

*Es gilt das gesprochene Wort*  
*Sperrfrist: Dienstag, 18. Januar 2000, 09'00 Uhr*

# **Abstimmung über den Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz**

**Votum von Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold**

**Pressekonferenz vom 18. Januar 2000**

## **Einleitung**

Der Käfigturm, in dem wir uns befinden, erscheint auf den ersten Blick als wenig geeigneter Ort, um über eine zukunftsorientierte Justizreform zu sprechen. Dennoch gibt es Anknüpfungspunkte. Zum einen beherbergt der Käfigturm zur Zeit eine Ausstellung des Bundesgerichts. Zum andern war er in früheren Zeiten ein Gefängnis. Wie der berühmte Gerechtigkeitsbrunnen weiter unten in der Altstadt erinnert dieser Turm deshalb an die wichtige Funktion der Justiz.

Die Aufgabe der Justiz besteht kurz gesagt darin, durch die Beurteilung von strittigen Fällen zur Verwirklichung von Recht und Gerechtigkeit beizutragen. Die Gerichte lösen Konflikte in verbindlicher Weise. Sie sorgen dafür, dass Verstösse gegen die Rechtsordnung mit den gesetzlich vorgesehenen Sanktionen bestraft werden. Die Justiz ermöglicht damit ein friedliches und geordnetes Zusammenleben im Gemeinwesen. Das gilt im Wesentlichen für alle Gerichte. Dem Bundesgericht kommen darüber hinaus zusätzliche Funktionen zu: Es soll vor allem wichtige Rechtsfragen klären und dadurch das geltende Recht weiterentwickeln. Zudem hat es für eine einheitliche Anwendung des Rechts in unserem Land zu sorgen.

Die Stärkung der Justiz, insbesondere unserer obersten Gerichte, ist das zentrale Anliegen der Justizreform, über die Volk und Stände am 12. März abstimmen werden. Zwar kommt die Reform politisch nicht mehr ganz so spektakulär daher, nachdem das Parlament die Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber Bundesgesetzen aus der Vorlage gestrichen hat. Auch ohne diesen Punkt enthält sie aber wichtige Neuerungen, die für sich allein eine Reform mehr als rechtfertigen.

## **Reformgründe und Reformziele**

Welches sind die Mängel unseres Justizsystems? Und welches sind – daraus abgeleitet – die Ziele der Justizreform?

Reformbedarf besteht vor allem aus drei Gründen:

1. Zum einen ist der ***Rechtsschutz lückenhaft und zu kompliziert:***

Die Schweiz kennt - im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Staaten - keine Rechtsweggarantie im Sinne eines umfassenden Zugangs zu einem unabhängigen Gericht. Viele Verwaltungsstreitigkeiten werden noch immer von Verwaltungsbehörden entschieden. Auf Bundesebene herrscht zudem eine unübersichtliche Rechtsmittelvielfalt. Wer heute ans Bundesgericht gelangen will, muss unter mindestens acht Rechtsmitteln das richtige auswählen. Unter Umständen muss er in der gleichen Sache sogar zwei Rechtsmittel einlegen.

Die Justizreform will den Rechtsschutz in allen Bereichen gewährleisten. Er soll qualifiziert, rasch und einfach sein.

2. Zum zweiten ergibt sich ein starker Reformdruck aus der anhaltenden ***Überlastung unserer obersten Gerichte.***

Allein in den letzten zehn Jahren hat die Geschäftslast am Bundesgericht und am Eidgenössischen Versicherungsgericht zusammen um nahezu 45 Prozent zugenommen. Die Zahl der Mitglieder und nebenamtlichen Richter ist demgegenüber gleich geblieben. Eine Kehrtwende ist nicht in Sicht. Die Überlastung stellt die Funktionsfähigkeit unserer obersten Gerichte ernsthaft in Frage. Es besteht die Gefahr, dass die Urteile an Qualität abnehmen oder allzu lange auf sich warten lassen.

Ein wichtiges Ziel der Justizreform ist es deshalb, das *Bundesgericht zu entlasten.*

3. Einen dritten Reformgrund bildet die ***unübersichtliche Rechtslage im Zivil- und Strafprozess.***

Jeder Kanton kennt seine eigene Zivil- und Strafprozessordnung, hinzu kommen diejenigen des Bundes sowie die ungeschriebenen und die staatsvertraglichen Regeln. Die Vielzahl prozessualer Vorschriften bewirkt eine grosse Rechtsunsicherheit: Im Strafprozess wird die Verbrechensbekämpfung behindert. Im Zivilprozess können wegen der unterschiedlichen Verfahrensordnungen der Kantone Ungleichbehandlungen auftreten.

Die Justizreform schafft die erforderlichen Verfassungsgrundlagen, damit der Bund das *Zivil- und Strafprozessrecht* für die ganze Schweiz *einheitlich* regeln kann.

Dadurch sind natürlich die Kantone stark betroffen. Ich freue mich daher, dass Frau Regierungsrätin Dusong anschliessend zu diesem Punkt sprechen wird.

Ich möchte kurz erläutern, wie die ersten beiden Reformziele erreicht werden sollen.

### **Wichtigste Neuerungen**

#### ***Grundrecht auf gerichtlichen Entscheid***

Zur Verbesserung des Rechtsschutzes wird im Grundrechtsteil eine allgemeine *Rechtsweggarantie* verankert. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten damit einen Anspruch, in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten an ein *Gericht* gelangen zu können. Es genügt somit nicht mehr, dass eine Verwaltungsbehörde oder eine Regierung eine Rechtsstreitigkeit abschliessend beurteilt. Denn die Gerichte sind aufgrund ihrer spezifischen Unabhängigkeit am besten zur Rechtsprechung geeignet.

#### ***Vereinfachung des Rechtsschutzes***

Im weiteren schafft die Justizreform die Voraussetzungen dafür, dass der Gesetzgeber das heute sehr komplizierte Rechtsmittelsystem *vereinfachen* kann. Dies soll auf Gesetzesstufe durch die Schaffung einer Einheitsbeschwerde erfolgen. Das erleichtert den Rechtssuchenden die Wahrnehmung ihrer Rechte erheblich.

#### ***Entlastung des Bundesgerichts***

Wie eingangs erwähnt, muss das Bundesgericht dringend entlastet werden. Die Justizreform trägt diesem Anliegen Rechnung, indem es dem Bundesgericht in allen Bereichen untere Gerichte vorschaltet.

Diese sogenannten *richterlichen Vorinstanzen* entlasten das Bundesgericht in doppelter Hinsicht: Zum einen wirken sie als Filter, indem sie einen guten Teil der Verfahren bereits definitiv abschliessen können. Die Parteien akzeptieren das Urteil ei-

nes Gerichts nämlich eher als den Entscheid einer Verwaltungsbehörde. Wenn sie ein Urteil dennoch an das Bundesgericht weiterziehen, kann dieses sich auf die Überprüfung der Rechtsanwendung beschränken. Die aufwändige Sachverhaltskontrolle fällt weg, weil der ganze Sachverhalt zuvor schon von einem unteren Gericht abgeklärt worden ist. Das bedeutet eine wesentliche Entlastung.

Gestützt auf dieses Erfordernis richterlicher Vorinstanzen muss der Bund ein *unteres Bundesstrafgericht* schaffen. Dieses ist zuständig für die erstinstanzliche Beurteilung von Straffällen, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen. Strafsachen, wie etwa der Fall "Nyffenegger", werden inskünftig also nicht mehr direkt vom Bundesgericht beurteilt, sondern von diesem neuen Bundesstrafgericht. Das Beispiel "Nyffenegger" demonstriert die Entlastungswirkung richterlicher Vorinstanzen sehr deutlich. Nach Einschätzung des Bundesgerichts forderte dieser Direktprozess insgesamt ein ganzes Arbeitsjahr eines Bundesrichters.

Im weiteren muss der Bund richterliche Behörden einführen, welche die Beschwerden gegen Verfügungen der Bundesverwaltung beurteilen. Die bestehenden eidgenössischen Rekurskommissionen decken nicht den ganzen Bereich ab. Die teilweise noch möglichen Beschwerden gegen Departementsentscheide geben dem Bundesgericht wegen der vollen Sachverhaltskontrolle viel zu tun. Oft handelt es sich um komplexe technische Materien. Eindrückliches Beispiel ist der Fall der Rahmenkonzession für den Ausbau des Flughafens Zürich (BGE 124 II 293 ff.). Das Urteil des Bundesgerichts zu diesem Fall füllt in der amtlichen Sammlung 64 Seiten.

Wie diese untere Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit *organisiert* werden soll, sagt die Verfassung nicht. Das wird Thema der Gesetzgebung sein. Im Moment steht die Bildung eines zentralen Bundesverwaltungsgerichts oder einer kleineren Anzahl dezentraler Fachgerichte im Vordergrund. Sie ersetzen die zahlreichen bestehenden Rekurskommissionen. Diese Restrukturierung verspricht nicht nur einen effizienteren Mitteleinsatz, sondern auch eine Professionalisierung.

Die Kantone müssen ihrerseits für alle Bereiche, in denen sie mit der Rechtsanwendung betraut sind, richterliche Behörden einsetzen. *Neues* bringt diese Verpflichtung lediglich für den Bereich des *kantonalen* Verwaltungsrechts. Hier gibt es immer noch Fälle, in denen das Bundesgericht als erste *gerichtliche* Instanz urteilen muss.

### **Fehlende Alternative**

Als Alternative zu diesen Entlastungsmassnahmen bliebe wohl nur die Erhöhung der Richterzahl in Lausanne. Damit erhielte aber das Bundesgericht ein Übergewicht in unserer Justiz. Das wäre eine rechtspolitische Fehlentwicklung. Denn ein übergewichtiges höchstes Gericht führte faktisch zur Entwertung der unteren Instanzen. Für einen guten Ruf unseres Justizwesens sind aber gerade die unteren Instanzen von entscheidender Bedeutung. Mit ihnen kommen die Bürgerinnen und Bürger am ehesten in Kontakt.

### **Ausblick auf die Umsetzung auf Gesetzesebene**

Der Bundesrat will die Justizreform auf Gesetzesebene zügig umsetzen. Betreffend Stellung und Zuständigkeiten des Bundesgerichts soll die Botschaft schon im Herbst 2000 vorliegen. Gleichzeitig will der Bundesrat dem Parlament auch die gesetzlichen Grundlagen für die erwähnten eidgenössischen Vorinstanzen des Bundesgerichts unterbreiten.

Auch im Prozessbereich sind die gesetzgeberischen Vorarbeiten im Gange. Für die *Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts* hat das EJPD eine Expertenkommission eingesetzt. Sie wird bis im Sommer 2001 einen Entwurf für eine eidgenössische Zivilprozessordnung erarbeiten. Für die *Vereinheitlichung des Strafprozessrechts* hat eine Expertenkommission des EJPD bereits im Dezember 1997 einen Konzeptbericht vorgelegt ("Aus 29 mach 1"). Bis Ende 2000 verfasst ein externer Experte - Prof. Niklaus Schmid von der Universität Zürich - einen Entwurf für eine eidgenössische Strafprozessordnung.

### **Schluss**

Ich komme zum Schluss. Die Justiz bewegt sich heute in einem besonderen Spannungsfeld. Auf der einen Seite wird sie durch die Bürgerinnen und Bürger in zunehmendem Masse beansprucht. Auf der anderen Seite sind ihr durch die begrenzten Mittel der öffentlichen Haushalte klare Grenzen gesetzt. Durch einen verbesserten Rechtsschutz, vereinheitlichte Prozessordnungen und eine bessere Arbeitsteilung unter den Instanzen entschärft die Justizreform dieses Spannungsfeld. Gleichzeitig verbessert sie die Rechtssicherheit und trägt damit zur Stärkung des Wirtschafts-

standortes bei. Schliesslich bildet sie einen wichtigen Mosaikstein in der Strategie zur Verbesserung der inneren Sicherheit. Aus diesen Gründen verdient sie eine klare Zustimmung durch Volk und Stände.