèmes que peut rencontrer le Tribunal fédéral se trouve dans l'élaboration rapide d'une nouvelle loi fédérale d'organisation judiciaire et non dans l'augmentation du nombre de juges.

Analysons en premier les chiffres dont nous disposons. Ceux qui sont contenus dans le rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats font ressortir que dans les années 1980 à 1990, le nombre de cas traités a augmenté de 125 environ par année et que de 1990 à 1993, ce chiffre a doublé. Les dossiers reportés sont également en augmentation, mais dans une proportion moindre que celle des dossiers traités.

Avec les chiffres dont elle disposait, la Commission de gestion du Conseil des Etats, suivie par celle du Conseil national, est entrée dans une fausse logique, celle de constater certes une augmentation du nombre de cas traités, une augmentation du nombre de cas reportés, mais d'en tirer la conclusion immédiate qu'il faut augmenter le nombre de juges. Nous entrerions dans une spirale dangereuse. En effet, dans cette logique, il faudrait procéder à une nouvelle augmentation du nombre de juges dans trois à quatre ans, et ainsi de suite. Cette logique

met en évidence une chose: c'est bien l'accès au Tribunal fédéral qui est trop facile et c'est ce problème-là qui doit être traité en priorité.

Un éclairage différent des chiffres permet de constater que la proportion des cas reportés, par rapport aux cas traités, baisse depuis de nombreuses années et de manière régulière. En 1980, cette proportion représentait encore 60 pour cent; en 1990 elle n'est plus que de 50 pour cent. Mais dans le rapport vous n'avez pas les chiffres de 1994. Or, ceux qui sont disponibles pour cette année-là confirment la tendance: les cas non traités par rapport aux cas traités ne représentent plus que 37 pour cent.

En termes réels, ces chiffres sont encore plus significatifs. Le Tribunal fédéral a traité 560 cas de plus qu'une année auparavant et le nombre des cas reportés a diminué d'environ 300. Ces chiffres récents devraient être de nature à remettre en cause la proposition de la majorité de la commission. En tous les cas, ils traduisent une augmentation de productivité que nous voulons ici souligner et saluer. Ils traduisent aussi la justesse des décisions prises antérieurement, tant en ce qui concerne l'acquisition d'équipements techniques que l'engagement de juristes de haut niveau. Par ailleurs, le nombre de cas en suspens devrait encore diminuer avec les mesures prises dans le cadre du budget 1995, et ceci pour résoudre les problèmes particuliers que rencontre la Cour de droit public. Rappelons que ces mesures consistaient en l'engagement de quatre personnes supplémentaires, quatre juristes hauts fonctionnaires, et ceci pour une durée limitée. Cette mesure avait l'avantage d'être ciblée. Nous sommes convaincus qu'elle est plus efficace, moins contraignante et moins coûteuse que la mesure visant à créer une troisième cour de droit public.

Les chiffres de 1994 – j'y reviens – nous démontrent en tous les cas qu'une décision visant à accroître le nombre de juges serait prématurée et, si la tendance se confirme, que cette mesure serait inutile.

Notre refus d'entrer en matière n'est pas basé que sur des chiffres, mais encore sur les éléments suivants, il y en a cinq: premièrement, le Tribunal fédéral a pour mission première de définir le contenu des droits fondamentaux, de veiller à ce que la législation fédérale soit appliquée de manière correcte et uniforme sur l'ensemble du territoire de la Confédération. 30 juges, c'est beaucoup, et nous serions tentés de dire trop, pour maintenir l'unité de la jurisprudence et la cohérence du droit. L'introduction d'une nouvelle cour, avec l'indépendance dont elle jouirait, ne permettrait plus d'atteindre ces objectifs fondamentaux.

Deuxièmement, les délais de traitement des dossiers sont jugés normaux par le Tribunal fédéral. Vous pouvez avoir une appréciation différente. Il n'en demeure pas moins que ces délais sont comparables à ceux d'autres institutions semblables et, à notre connaissance, ils vont en se raccourcissant.

Troisièmement, nous partageons avec le Conseil fédéral la certitude que la révision totale de la loi fédérale d'organisation judiciaire constitue un objectif prioritaire. Les délais qui sont évoqués pour sa mise en oeuvre ne traduisent cependant pas une volonté suffisamment affirmée de traiter cette révision avec diligence. Nous ne voulons pas prendre une mesure partielle qui pourrait être un prétexte à repousser ou à retarder le traitement du problème de fond.

Quatrièmement, compte tenu du nombre de dossiers à traiter, il faudrait engager 6 juges en une seule fois, ne serait-ce que pour compenser la suppression des 15 postes de juges supplémentaires extraordinaires. Les conséquences de l'engagement de 6 juges supplémentaires sont telles sur l'organisation, sur les structures du Tribunal fédéral que nous doutons très fortement du caractère provisoire de la mesure envisagée.

Enfin et cinquièmement, le rapporteur de langue allemande, tout à l'heure, a dit que le Tribunal fédéral ne jouissait plus d'une bonne réputation. Si c'est le cas, ce n'est pas en raison du manque de juges, mais bien parce que le Tribunal fédéral traite de dossiers qui n'y ont pas leur place.

En conclusion, le groupe libéral s'oppose fermement à l'augmentation du nombre de juges. Il n'entrera pas en matière sur la proposition de la majorité de la Commission de gestion.

**Mauch Ursula (S, AG):** Die SP-Fraktion stimmt der Aufstockung des Bundesgerichtes zu. Herr Aguet befindet sich in einer sehr kleinen Minderheit.

Ich spreche unter anderem als GPK-Mitglied, und zwar als Mitglied jener Sektion, die sich nun seit Jahren mit dem Bundesgericht auseinandersetzt. Ich möchte Ihnen zu bedenken geben, dass kein GPK-Mitglied, das der Minderheit angehört, in dieser Sektion Einsitz nimmt, die sich nun seit Jahren das Klagelied des Bundesgerichtes hat anhören müssen.

Herr Miesch hat uns gesagt, es bestehe kein Malaise in Lausanne. Wir hören seit Jahren nichts anderes, als dass in Lausanne ein grosses Malaise bestehe. Trotz Aufstockung mit Ersatzrichtern – ordentlichen und ausserordentlichen –, Gerichtsschreibern, persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, lesen wir jedes Jahr im Jahresbericht von der Überlastung des Gerichtes. Wir haben erst im letzten Frühjahr, im April, erneut gehört, so könne es nicht weitergehen. Wir haben ausserdem im Frühjahr 1994 zur Kenntnis nehmen können, dass trotz der personellen Aufstockung die Anzahl der Entscheide der Richter nicht wesentlich zunehme. Die Unterstützung sei zwar wichtig, aber es sei nicht so, dass ein Richter oder eine Richterin deshalb sehr viel mehr Entscheide fällen könne.

Was sind nun die Vorschläge des Bundesgerichtes für den Abbau dieser Überlastung? Was wir immer wieder gehört haben, das sind z. B. Zulassungsbeschränkungen; also der Streitwert könnte erhöht werden; das haben wir in einer Volksabstimmung bereits entschieden. Das kann doch kein Thema sein.

Neuerdings hat man uns gesagt, man stelle sich die Frage, ob man Anwälte akkreditieren solle. Nur noch eine bestimmte Auswahl von Anwälten hätte dann zum Bundesgericht Zugang. Ich glaube, da gehen sie mit mir einig: Politisch hat so etwas nie eine Chance. Für die SP-Fraktion ist es von ausserordentlicher Wichtigkeit, den Zugang zum Bundesgericht zu gewährleisten. Das Gericht hat in unserem Land ein sehr hohes Ansehen. Es ist ein wichtiger staatspolitischer Wert, und wir wehren uns mit aller Kraft dagegen, dass irgendwelche Zugangsbeschränkungen erhoben werden. Das hat – was sich ja in der letzten Volksabstimmung gezeigt hat – auch politisch überhaupt keine Chance.

Wir wissen ganz genau, dass unsere Gesetzgebung für einen gewissen Teil der Mehrbelastung verantwortlich ist. Ich nenne nur drei Beispiele: Steuerharmonisierung, Opferhilfegesetz, oder jetzt auch die Zwangsmassnahmen. Das heisst, wir schaffen auch keine Aussicht auf Verbesserung. Es ist nicht absehbar, dass sich die Situation wesentlich verbessern wird.

Wir bedauern, dass das Gericht in seiner Auffassung über die Massnahmen so geteilt ist. Es gibt ja zwei ungefähr gleich grosse Lager, und das ist natürlich keine taugliche Ausgangslage für eine Diskussion. Jene Richter, die die Aufstockung beklagen, sprechen beispielsweise vom Verlust der Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Aber die Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist doch gerade dadurch in Frage gestellt, dass jetzt Ersatzrichter im ganzen Land herum an Fällen arbeiten. Man kann doch nicht sagen, die Aufstockung mit Ersatzrichtern habe die Einheitlichkeit der Rechtsprechung verbessert.

Wir denken, dass gerade wegen der Überlastung auch die interne Abstimmung der Rechtsprechung nicht mehr gewährleistet ist. Je länger, desto mehr Hilfspersonal – dies wird also die Situation nicht verbessern, auch nicht die Situation in bezug auf die Einheitlichkeit der Rechtsprechung, im Gegenteil.

Das Bundesgericht hat uns gesagt, mit zunehmender Überlastung nehme die Gefahr von Fehlentscheiden zu. Wir wollen einfach einmal glauben, dass die Gefahr der Fehlentscheide heute gleich null ist. Wir wollen aber auch nicht dafür verantwortlich sein, dass die Zahl der Fehlentscheide in Zukunft zunimmt.

Die SP-Fraktion unterstützt die Bildung einer dritten öffentlich-rechtlichen Kammer. Die Breite der Materie macht eine weitergehende Arbeitsteilung unter den Kammern notwendig; denn, Herr Miesch, keine Richterin, kein Richter ist heute noch in der Lage, die ganze Breite der Materie im öffentlichen Recht zu überblicken. Sie können am Bundesgericht sprechen mit wem Sie wollen; darin sind sich alle einig. Die SP-Fraktion sieht in der Aufstockung des Bundesgerichtes auch eine echte Aufwer-

tung. Dank Abbau der nebenamtlichen Richterstellen gibt es auch eine gewisse finanzielle Entlastung. Ich bitte Sie also im Namen der grossmehrheitlichen SP-Fraktion, der Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission zuzustimmen.

**Leuenberger Moritz (S, ZH):** Die chronische Überlastung des Bundesgerichts ist nicht konjunkturell bedingt. Wir sind kein prozesswütiges Volk von Querulanten. Die Überlastung ergibt sich vielmehr strukturell. Eine weitere Zuspitzung ist in Aussicht. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Vertrauen in die Richter in diesem Staat, in diesem Parlament und in den Kommissionen so gross ist, dass dem Bundesgericht stets neue Aufgaben zugeteilt werden.

Heute ist z. B. das neue Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht in Kraft getreten – eine neue Aufgabe auch für das Bundesgericht, was eine wichtige Garantie für diejenigen war, die das Gesetz damals bekämpft haben. Die Kommission für Rechtsfragen stellt sodann den Antrag, wonach vorsorgliche Massnahmen bei Pressedelikten neu auch vor das Bundesgericht getragen werden können. Ich nehme an, unser Rat werde diesem Antrag zustimmen.

Die Tendenz, dem Richter Entscheidungen zuzuschauen, ist nicht nur in der Europäischen Menschenrechtskonvention begründet, sondern auch in der Tatsache, dass alle Zugang zum obersten Gericht wünschen. Die Zugangsbeschränkungen, die in einer Abstimmung verworfen wurden, zeigen, dass ein anderer Ausweg aus dem Dilemma gar nicht möglich ist. Die Verhältnisse mit jenen in den USA zu vergleichen, wie es von seiten des Bundesgerichts getan wird, ist absoluter Verhältnissblödsinn.

Auch die Erhöhung des Streitwerts oder die Abschaffung der erstinstanzlichen Tätigkeit des Bundesgerichts, wie sie Herr Miesch vorhin forderte, sind – wie Sie, Herr Miesch, genau wissen – Wünsche einzelner Bundesrichter, die sehr schön formuliert haben, was Herr Miesch so schön vorgetragen hat. Aber es ist nicht durchzusetzen, dass eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger solchen Ideen folgt.

Das ist eine Folge des Föderalismus, wo in kleinen Kantonen zum Teil kein Vertrauen in die Richter des Kantons herrscht, weil die Verhältnisse so klein sind, dass manche Partei zwangsläufig die Justizpersonen persönlich kennt. Es ist eine Folge der Kleinheit unseres Landes, und es ist eine Folge der demokratischen Grundeinstellung, des Gleichheitsgedankens, wonach alle das Recht wollen, bis ans Bundesgericht zu gelangen, was sich dann in der Gesetzgebung niederschlägt.

Wenn der Bundesgerichtspräsident in einem Interview sagt, 80 Prozent aller Fälle, die er oder die das Bundesgericht beurteile, seien gar nicht «bundesgerichtswürdig», ist das elitär, überheblich und undemokratisch. Ob er es selber im «Tages-Anzeiger» sagt oder via den französischsprachigen Kommissionsprecher ausführen lässt, spielt dabei keine Rolle.

Ein Element des Rechtsstaates ist, dass innert Frist entschieden werden kann. Die Geschwindigkeit der Rechtsprechung ist ebenso wichtig wie ihr materieller Teil. Sonst kommt es heraus wie vor ein paar Jahren, als der damalige Bundesgerichtspräsident, O. K. Kaufmann, einfach eine ganze Sorte von Fällen in den sogenannten Tiefkühler steckte, wie er sich damals ausdrückte, und nicht mehr behandelt hat. So hat er das Parlament unter Druck gesetzt, und dann wurden die nötigen Mittel zur Verfügung gestellt. Oder es kommt so, dass eine Prozesspartei aus erpresserischen Gründen vor Bundesgericht geht, weniger weil sie glaubt, Recht zu bekommen, als vielmehr, um dadurch das Verfahren in die Länge ziehen zu können. Wer einen Rechtsstaat will, der soll ihn so ausgestalten, dass er auch tatsächlich funktioniert.

Ich bitte Sie, geben Sie doch dem Bundesgericht die Mittel, damit es den Auftrag des Volkes erfüllen kann.

**Dünki Max (U, ZH):** Die LdU/EVP-Fraktion wird für Annahme der parlamentarischen Initiative betreffend Erhöhung der Zahl der Bundesrichter stimmen. Ich bin nun wahrlich schon viele Jahre Mitglied der nationalrätlichen GPK. Es verging und ver-

geht kein Jahr, ohne dass von seiten des Bundesgerichtes gejammert wird, das höchste Schweizer Gericht sei hoffnungslos überlastet, und es müsse dringend Abhilfe geschaffen werden. Jetzt, im Moment, wo Taten folgen sollen, wehrt man sich von dieser Seite energisch gegen diese Massnahme und legt eine Statistik vor, die das Gegenteil belegen sollte.

Ich frage Sie: Wem soll man noch glauben? Bis jetzt war ich der Ansicht, die frühere Argumentation unseres Bundesgerichtes habe Hand und Fuss und entspreche der Wahrheit. Scheinbar ist dem nicht so. Das hohe Gericht will nicht mehr Kolleginnen und Kollegen, welche für viele zu fällende Entschiede die volle Verantwortung übernehmen können, sondern es will nur noch mehr Knechte, die ihm die Arbeit abnehmen bzw. erleichtern sollen.

Die Verstärkung des personellen Mittelbaus ist für unsere Verhältnisse nicht der richtige Weg, um der Misere zu begegnen. Juristische Mitarbeiter können sicher gute und wertvolle Arbeit leisten. Es ist aber Sache der gewählten Richter, selbst für die Wahrheitsfindung tätig zu sein. Es genügt eben nicht, einfach von Juristen vorbereitete Urteile nur noch kurz zu diskutieren und nachher zu unterschreiben. Die Ansprüche an das hohe Gericht sind gross. Sie verlangen den vollen Einsatz eines verantwortlichen, gewählten Richters.

Wir sind der Meinung, dass die Begründungen des Ständerates in dieser Frage gewichtiger und zutreffender sind als diejenigen des Bundesgerichtes, des Bundesrates und der Minderheit der nationalrätlichen GPK. Ich will diese Argumentation hier nicht wiederholen; ich kann mich aus voller Überzeugung dem Antrag der Mehrheit anschliessen.

Ich möchte Sie auch bitten, das Heil nicht in der Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (OG) zu suchen. Schon einmal hat das Schweizervolk eine Erhöhung des Streitwertes abgelehnt. Ich befürchte, dass dies auch das nächste Mal der Fall sein wird. Wir – Frau und Herr Schweizer – sind sehr empfindlich. Wir wollen den Zugang zum Bundesgericht nicht erschweren. Warten wir es ab! Leicht kann man sich an dieser entscheidenden Frage die Finger verbrennen. Auf jeden Fall dürfen wir heute nicht davon ausgehen, die Revision des OG sei schon sichergestellt. Das geht noch viele Jahre. Die zu treffenden Massnahmen sind längerfristig zu planen.

Einschränkungen der Volksrechte haben heute keine politische Chance. Somit ist die Erhöhung der Richterzahl das einzig Richtige. Sollte die Pendenzenlast abnehmen, was ich nicht glaube, dann könnten wir immer noch weniger Ersatzrichter zum Einsatz kommen lassen. Das wäre auch kein Schaden und würde der Rechtssicherheit besser dienen.

Ich bin überzeugt: Wenn wir heute auf die Vertreter des Bundesgerichtes hören und ihre Wünsche erfüllen, dann geht das Gejammer von der Überlastung auch nächstes Jahr weiter. In Tat und Wahrheit will ein Teil der Bundesrichter nur, dass die Revision des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege rasch über die Bühne geht, damit sie ihre Mittel bekommen, um das Gericht zu entlasten, und damit sie weniger Fälle beurteilen müssen. In dieser Frage wird die Rechnung ohne den Wirt gemacht.

Immer wieder bekommt man zu Ohren, dass die Atmosphäre am Bundesgericht arg gestört sei. Ich habe keine einschlägigen Erfahrungen, da ich zum Glück persönlich noch nie etwas mit diesem Gericht zu tun hatte, weder als Ankläger noch als Angeklagter. Hoffentlich bleibt das so.

Wenn dem so ist, wie mir die Vertrauensleute bestätigen, dann müsste dagegen etwas unternommen werden. Eine Verbesserung des Klimas würde eine Effizienzsteigerung zur Folge haben und würde nichts kosten. Ich anerkenne die Gewaltentrennung; aber ich kann dem Parlament nur empfehlen, der Auswahl der Richter besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Vielleicht könnte Abhilfe geschaffen werden, indem der Slogan in die Tat umgesetzt wird: Neue Richter braucht das Land.

Ich wiederhole: Unsere Fraktion stimmt der Erhöhung der Zahl der Bundesrichter zu. Eine Blutauffrischung könnte dem Gericht nicht schaden. Der Widerstand des Gerichtes gegen die Entlastung lässt aufhorchen. Hier ist doch etwas faul im Staate Dänemark. Schaffen wir Klarheit! Wir sind es unserem Lande schuldig.

**Maurer Ueli (V, ZH):** Im Namen der SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Es gibt dazu aus unserer Sicht im wesentlichen vier Gründe:

1. Wir erachten eine Erhöhung aus quantitativer Sicht als nicht notwendig.
2. Wir glauben, dass mehr Richter für die Qualität der Rechtsprechung nicht förderlich sind.
3. Eine Erhöhung der Richterzahl verstösst gegen das bisherige Konzept des Bundesgerichts.
4. Wir meinen, man muss das Übel an der Wurzel bekämpfen, indem man den Zugang zum Bundesgericht beschränkt.

Zu diesen Punkten im einzelnen einige Ausführungen:

1. Zuerst zur Frage der Überlastung des Gerichts: Beim Bundesgericht gehen pro Jahr – Sie haben das schon gehört – in etwa 5000 Geschäfte ein. Dieser Arbeitsanfall erscheint, wie ein Vergleich mit kantonalen oder anderen europäischen Gerichten ergibt, für 30 Richter und 76 juristische Mitarbeiter nicht als unverhältnismässig. Die Geschäftserledigung im Jahre 1994 beweist, dass das Bundesgericht diese Aufgabe meistert. Im letzten Jahr wurden mehr Geschäfte erledigt als eingegangen sind. Vorbehältlich einzelner Ausnahmen, die auf Besonderheiten zurückzuführen sind, hat das Bundesgericht seine Geschäfte auch innerhalb der normalen Fristen erledigt. Zudem haben wir mit dem Budget 1995 vier zusätzliche Gerichtsschreiberstellen bewilligt.

Mit den beantragten sechs neuen Richtern müssten im Nachgang auch gegen zwanzig juristische Mitarbeiter eingestellt werden. Das scheint uns doch des Guten zuviel. Ich kann dann nur sagen: rechne! Die vorgesehene Erhöhung der Richterzahl ist auch eine Scheinlösung, da gleichzeitig die ausserordentlichen Ersatzrichter abgeschafft werden sollen. Damit ergibt sich summa summarum bezüglich Kapazität nur eine unwesentliche Erhöhung.

Aus unserer Sicht ist die parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates nicht mehr aktuell. Von einem ständigen Ansteigen der Geschäftslast kann nicht gesprochen werden.

2. Zur Frage der Qualität des Bundesgerichts: Bekanntlich lehnt das Bundesgericht selbst eine Erhöhung ab. Diese prinzipielle Ablehnung findet ihren Grund im verfassungsmässigen Auftrag des Bundesgerichts. Die Erfüllung dieses Auftrags verlangt ganz zentral Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Diese Einheitlichkeit ist Garant für die Rechtssicherheit; allein die Rechtssicherheit erlaubt es den Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden, sich über den Gehalt der Normen, die sie anwenden müssen, im klaren zu sein.

Die Rechtssicherheit gestattet es auch den Bürgern, ihre Rechte zu kennen und zu wahren. Diese Gewährleistung der Rechtssicherheit, der Einheitlichkeit durch 30 Richter in verschiedenen Abteilungen, ist schon jetzt ein schwieriges Unterfangen und erfordert schwerfällige und zeitraubende interne Verfahren. Darum hat man in den meisten demokratischen Staaten die Richterzahlen in den obersten Gerichten beschränkt. Mit 30 Richtern in Lausanne und 9 in Luzern ist der Bestand an Magistratspersonen unseres Bundesgerichts besonders hoch, auch im Vergleich zum Ausland.

3. Die Vorlage verstösst unseres Erachtens gegen das bisherige Konzept des Bundesgerichts. Die parlamentarische Initiative stellt das Konzept in Frage, das seit 1986 von Bundesgericht und Bundesrat erarbeitet und von der Bundesversammlung verabschiedet worden ist. Das Konzept beruht darauf, dass die Bundesrichter weiterhin ein verhältnismässig kleines Gremium bilden, das aber von genügend Personal und modernen Einrichtungen unterstützt werden soll. Die Verwirklichung dieses Konzeptes hat grosse Investitionen erfordert. Von 1986 bis 1991 ist die Zahl der juristischen Beamten von 45 auf 76 angewachsen, vier neue Stellen kommen nun noch dazu. Dieses Konzept hat bereits weitgehend der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 4. Oktober 1991 zugrunde gelegen. Mit der Erhöhung der Zahl der Richter kommen wir offensichtlich in Widerspruch zu diesem Konzept.

4. Der Zugang zum Bundesgericht: Unter anderem im Bereich der staatsrechtlichen Beschwerde, mit welcher nahezu jeder letztinstanzliche Entscheid einer kantonalen Behörde nach

Lausanne weitergezogen werden kann, leisten wir uns hier ein Rechtsmittelsystem der Luxusklasse. Dieser breite Zugang zum höchsten Gericht ist in anderen Ländern nicht in dieser Form denkbar.

Mit einer Anpassung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege müsste versucht werden, den Zugang zum Bundesgericht auf ein rechtstaatlich sinnvolles Mass zu begrenzen. Das wäre kein Abbau, sondern eine Verwesentlichung unserer Rechtsmittel. Diese Überlegungen müssen wir uns jetzt machen in Anbetracht der finanziellen Möglichkeiten unserer Bundeskasse. Wehklagen bei der nächsten Budgetdebatte hilft uns nicht weiter.

Ich bitte Sie abschliessend noch einmal, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie ist aus quantitativer Sicht nicht nötig, sie ist der Qualität des Gerichtes abträglich, und sie liegt quer zum bisherigen Konzept des Ausbaus. Die Lösung der Probleme liegt im Grundsätzlichen, beim breiten Zugang zum Bundesgericht.

**Tschuppert Karl (R, LU):** Die FDP-Fraktion hat sich praktisch einstimmig gegen die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter ausgesprochen. Wir begründen dies wie folgt:

Es ist nicht zu bestreiten, dass die Anzahl der eingehenden Geschäfte am Bundesgericht permanent zugenommen hat. Dies ist auf die ungeeigneten Strukturen der schweizerischen Gerichtsorganisation zurückzuführen und lässt sich nicht mit der Erhöhung der Zahl der Richter erledigen. Dazu kommt, dass die Pendenzen wohl in absoluten Zahlen steigen, nicht aber im Verhältnis zu den erledigten Fällen. 1994 z. B. – das ist schon gesagt worden – wurden mehr Fälle behandelt, als eingegangen sind.

Die FDP-Fraktion ist einhellig der Meinung, dass das Bundesgericht seine Aufgabe sowohl quantitativ als auch qualitativ mit dem bestehenden Personal bewältigen kann – dies dank den von 1988 bis 1991 vom Parlament bewilligten Massnahmen. Ich nenne nur einige: Die Zahl der nebenamtlichen Richter wurde von 15 auf 30 erhöht. Leider muss man aber bestätigen, dass viele von ihnen den Verpflichtungen nicht ganz nachkommen; da liegt noch eine wesentliche Reserve brach. Die GPK hat denn auch den nebenamtlichen Richtern einen Brief geschrieben und ihnen klargemacht, dass bei der Wiederwahl auf ihre Leistungen Rücksicht genommen wird. Die Modernisierung der Ausstattung, z. B. die Einführung der Informatik, hat dem Bundesgericht wesentliche Erleichterungen gebracht. In den letzten zehn Jahren wurde das Personal in Lausanne verdoppelt. Die OG-Revision hat dazu beigetragen, dass beträchtliche Vereinfachungen bereits jetzt realisiert werden konnten. Einzelne Massnahmen konnten noch gar nicht zum Tragen kommen; sie werden erst ab diesem Jahr voll wirksam. Für uns ist es deshalb schlicht und einfach unverständlich, dass man über die Änderung der Struktur am Bundesgericht diskutiert, bevor die eingeleiteten Massnahmen überhaupt voll zum Tragen kommen.

All diese Tatsachen rechtfertigen im heutigen Zeitpunkt eine Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht. Sollten später wieder erwarten die einzelnen Massnahmen nicht diese Ergebnisse bringen, können wir immer wieder darüber diskutieren. Zudem würde eine solche Feuerwehrrückung zum jetzigen Zeitpunkt schlecht in die politische, auch in die finanzpolitische Landschaft passen.

Selbst die Mehrheit der Bundesrichter hat sich gegen eine Erhöhung ausgesprochen, weil sie von den eingeleiteten Massnahmen eine vermehrte Entlastung erwarten und andererseits bei der Erhöhung der Richterzahl die Einheit der Rechtsprechung als gefährdet erachten. Daran ändert auch der zusätzliche Brief der GPK an das Bundesgericht nichts. Wir müssen vielmehr das Problem an der Wurzel anpacken und eine weitere OG-Revision vorantreiben.

Ich bitte Sie deshalb im Namen der FDP-Fraktion, der parlamentarischen Initiative der GPK des Ständerates nicht zuzustimmen.

**Schmid Peter (G, TG):** Die grüne Fraktion wird der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, das auf die parlamentarische Initiative «Erhö-

hung der Zahl der Bundesrichter» der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zurückgeht, zustimmen. Sie tut dies aus grundsätzlichen Überlegungen, auch wenn aus dem Gericht selbst sehr unterschiedliche Stimmen zu diesem Vorhaben laut geworden sind.

Unbestritten bleibt trotz einem vereinzelten Dementi des Präsidenten des Bundesgerichts, dass die Arbeitsbelastung der Bundesrichter enorm ist. Auch im Jahresbericht wurde geäußert, so gehe es nicht weiter. Immerhin kann man davon ausgehen, dass eine knappe Mehrheit des Bundesgerichts und insbesondere die amtsjüngeren Mitglieder sich mit der Erhöhung der Zahl der Bundesrichter einverstanden erklären könnten.

Nun kann man natürlich die Auffassung vertreten, das Bundesgericht müsse schon aus Gründen der Gewaltenteilung selber wissen, was ihm gut bekomme; wir hätten uns da nicht einzumischen. Es ist aber ganz klar, dass wir dem Bundesgericht punkto Rechtsprechung nicht dreinzureden haben. Aber gemäss Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung üben die eidgenössischen Räte «die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» aus. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege regelt diese Fragen im Detail. Da nicht anzunehmen ist, dass dieses Gesetz noch vor der Jahrhundertwende revidiert wird, der Engpass aber jetzt besteht, muss gehandelt werden.

Die grüne Fraktion empfiehlt Ihnen im Sinne der Kommissionmehrheit, dem Beschluss des Ständerates zu folgen und die Zahl der Bundesrichter von 30 auf 36 zu erhöhen, dafür aber die nebenamtlichen Bundesrichter wieder von 30 auf 15 zu reduzieren.

Zudem ist vorgesehen, eine weitere öffentlich-rechtliche Abteilung zu bilden, da in jenem Ressort, wo die verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten anfallen, mit einer zusätzlichen Zunahme der Arbeitsbelastung zu rechnen ist. Die Frage, ob der Überlastung des Bundesgerichts durch ein entsprechendes Zulassungsverfahren oder durch die Erhöhung der Streitwertgrenze begegnet werden soll, ist auch schon erwogen worden. Jene Revisionsvorlage, die das vorsah, wurde aber 1990 – unseres Erachtens zu Recht und zum Glück – vom Volk abgelehnt.

Die jetzt vorgeschlagene Lösung ist zu bevorzugen, insbesondere aus drei Gründen:

1. Die Qualität von Gerichtsentscheiden hängt von den Richtern selber ab, nicht vom mittleren und unteren Kader der Mitarbeiter. Jedes Geschäft soll auch von den richterlichen Instanzen geprüft und bearbeitet werden. Entscheide brauchen Zeit, sie können nicht erzwungen werden, sie müssen reifen. Menschen, die Urteile zu fällen haben, sind keine Maschinen, die einfach auf höheren Touren laufen gelassen werden können, wenn die Nachfrage wächst.

2. Der Zugang zum Bundesgericht soll weiterhin für alle Schichten der Bevölkerung offen bleiben und darf keineswegs einer willkürlichen Beschränkung unterworfen werden. Es darf nicht sein, dass z. B. der Geldbetrag darüber entscheidet, ob dem einzelnen Klagenden auf Bundesebene Recht widerfahren soll oder nicht. Ein Unrecht ist nicht zwingend ein kleineres Unrecht, wenn es weniger Kosten verursacht.

3. Es ist für die Rechtsprechung eines Gerichts besser, wenn man auf eine grössere Kontinuität bei den Richtern zählen kann, also die hauptamtlichen Richter gegenüber den nebenamtlichen deutlich in der Mehrzahl sind. Wir bestreiten nicht, dass die berufliche Laufbahn zum Bundesrichter über eine nebenamtliche Anstellung etwas für sich hat; sie ist jedoch beileibe nicht der einzig mögliche Weg. Da gibt es genügend Beispiele von Direktwahlen. Für eine bessere Kontinuität ist aber prinzipiell auch eine gewisse Spezialisierung unerlässlich. Auch hier gilt: «Eines recht wissen und ausüben ist besser als Halbheiten im Hundertfältigen.» (Goethe) Wenn von bundesrichterlicher Seite eingewandt wird, die Spezialisierung würde die Rekrutierung neuer Bundesrichter erschweren, weil die qualifiziertesten Juristen auch eine breite Palette von Geschäften vorfinden möchten, dann frage ich mich: Ist es nicht viel befriedigender, in einem Sachbereich immer besser und qualifizierter arbeiten zu können? Spezialisierung bedeutet gar nicht Einengung, sondern Vertiefung in einen Sachbereich.

Nicht die grosse Abwechslung macht die Sache interessant, sondern die wirkliche und immer bessere Vertrautheit in einem Gebiet.

Weit über 2000 pendente Geschäfte an jedem Jahresende, auch wenn diese Zahl einstweilen nicht zunimmt, sind eine respektable Zahl. Die doppelte Zahl wird bearbeitet, und eine ebenso grosse kommt jährlich hinzu. Das heisst also, dass der Pendenzenberg immer mindestens auf dieser Höhe bleibt, wenn nicht für zusätzliche Bundesrichter gesorgt wird. Zudem kann natürlich das Pendenzenproblem nicht nur quantitativ betrachtet werden. Man müsste auch genauer Auskunft darüber erhalten, was für konkrete Fälle über Jahre hinaus in diesem Pendenzenberg steckenbleiben.

Nur wenn wir jetzt etwas unternehmen, können wir auch dannzumal, wenn allenfalls einmal die Revision des OG zur Diskussion steht, besser beurteilen, ob sich dieser Schritt als richtig erwiesen hat. Aber schon heute können wir sagen: er ist jedenfalls besser als die Beibehaltung der momentanen Situation.

**Jenni Peter (A, BE):** Ich kann mich eigentlich dem Votum meines Vor-Vorredners, Herrn Tschuppert Karl, anschliessen. Der Vorschlag ist nicht neu. Bereits im Rahmen der ersten Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes wurde 1987 verlangt, für die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes solle ein Rahmen festgesetzt werden, der von 30 bis 36 Mitgliedern hätte reichen sollen. Bereits damals fürchtete die Mehrheit der eidgenössischen Räte, mit einer Erhöhung der Richterzahl die Einheit der Rechtsprechung zu gefährden, so dass sich das Bundesgericht im Laufe der Zeit zu einer «Justizfabrik» zu entwickeln drohe. Selbst die Richter sind gegen eine solche Entwicklung. Von einer solchen «Justizfabrik» will die Freiheitspartei nichts wissen. Unsere Fraktion unterstützt deshalb die Erhöhung der Zahl der Richter keinesfalls. Die Vorlage hat in erster Linie finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund. So wird z. B. bei sechs zusätzlichen Richtern ein Finanzbedarf von jährlich rund 3,5 Millionen Franken veranschlagt. Die Einsparungen durch eventuell kürzere Verfahren sind hier berücksichtigt.

Das Bundesgericht leidet an einer Überlastung, deren Ursachen teilweise strukturell bedingt und teilweise, soweit es im besonderen um eine seiner Abteilungen geht, konjunkturell bedingt sind. Es ist auch die Ansicht der Freiheitspartei, dass das Bundesgericht in der Lage sein muss, die Geschäfte innert nützlicher Frist zu behandeln und sogar gleichzeitig seine anderen Aufgaben zu erfüllen habe. Ich spreche hier von der einheitlichen Rechtsanwendung und der Weiterentwicklung der Rechtsprechung.

Im Bericht der GPK des Ständerates wird aber sogar zugegeben, dass man von den 30 nebenamtlichen Richtern eine Kapazitätssteigerung erwarten dürfe. Die Freiheitspartei erwartet diese Steigerung nicht nur, sondern sie fordert sie! Wenn die erledigten Fälle per Ende 1994 betrachtet werden, so ist auch eine erfreuliche Kapazitätssteigerung eingetreten, und wir sind überzeugt, dass in diesem Jahr noch eine Steigerung gelingen wird.

Den Befürwortern dieser Vorlage möchte ich eines in Erinnerung rufen: Wer war denn eigentlich dagegen, als man das Verbandsbeschwerderecht einschränken wollte? Erfreulicherweise waren damals in diesem Saal eine beachtliche Anzahl Parlamentarier unserer Meinung, dass es nicht mehr zu verantworten sei, wenn immer wieder die gleichen Verbände immer wieder die gleiche Einsprache gegen jedes neue Mauseloch einreichten. Leider kam damals keine Mehrheit zustande.

Auch ich bin nicht einer von denen, die demokratisch gefällte Entscheide nicht akzeptieren können. Ich bin aber überzeugt, dass die gleichen, die damals gegen die Einschränkung der Einsprachemöglichkeit waren, was dem Bundesgericht eine Entlastung gebracht hätte, jetzt jene sind, die die Zahl der Richter erhöhen wollen. Was wollen Sie denn eigentlich? In Anbetracht der Bundesfinanzen sollten Ihnen die Lösungen eigentlich klar sein.

Wir wollen keine «Justizfabrik», die nicht mehr finanzierbar ist, sondern Entlastungsmassnahmen, die endlich wirksam werden. Die Lage im Bundesgericht war besorgniserregend; sie

hat sich jedoch soweit verbessert, dass sich bis zum Inkrafttreten des neuen Bundesrechtspflegegesetzes keine gesetzgeberischen Sofortmassnahmen aufdrängen. Die Fraktion der Freiheits-Partei bittet Sie – für einmal zusammen mit dem Bundesrat und der CVP-Fraktion –, der Erhöhung der Richterzahl nicht zuzustimmen und Eintreten abzulehnen.

**Darbellay Vital (C, VS):** Le groupe démocrate-chrétien estime, comme de nombreux autres groupes, que, dans un Etat de droit, la justice doit être rapide et sûre. Aujourd'hui, avec la surcharge du Tribunal fédéral ces conditions ne sont guère remplies. C'est pourquoi nous pensons en priorité à la nécessité absolue de la réforme de l'Organisation judiciaire. Notre analyse est quelque peu différente de celle qui a été présentée tout à l'heure par M. Leuenberger Moritz.

Effectivement, nous sommes dans un Etat fédératif. Cela veut dire qu'il y a 26 cantons. Ceux-ci sont aussi des Etats de droit avec leur propre organisation judiciaire; ils doivent également faire la justice et répondre aux attentes des citoyens en la matière. Nous pensons par conséquent que, sur le plan fédéral, on peut restreindre d'une certaine manière l'accès au Tribunal fédéral afin d'éviter les cas bagatelles.

En ce qui concerne les mesures immédiates, le groupe démocrate-chrétien est moins net. Nous sommes quasiment aussi hésitants et partagés que le Tribunal fédéral lui-même, puisque vous savez que sa dernière décision contre l'augmentation du nombre des juges fédéraux a été prise par 13 voix contre 13 avec la voix prépondérante du président. Nous savons que l'augmentation aurait des avantages immédiats. Elle serait utile dans le sens qu'elle permettrait de traiter les cas plus rapidement et de diminuer le nombre des cas pendants, quoique ceci doit aussi être pesé en fonction de la diminution du nombre des juges suppléants. Mais nous savons qu'une augmentation de juges entraînerait des difficultés en ce qui concerne la cohésion du Tribunal fédéral et la sécurité de la jurisprudence. Nous avons bien entendu tenu compte d'autres considérations, par exemple: l'augmentation récente du nombre des greffiers; la révision de l'Organisation judiciaire qui – je le précise et je le répète – doit être menée à bien aussi rapidement que possible; la diminution des cas en suspens en 1994 et la position du Tribunal fédéral que je viens de citer.

C'est pourquoi les voix des membres du groupe démocrate-chrétien seront partagées.

**Seiler Rolf (C, ZH),** Berichterstatter: Nachdem ich jetzt diese Debatte gehört habe, habe ich sie mit der ständerätlichen Debatte zu diesem Geschäft verglichen. Im Ständerat haben eminente Juristen, die der FDP, der SVP oder der CVP angehören, diese Initiative der GPK überzeugend und sachlich, mit Sachverstand, befürwortet. Ich möchte das, was hier alles gesagt wurde, nicht werten, stelle aber fest, dass wir offenbar ein zerstrittenes Gericht, geteilte Parteien und Fraktionen und Räte mit einer unterschiedlichen Meinung haben. Glauben Sie wirklich, dass wir auf diese Art und Weise auch nur ein Problem in diesem Staate lösen können? Ich meine: So geht es sicher nicht.

Der Sprecher der Minderheit hat auf verschiedene Sachen hingewiesen. Was die zukünftige Revision des Organisationsgesetzes und den Zeitplan betrifft, so möchte ich das dem Bundesrat überlassen. Die SVP und auch die Freiheits-Partei, die hier wieder die Erschwerung des Zugangs zum Gericht propagieren, möchte ich aber doch daran erinnern, dass eben diese Erschwerung des Zugangs 1990 eindeutig abgelehnt wurde.

Nun wurde verschiedentlich gesagt, die Lage am Gericht sei nicht besorgniserregend; man bekäme hier vom Gericht wechselnde Meinungen zu hören. Das ist in der Tat richtig. Es wurde auch ein im «Tages-Anzeiger» veröffentlichtes langes Interview mit dem Präsidenten des Gerichtes angesprochen, der gesagt hat, das Bundesgericht sei nicht mehr überlastet.

Als Präsident der zuständigen Sektion der GPK habe ich gleichentags vom Gericht Auskunft darüber verlangt, was nun tatsächlich zutreffend sei, ob es überlastet sei, oder ob es nicht überlastet sei. Mit Datum vom 27. Januar habe ich eine Antwort auf mein Schreiben bekommen, und zwar, wie es

hier heisst, «nach Konsultationen des Gesamtgerichtes». Ich möchte nicht alles zitieren, aber zuhanden des Protokolls in bezug auf die Belastung doch einiges vorlesen: «Das Interview im 'Tages-Anzeiger' gibt die persönliche Auffassung des Herrn Bundesgerichtspräsidenten wieder. Das Gericht ist sich darin einig, dass die heutige Geschäftszahl für das höchste Gericht des Landes, das von Verfassungen wegen nicht nur Einzelfälle zu erledigen, sondern auch die einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten und das Recht fortzubilden hat, zu gross ist. Das Gericht ist auch der Auffassung, dass Massnahmen notwendig sind. Darin stimmt auch der Herr Bundesgerichtspräsident überein, der der im Gange befindlichen Totalrevision des Organisationsgesetzes ebenfalls ein besonderes Gewicht beimisst. Soweit aus seinem Interview etwas anderes geschlossen werden kann, ist er missverstanden worden.

Ein Gericht ist nach unserem Verständnis überlastet, wenn es nicht mehr in der Lage ist, die anstehenden Geschäfte innert einer für den Rechtsuchenden zumutbaren Frist mit der gebotenen richterlichen Sorgfalt zu erledigen.

Was das Bundesgericht anbetrifft, so hat jedes seiner Mitglieder jährlich an etwa 500 Fällen mitzuwirken, die Abteilungspräsidenten an erheblich mehr. Führt man sich vor Augen, dass ein Geschäft in der Regel mindestens zweimal zu prüfen ist, einmal mit Blick auf die Entscheidung und einmal mit Blick auf die Urteilsredaktion, so ist unschwer auszumachen, dass Sorgfalt oder Speditivität der Entscheidungsfindung heute gefährdet sind. Die Belastung des Gerichtes ist dabei nicht isoliert am jährlichen Geschäftsüberhang, sondern in erster Linie am zeitlichen Bewältigungsdruck zu messen, wie er sich aus der jährlichen Erledigungsstatistik ergibt. Nicht ausser acht bleiben darf auch, dass sich Richterinnen und Richter ständig über die Entwicklung des Rechts, der Rechtsprechung und der Lehre auf dem laufenden zu halten haben.» Weiter heisst es da, was wir wissen: «Unterschiedliche Meinungen herrschen darüber, auf welchem Wege eine Verbesserung der Situation erreicht werden kann.»

Ich glaube, der Tatbestand ist klar: Die Geschäftslast am Bundesgericht ist zu gross. Wir, das Parlament, haben dafür zu sorgen, dass unser oberstes Gericht gut funktioniert. Unsere Bürgerinnen und Bürger, die Rechtsuchenden, haben Anspruch darauf, dass ihre Anliegen seriös in zumutbarer Zeit von Richterinnen und Richtern, nicht von Assistenten oder Gerichtsschreibern behandelt werden.

Noch etwas: Gemäss Artikel 107 der Bundesverfassung bestimmt das Gesetz, also das Parlament, die Zahl der Mitglieder des Gerichtes. Wir sind somit für die Organisation des Bundesgerichtes zuständig. Was sich in den letzten Wochen einzelne Richter erlaubt haben, wie sie sich in diesen politischen Prozess eingemischt haben, ist bei unserem Prinzip der Gewaltenteilung mehr als ein Ärgernis. Ich meine, das erträgliche Mass der Einmischung ist hier überschritten worden!

Ich bin mir durchaus bewusst, dass die Problemlösungskapazität dieses Rates zurzeit eher beschränkt ist. Aber ich fordere Sie auf, hier einmal etwas Tapferes zu tun und die ganze Angelegenheit nicht wieder auf die lange Bank zu schieben und auf die Revision des Organisationsgesetzes zu verschieben. Das machen wir nun seit mehr als zehn Jahren. In jedem Jahresbericht können Sie dasselbe lesen. So geht es doch nicht.

Ich lade Sie ein, zu Ihrer Verantwortung zu stehen. Nehmen Sie sie wahr, und geben Sie den Bürgerinnen und Bürgern, den Rechtsuchenden, die Sicherheit und die Gewissheit, dass die Richter in Lausanne genügend Zeit haben, deren Anliegen seriös zu prüfen. Das tun Sie aber nur, wenn Sie der Mehrheit der Kommission zustimmen und die Beschlüsse des Ständerates gutheissen.

**Aguet Pierre (S, VD),** rapporteur: Pour l'heure, il y a cinq cours spécialisées, composées de cinq à sept juges. Une de plus n'est pas un problème. C'est au contraire une solution immédiate pour accélérer le travail.

Le malaise existe, Monsieur Miesch, on ne peut pas le contester. Et c'est le Tribunal fédéral qui l'a probablement créé en soulignant, chaque année, la surcharge de travail. Le malaise

est encore augmenté parce qu'au moment où les Commissions de gestion des deux Conseils vous invitent à constituer une sixième cour, on nous dit: «Ecoutez, tout va bien!»

Les cours travaillent chacune dans des domaines spécialisés. Cela limite le risque d'une jurisprudence incohérente. Ce qui nuance cependant cette remarque, c'est que les cours de droit public seront trois.

Le Tribunal fédéral n'est pas unanime dans les choix qu'il fait pour sortir du marasme. Une proposition est faite par les deux Commissions de gestion, du Conseil des Etats et du Conseil national respectivement. La majorité de votre commission vous prie d'assumer vos responsabilités et de suivre ses propositions. A court terme, c'est une solution.

Au nom de la majorité de la commission, je vous invite à entrer en matière.

**Koller Arnold**, Bundesrat: Man kann dem hohen Bundesgericht einen gewissen Vorwurf sicher nicht ersparen, denn das Bundesgericht hat in seinem Geschäftsbericht für das Jahr 1993 die Alarmglocke gezogen und seine Überlastung dargestellt, hat sich aber nachher über die Abhilfemassnahmen vollständig ausgeschwiegen. Inzwischen wissen wir auch warum: Das Bundesgericht ist in bezug auf die Frage der Abhilfemassnahmen in sich selber vollständig gespalten. Es war daher sicher Aufgabe der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte, sich dieser Angelegenheit anzunehmen, und dafür danke ich auch.

Der Bundesrat kann nun allerdings das Anliegen der Initiative der GPK des Ständerates nicht teilen. Wir fühlen uns in unserer ablehnenden Haltung durch die neuen Fakten, die seit unserer schriftlichen Stellungnahme bekanntgeworden sind, noch bestärkt. Was sind diese neuen Fakten?

Die Statistik für das Jahr 1994 zeigt erstmals eine erfreuliche Trendwende, denn im Jahre 1994 sind erstmals seit mehreren Jahren mehr Fälle entschieden worden als neue eingegangen sind, und zwar macht das immerhin etwa 300 Fälle aus. Es gibt zurzeit auch keinerlei Anzeichen, dass diese erfreuliche Trendwende demnächst wieder umkehren würde, im Gegenteil. Die Zunahme der Eingänge hat sich eher stabilisiert. Sie betrug im letzten Jahr nur noch 1,2 Prozent, weshalb auch die Überhänge reduziert werden konnten und zwar um 12,8 Prozent. Kommt dazu, dass Sie im Dezember in der Budgetdebatte im Sinne einer Sofortmassnahme vier weitere Stellen für Gerichtssekretäre und eine Kanzleistelle bewilligt haben. Das Bundesgericht wird diese fünf zusätzlichen Stellen der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung zuteilen. Bekanntlich sind ja vor allem dort Pendenzen zu verzeichnen. Also auch hier sind bereits Sofortmassnahmen getroffen worden.

Es kommt nun offensichtlich dazu, dass die Wirkungen der Revision von 1991, die wir beschlossen haben, heute überhaupt noch nicht abschliessend festgestellt werden können. Der Bundesrat hat erst im letzten Jahr in praktisch allen Departementen eidgenössische Rekurskommissionen eingesetzt. Diese eidgenössischen Rekurskommissionen werden natürlich eine bedeutende Filterwirkung haben, indem das Bundesgericht auf diesen Gebieten künftig nicht mehr über den Sachverhalt diskutieren muss. Der Sachverhalt wird abschliessend durch die eidgenössischen Rekurskommissionen festgelegt. Es kommt weiter dazu, dass die Verpflichtung der Kantone, über alle Verwaltungsgerichte einzurichten, erst ab 1. Januar 1997 in Kraft treten wird. Wir können also heute überhaupt nicht abschliessend festhalten, welche positiven Auswirkungen die Revision von 1991 auf die Belastung des Bundesgerichtes schliesslich haben wird.

Der Bundesrat ist nicht überzeugt vom Vorwurf der Gerichtschreiberjustiz. Auch wenn Sie sechs weitere Bundesrichter wählen: Die Zeiten sind vorbei, da die Bundesrichter die Urteile selber redigiert haben.

Das ist auch gar nicht nötig; das wird nicht einmal am Supreme Court in den USA so gehalten. Bundesrichter müssen die inhaltliche Verantwortung übernehmen. Dass sie sich moderner Hilfsmittel bedienen, ist eigentlich heute in allen Ländern eine Selbstverständlichkeit.

Wir befürchten auch, dass der Antrag der GPK des Ständerates, das heisst der Beschluss des Ständerates – einerseits

sechs Richter mehr, aber gleichzeitig 15 nebenamtliche Richter weniger –, am Schluss fast auf ein Nullsummenspiel hinauslaufen könnte. Das sollte man im Rahmen von Sofortmassnahmen sicher nicht so beschliessen.

Aber das entscheidende Bedenken, das der Bundesrat hat, ist eigentlich ein grundsätzliches. Wir sind durch unsere Lebenserfahrung, auch durch ausländische Erfahrungen, davon überzeugt: Wenn Sie jetzt die unbestrittene Überlastung – es liegt beim Bundesgericht eine Überlastung vor – durch die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter kurieren wollen, werden wir in wenigen Jahren genau gleich weit sein, und wir werden die Zahl der Bundesrichter von 36 auf 42 erhöhen müssen.

Wir haben am Bundesgericht ein strukturelles Problem; dieses strukturelle Problem sollten wir nicht mit einer Symptomtherapie, mit der Erhöhung der Zahl der Bundesrichter kurieren, sondern wir müssen dieses strukturelle Problem angehen. Das macht der Bundesrat zurzeit im Rahmen einer Expertenkommission für die Revision des Bundesrechtspflegegesetzes.

Ich kann Ihnen hier bereits angeben, in welche Richtung das gehen wird. Wir werden zweifellos dafür sorgen müssen, dass für alle Fälle richterliche Vorinstanzen bestehen; dass es also keine Fälle mehr geben kann, die direkt ans Bundesgericht gehen. Dann werden wir sicher für eine gewisse Vereinheitlichung der Rechtsmittel sorgen müssen.

Schliesslich möchte ich all jenen sagen, die eingewendet haben, Zulassungsbeschränkungen habe das Volk ein für allemal abgelehnt: Das ist mir viel zu pauschal. Wir wissen, dass die damalige Vorlage abgelehnt worden ist, weil das gegnerische Komitee geltend gemacht hat: Wir wollen keine Zulassungsbeschränkungen bei den Streitigkeiten des kleinen Mannes, also bei Arbeitsstreitigkeiten und bei Mieterstreitigkeiten. Aber es ist durchaus denkbar, dass wir beispielsweise im Gesellschaftsrecht, im Immaterialgüterrecht oder in anderen Rechtsgebieten mit Zulassungsbeschränkungen auch beim Volk eine Chance haben.

Wir möchten daher dieses strukturelle Problem angehen. Ich werde noch in diesem Jahr einen Zwischenbericht erhalten.

Wenn sich dann entgegen aller Voraussicht die Lage wirklich in dramatischer Weise entwickeln sollte, können wir aus diesem Projekt «Gesamtrevision» immer noch gewisse Teilrevisionen herausnehmen und vorziehen. Ich glaube, das ist der einzig vernünftige Weg, neben den schon beschlossenen Sofortmassnahmen, um die Probleme, die das Bundesgericht heute hat, tatsächlich zu lösen.

Aus diesem Grunde möchte ich Sie bitten, der parlamentarischen Initiative der GPK des Ständerates nicht zuzustimmen.

*Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*  
(Ref.: 1200)

*Für den Antrag der Minderheit (Nichteintreten) stimmen:*

*Votent pour la proposition de la minorité (ne pas entrer en matière):*

Aguet, Allenspach, Aregger, Aubry, Bezzola, Binder, Bircher Peter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Bürgi, Caccia, Chevallaz, Comby, Cornaz, Couchepin, Darbellay, Dettling, Dormann, Dreher, Ducret, Duvoisin, Eggly, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Frey Walter, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Früh, Gadiant, Graber, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Gysin, Hari, Heberlein, Hess Otto, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jenni Peter, Kern, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Matthey, Maurer, Miesch, Moser, Müller, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Perey, Philipona, Raggenbass, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Schenk, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmid Samuel, Schmied Walter, Schnider, Schweingruber, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Theubet, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Weyeneth, Wyss William, Zwahlen (93)

*Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten) stimmen:*

*Votent pour la proposition de la majorité (entrer en matière):*

Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Borel François, Brunner Christiane, Bugnon, Bühlmann, Bundi, Carobbio, Cincera, Danuser, de Dardel, David, Diener, Dünki, Eggenberger, Fankhauser, Haering Binder, Hafner Ursula, Hollenstein, Jöri, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Leuenberger Moritz, Maeder, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Misteli, Ostermann, Rechsteiner, Ruf, Schmid Peter, Schmidhalter, Segmüller, Seiler Rolf, Singeisen, Steiger Hans, Strahm Rudolf, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Zbinden, Züger, Zwygart (48)

*Stimmen nicht – Ne votent pas:*

Béguelin, Berger, Bischof, Blatter, Bodenmann, Brügger Cyrill, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Columberg, Deiss, Fasel, von Felten, Giezendanner, Giger, Gobet, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Hämmerle, Hegetschweiler, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Jaeger, Keller Rudolf, Kühne, Lepori Bonetti, Leuenberger Ernst, Maitre, Mamie, Marti Werner, Maspoli, Mauch Rolf, Meyer Theo, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Pidoux, Pini, Poncet, Robert, Rohrbasser, Ruffy, Savary, Scherrer Jürg, Seiler Hanspeter, Sieber, Spielmann, Tschopp, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Wittenwiler, Ziegler Jean, Zisyadis (58)

*Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:*

Frey Claude (1)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

Sammeltitel – Titre collectif

## Jura. Vorstösse

### Jura. Interventionen

93.3201

#### Postulat Aubry

#### Jura-Konsultativkommission. Mangelhafte Auftragserfüllung

#### Commission consultative sur le Jura. Déviation du mandat

*Wortlaut des Postulates vom 26. April 1993*

Der Bundesrat wird ersucht, den Bericht der von ihm eingesetzten Jura-Konsultativkommission nicht zu beachten, da sie bei der Gesamtbeurteilung ihr Mandat nicht erfüllt hat.

*Texte du postulat du 26 avril 1993*

Le Conseil fédéral est prié de ne pas tenir compte du rapport de la Commission consultative sur le Jura à laquelle il avait confié un mandat, ce dernier ayant été dévié dans ses appréciations.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Keine – Aucun

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Le Conseil fédéral a donné mandat à une commission consultative d'étudier la situation tendue entre le Jura bernois et le canton du Jura depuis la création de ce dernier. Or, la publica-

tion de ce rapport a créé non seulement un mécontentement dans le Jura bernois et le canton de Berne, mais une nouvelle insécurité quant à l'avenir des trois districts restés bernois. Une déstabilisation de cette région semble programmée, car sans qu'elle puisse se remettre des violences commises contre des biens privés, contre son patrimoine, dans ses conclusions aberrantes, cette commission prône une réunification en l'an 2000, ceci environ 25 ans après que les citoyens par une votation démocratique aient choisi leur appartenance au canton de Berne. C'est faire fi d'une votation à une majorité de 75 pour cent des habitants, alors que le canton du Jura a vu 25 pour cent d'opposants à sa création. On ne tient pas compte de cette minorité, mais le rapport «oublie» la majorité de la population du Jura bernois actuel (72 pour cent) pour l'obliger à accepter une solution qu'elle ne veut pas.

Au contraire du rapport Haenni sur la «Situation des Romands dans le canton de Berne» qui fait une analyse fouillée, se rapprochant de la réalité, le rapport de cette commission transpire d'une méconnaissance profonde du problème jurassien ainsi que du passé historique de ces deux régions. Cette analyse superficielle et les conclusions unilatérales ne peuvent être prises comme base de travail du Conseil fédéral, car on ignore délibérément la volonté de la majorité nette de la population du Jura bernois.

Comme d'ailleurs est ignorée la ville bilingue de Bienne, trait d'union entre la partie alémanique du canton et le Jura bernois. L'existence de la minorité romande de cette ville serait menacée en cas de réunification, de même que tous les liens qui l'unissent à son arrière-pays, le Jura bernois. Ce dernier profite de toutes ses écoles, y compris un gymnase français, de liens culturels, techniques, économiques. Des accords bilatéraux cantonaux ne suffiraient sans doute pas à maintenir une infrastructure destinée à une minorité romande.

Le Conseil fédéral est-il d'avis qu'une copie qui reflète si peu la réalité des faits doit être renvoyée à ses auteurs avec les remerciements d'usage, mais sans approbation? Le Jura bernois a besoin d'une période d'accalmie, d'un statu quo qui lui permettra de décider seul de son avenir, et c'est la décision qu'il attend du Conseil fédéral.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates  
zu den Vorstössen 93.3201, 93.3202 und 93.3232  
vom 14. Juni 1993*

(Siehe Stellungnahme zu Vorstoss 93.3202, Jahrgang 1993, Seite 2016)

*Rapport écrit du Conseil fédéral*

*concernant les interventions 93.3201, 93.3202 et 93.3232  
du 14 juin 1993*

(Voir rapport sur l'intervention 93.3202, année 1993, page 2016)

93.3202

#### Interpellation Schmied Walter

#### Bericht Widmer.

#### Bedrohung des inneren Friedens

#### Rapport Widmer.

#### Une menace pour la paix confédérale

*Diskussion – Discussion*

Siehe Jahrgang 1993, Seite 2018 – Voir année 1993, page 2018

## **Parlamentarische Initiative (GPK-SR) Erhöhung der Zahl der Bundesrichter**

## **Initiative parlementaire (CdG-CE) Augmentation du nombre des juges fédéraux**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.412
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.02.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	249-259
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 274

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.