

Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (Auszüge)

A) Schwachstellen der heutigen Bundesrechtspflege

1. Überlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Die Überlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts ist seit den Achtziger Jahren ein Dauerproblem. Die Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes von 1991 bewirkte zwar eine gewisse Entlastung der Gerichte. Die Entlastungsmassnahmen wurden jedoch rasch durch die weiter steigenden Eingänge kompensiert.

Das Bundesgericht in Lausanne verzeichnete 1978 noch rund 3'000 Eingänge. In den Achtziger Jahren stieg die Zahl auf jährlich 4'000 neue Fälle an. Zu Beginn der Neunziger Jahre verzeichnete das Bundesgericht eine erneute markante Steigerung auf ca. 5'200 bis 5'400 Eingänge pro Jahr. In den letzten sechs Jahren stabilisierten sich die Eingänge auf diesem Niveau. Die Zahl der Pendenzen (am Ende eines Geschäftsjahres hängige Fälle) konnte in den letzten Jahren von ca. 2'000 auf 1'600 abgebaut werden. Die Stabilisierung darf jedoch nicht zur Annahme verleiten, es zeichne sich eine Entspannung ab. Die Geschäftslast entspricht einem für das Gericht kaum verkraftbaren Übermass.

Noch drastischer stellt sich die Entwicklung beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) in Luzern dar. Die Neueingänge im Sozialversicherungsbereich haben in den letzten zehn Jahren von 1'194 auf 2'521 um 111 Prozent zugenommen. Im gleichen Zeitraum konnte das EVG die Erledigungen um 93 Prozent steigern, doch nahmen gleichzeitig die Pendenzen von 883 auf 2'109 um 138 Prozent zu. Die durchschnittliche Prozessdauer beträgt neun Monate.

Bei ständig wachsender Geschäftslast ist die Zahl der Richterinnen und Richter seit 1984 unverändert geblieben. Das Bundesgericht besteht heute aus 30 Mitgliedern und 30 nebenamtlichen Richtern, das EVG aus je 9 (ab 2001 9 bis 11). Die obersten Gerichte konnten dem zunehmenden Erledigungsdruck lediglich dank eines schrittweisen Ausbaus des Bestandes an Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern und juristischem Personal Stand halten.

Ursachen der Überlastung

Die Ursachen der seit 30 Jahren ständig steigenden Zahl der bei den Eidgenössischen Gerichten anhängig gemachten Streitigkeiten liegen zum einen

darin, dass *neue Lebens- und Wirtschaftsbereiche* einer rechtlichen Regelung unterworfen wurden. Damit nahm die Zahl der gesetzlichen Regelungen zu, aber auch deren Technizität und Komplexität. Die Ausweitung der Bundesgesetzgebung führt stets auch zu einer Erweiterung der Kontrolle durch das Bundesgericht, und je komplexer die Normen werden, umso grösser wird das Bedürfnis nach einer Klärung von konkreten Auslegungsfragen durch das oberste Gericht. Zum anderen hat die konjunkturelle Situation der Neunziger Jahre insbesondere in den Sozialversicherungen (AHV, Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung) zu erheblich mehr Beschwerden geführt.

Zur Arbeitsbelastung trägt weiter bei, dass das Bundesgericht noch in zahlreichen Fällen als *erste gerichtliche Instanz* entscheidet. Die entsprechenden Verfahren sind für das Gericht aufwändiger als wenn es nur die Rechtmässigkeit eines gerichtlichen Urteils überprüfen muss.

Besonders arbeitsintensiv sind für das Bundesgericht die Fälle, in denen das Gericht als *erste und einzige Instanz (Direktprozesse)* urteilt. Auch wenn die Anzahl der Direktprozesse gemessen an der Gesamtzahl der beim Bundesgericht anhängig gemachten Streitigkeiten nicht gross ist, verursacht jeder einzelne Fall einen unverhältnismässigen Aufwand, weil das Bundesgericht den Sachverhalt in einem zeitintensiven Beweisverfahren selbst feststellen muss.

Wirkungen und Gefahren der Überlastung

Die seit Jahren steigende Geschäftslast führte zu einem Anwachsen der Pendenzen und zu einem andauernden Erledigungsdruck für die Richterinnen und Richter. Um die Funktionsfähigkeit der Gerichte aufrecht zu erhalten und die Prozessdauer auf einem rechtsstaatlich verantwortbaren Mass zu halten, war es unabdingbar, dass die Richterinnen und Richter vermehrt Aufgaben wie die Vorbereitung von Referaten den juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter übertrugen. Die Überlastung der Gerichte kann aber nicht durch eine unbegrenzte Erhöhung der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewältigt werden. Die juristischen Mitarbeiter können den Richtern zwar gewisse Vorbereitungs- und Redaktionsarbeiten abnehmen, nicht aber die Verantwortung für die Urteile.

Die anhaltende Überlastung und der Zwang, möglichst viele Fälle zu erledigen, bergen die Gefahr in sich, dass die höchsten Gerichte ihre *drei Hauptaufgaben* nicht mehr richtig erfüllen können, nämlich dem Rechtssuchenden im konkreten Fall Rechtsschutz zu gewähren, eine einheitliche Rechtsanwendung in der gesamten Schweiz sicher zu stellen und zur Rechtsfortbildung beizutragen.

Die anhaltend hohe Geschäftslast gefährdet die *Funktionsfähigkeit* der obersten Gerichte. Es besteht die Gefahr, dass die obersten Gerichte nicht mehr garantieren können, dass jeder Streitfall innert angemessener Frist erledigt wird, wie dies Artikel 29 der Bundesverfassung vorschreibt. Der beste Rechtsschutz, durch Verfassung und Gesetz gewährleistet, nützt den Bürgerinnen und Bürgern nichts, wenn in ihren Rechtsstreitigkeiten nicht innert nützlicher Frist Recht gesprochen wird. Auch die Qualität der Rechtsprechung könnte beeinträchtigt werden.

2. Kompliziertes Rechtsmittelsystem

Die Bundesrechtspflege kennt eine Vielzahl von verschiedenen Rechtsmitteln und Klagen, die oft nur schwer voneinander abzugrenzen sind. Selbst innerhalb des gleichen Rechtsmittels bestehen zuweilen unterschiedliche Regelungen, etwa hinsichtlich der Kognition (Prüfungsprogramm) oder der Erschöpfung des Instanzenzuges. Dies hat zur Folge, dass sowohl das Bundesgericht als auch die Prozessbeteiligten verhältnismässig viel Zeit für die Behandlung formeller Fragen aufwenden müssen. 1999 endete ein Viertel der Verfahren (1470 Fälle) mit einem Nichteintretensentscheid; bei den staatsrechtlichen Beschwerden machte dieser Anteil sogar fast einen Drittel aus.

3. Lücken im Rechtsschutz

Der Rechtsschutz ist in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten vor allem durch den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bund und in den Kantonen erweitert worden. Trotzdem bestehen noch Lücken.

Ein Reformbedarf resultiert aus der Einführung der allgemeinen *Rechtsweggarantie* auf Verfassungsebene durch die *Justizreform*. Die Rechtsweggarantie gewährt dem Rechtssuchenden in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Zugang zu einem unabhängigen Gericht. Mit der Inkraftsetzung der Justizreform muss die Rechtsweggarantie auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Heute steht der Zugang zu einem unabhängigen Gericht insbesondere in jenen Bereichen des Bundesverwaltungsrechts nicht offen, in denen der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheiden. Gegen Verwaltungsakte der Kantone steht zwar die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht offen; diese löst aber keine umfassende Sachverhalts- und Rechtskontrolle aus und genügt damit den Anforderungen der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie nicht.

Eine weitere Lücke im Rechtsschutz besteht bei der *Behördenbeschwerde*. Sie fehlt im Anwendungsbereich der heutigen Verfassungsbeschwerde (staatsrechtlichen Beschwerde), was zu unbilligen Konstellationen führen kann. So kann zum Beispiel die Regierung ein Urteil des Verwaltungsgerichts, das den Kanton in seinen hoheitlichen Befugnissen trifft, nicht wegen falscher Anwendung verfassungsmässiger Rechte der Bürger anfechten, weil die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich nur Privaten als Träger verfassungsmässiger Rechte zusteht, nicht aber dem öffentlichen Gemeinwesen.

Reformbedürftig erscheint auch der Rechtsschutz im Bereich der *politischen Rechte des Bundes*. Abgesehen von marginalen Kompetenzen des Bundesgerichts in den Fällen von Artikel 80 BPR fehlt ein gerichtlicher Rechtsschutz, da Beschwerden gegen Entscheide der Kantonsregierungen betreffend eidgenössische Abstimmungen bzw. Nationalratswahlen letztinstanzlich vom Bundesrat bzw. vom Nationalrat beurteilt werden (Art. 81 und 82 BPR).

Aus der Sicht des Rechtsschutzes nicht befriedigend ist die *erstinstanzliche Bundesstraftgerichtsbarkeit* des Bundesgerichts. In diesen Fällen urteilt das

Bundesstraßgericht als einzige Instanz über die Strafbarkeit von Personen, ohne dass ein oberes Gericht den Entscheid überprüfen kann.

B) Bestrebungen zur Revision des Bundesrechtspflegegesetzes

Das geltende Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 ist seit längerer Zeit Gegenstand von Reformbemühungen. 1985 legte der Bundesrat eine erste Entlastungsvorlage aufgrund der Arbeiten der Expertenkommission Hans Dubs vor. Die Referendumsvorlage scheiterte jedoch am 1. April 1990 in der Volksabstimmung, insbesondere wegen der Erhöhung der Streitwertgrenzen in der Zivilrechtspflege und des besonderen Vorprüfungsverfahrens für die staatsrechtliche Beschwerde.

In der OG-Revision von 1991 wurden unbestrittene Teile der Vorlage von 1989 wieder aufgenommen. Die Revision trat grösstenteils am 15. Februar 1992 in Kraft. Sie brachte u. a. einen Ausbau der richterlichen Vorinstanzen in der Verwaltungsrechtspflege durch zusätzliche Spezialrekurskommissionen und durch die Pflicht der Kantone zur Schaffung kantonaler richterlicher Vorinstanzen für Entscheide, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können, die Verallgemeinerung der Dreierbesetzung des Gerichts, die Einführung des Zirkulationsverfahrens und die Ausdehnung des vereinfachten Verfahrens.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte (GPK), die sich im Rahmen der Oberaufsicht regelmässig mit der Geschäftsführung der Eidgenössischen Gerichte befassen, erachteten die Überlastung der Gerichte seit längerer Zeit als gravierend.

Angesichts der nach wie vor steigenden Geschäftslast der obersten Gerichte reichten die beiden Geschäftsprüfungskommissionen 1999 eine Parlamentarische Initiative für eine Teilrevision der Bundesrechtspflege zur Entlastung des Bundesgerichts ein. Die Vorlage beinhaltete einzelne Entlastungsmassnahmen, die noch vor der Totalrevision der Bundesrechtspflege realisiert werden sollten. Mit Ausnahme der Vereinfachung des Zirkulationsverfahrens und der Kognitionsbeschränkung des EVG wurden die Sofortmassnahmen vom Parlament im Juni 2000 verabschiedet. Die Teilrevision trat am 1. Januar 2001 in Kraft.

Grundzüge der Vorlage

Die vorliegende Totalrevision der Bundesrechtspflege umfasst *drei neue Gesetze*, das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG), das Bundesgesetz über das Bundesstraßgericht (Strafgerichtsgesetz, SGG) und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG). Das Bundesgerichtsgesetz ersetzt das bisherige Bundesgesetz über die

Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG); das Strafgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz sind zwei neue Erlasse, die die Organisation der zu schaffenden unterinstanzlichen Gerichte des Bundes regeln.

Die drei Gesetzesvorlagen stehen in einem inneren Zusammenhang und sind auf einander abgestimmt. Sie werden aber einzeln dem Referendum unterstellt. Es wird davon ausgegangen, dass die drei Gesetze *gleichzeitig* verabschiedet und in Kraft gesetzt werden. Eine zeitlich gestaffelte Inkraftsetzung würde grössere Anpassungen der jeweils anderen Vorlagen und des geltenden Rechts erfordern.

A) Entlastung des Bundesgerichts

Um die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichts als oberstes Gericht sicherzustellen, muss die Überlastung beseitigt werden. Die Vorlage sieht im Wesentlichen vier Entlastungsmassnahmen vor: den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen, die Einführung bzw. Erhöhung von Streitwertgrenzen, den Ausschluss bestimmter Sachgebiete von der Zuständigkeit des Bundesgerichts sowie ein vereinfachtes Verfahren.

1. Ausbau der richterlichen Vorinstanzen

Das Bundesgericht soll grundsätzlich nicht mehr als *erste gerichtliche Instanz* entscheiden. Ausnahmen sind auf wenige Sonderfälle zu beschränken. Künftig soll es nicht mehr möglich sein, gegen Verfügungen von Verwaltungsbehörden direkt beim Bundesgericht zu rekurrieren: der Beschwerdeweg soll in der Regel nur noch über eine richterliche Beschwerdeinstanz ans Bundesgericht führen.

Die *Entlastungswirkung* dieser Massnahme besteht zum einen darin, dass sich das Bundesgericht in Beschwerdefällen, in denen bereits eine unabhängige richterliche Vorinstanz eine vollständige Rechts- und Sachverhaltsprüfung vorgenommen hat, auf eine Prüfung der Rechtsfragen beschränken kann. Die Feststellung und die volle Überprüfung des Sachverhalts ist nicht Aufgabe des obersten Gerichts. Zum anderen kann das Bundesgericht von der Filterwirkung richterlicher Vorinstanzen profitieren. Der Entscheid eines unabhängigen, wenn auch unteren Gerichts genießt höhere Akzeptanz bei den Parteien als der Entscheid einer Verwaltungsbehörde, so dass mit weniger Weiterzügen an das Bundesgericht zu rechnen ist.

Das Bundesgericht soll zudem weitgehend von *Direktprozessen* entlastet werden. Es soll nur noch in jenen Fällen als einzige Instanz im Klageverfahren urteilen, wo sich dies aus staatspolitischen Gründen aufdrängt, nämlich bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen, sowie in Staatshaftungsfällen, in welche oberste Magistratspersonen des Bundes involviert sind. Im Strafrecht soll es keine Direktprozesse vor dem Bundesgericht mehr geben. Mit der Reduktion der Direktprozesse auf das notwendige Minimum wird das Bundesgericht von aufwändigen Beweisverfahren entlastet. Diese beiden Massnahmen bedingen den Ausbau bestehender oder die Schaffung neuer gerichtlicher Vorinstanzen des Bundesgerichts.

Neue Gerichte des Bundes: Bundesstraengericht...

Mit dem Inkrafttreten der Justizreform schreibt die Bundesverfassung ausdru'cklich die Schaffung eines Straengerichts vor, das als erste Instanz Stra'ffa'lle beurteilt, die der Gerichtsbarkeit des Bundes unterliegen. Die vorliegende Reform sieht deshalb vor, dass die Straengerichtsbarkeit des Bundes, die heute durch das Bundesstraengericht am Bundesgericht als erste und einzige Instanz (im Direktprozess) wahrgenommen wird, einem neu zu schaffenden Bundesstraengericht u'bertragen wird. Seine Urteile unterliegen einem Rechtsmittel an das Bundesgericht. Das Bundesgericht wird dadurch von den aufwa'ndigen erstinstanzlichen Strafprozessen entlastet.

... und Bundesverwaltungsgericht

Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes soll ein *zentrales Bundesverwaltungsgericht* als richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts geschaffen werden. Diesem neuen unteren Gericht auf Bundesebene kommen drei Funktionen im System der Bundesrechtspflege zu:

- *Erstens* werden im Bundesverwaltungsgericht die u'ber 30 bestehenden Rekurskommissionen des Bundes zusammengefasst, die heute bereits richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichts in der Bundesverwaltungsrechtspflege bilden oder - wie etwa die Asylrekurskommission - als Gerichtsbeho'rden letztinstanzliche Entscheide fa'llen.
- *Zweitens* soll das Bundesverwaltungsgericht in jenen Bereichen der Verwaltungsrechtspflege des Bundes eine Lu'cke schliessen, wo heute noch keine richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts besteht. Die Departemente, autonomen Anstalten und nicht richterlichen Kommissionen des Bundes trafen in den letzten fu'nf Jahren durchschnittlich ca. 3'000 Verfu'gungen pro Jahr, die nicht bei einer eidgeno'ssischen Rekurskommission anfechtbar sind.
- *Drittens* wird mit dem Bundesverwaltungsgericht die von der Justizreform garantierte allgemeine Rechtsweggarantie fu'r jene Bereiche des Bundesverwaltungsrechts verwirklicht, in denen heute der Bundesrat oder ein Departement endgu'tlig entscheiden. In diesen Verwaltungsbereichen sollen Entscheide ku'nfutig durch das Bundesverwaltungsgericht u'berpru'ft werden ko'nnen. Dadurch wird der Rechtsschutz verbessert, ohne dass fu'r das Bundesgericht Mehrarbeit entsteht.

Wahl und Stellung der Richter

Die Mitglieder der heutigen Rekurs- und Schiedskommissionen werden durch den Bundesrat gewa'hlt. Fu'r die Mitglieder des ku'nfutigen Bundesverwaltungsgerichts schlug die *Expertenkommission* fu'r die Totalrevision der Bundesrechtspflege die Wahl durch die Bundesversammlung vor. Die Wahl durch die Bundesversammlung mache die Richterstellen fu'r kompetente Perso'nlichkeiten attraktiv und verleihe dem Bundesverwaltungsgericht einen hohen Stellenwert. Das sei wichtig, wenn es das Bundesgericht wirklich entlasten solle. Nur wenn der Rechtssuchende Vertrauen in das Bundesverwaltungsgericht fasse, hege er Respekt vor seinen Urteilen und ziehe diese nicht selbstversta'ndlich ans Bundesgericht weiter.

Diese U'berlegungen vermochten in der *Vernehmlassung* nicht durchwegs zu u'berzeugen. Vereinzelt wurde die Wahl durch die Bundesversammlung als "u'bertrieben" bezeichnet. Gegen die Einsetzung der Bundesversammlung als

Wahlorgan spricht zudem, dass die Wahl und Wiederwahl einer derart grossen Anzahl von Richterinnen und Richtern für das Parlament zu einer Belastung werden kann. Dies gilt umso mehr, als das Amt eines Bundesverwaltungsrichters bzw. eines Bundesstrafrichters auch mit einem Teilpensum ausgeübt werden kann, was zu einer zusätzlichen Vergrösserung des Personalbestands und einer Verkomplizierung der Erst- und Wiederwahlen (Pensenveränderungen bisheriger Richter im Zusammenhang mit Vakanzen) führen kann.

Der vorliegende Entwurf trägt diesen Einwänden Rechnung und sieht als Wahlorgan den *Bundesrat* vor. Diese Lösung wahrt die Kontinuität mit der heute geltenden Regelung für die Rekurs- und Schiedskommissionen und markiert einen Unterschied zu den Mitgliedern des obersten Gerichts, welche durch die Bundesversammlung gewählt werden.

Kantonale Gerichte

Der Rechtsschutz der Bürger soll in erster Linie durch untere Gerichtsinstanzen gewährleistet werden. Dieses Prinzip verlangt jedoch, dass überall der Zugang zu einer solchen Instanz offenstehen muss, einschliesslich in Streitigkeiten, die in die Kompetenz der Kantone fallen.

Im Anwendungsbereich des Bundesverwaltungsrechts wurde im Jahre 1991 mit der Einführung von Artikel 98a OG ein wichtiger Schritt in diese Richtung gemacht. Aufgrund dieser Bestimmung mussten die Kantone bis zum 15. Februar 1997 für alle Fälle, die unmittelbar mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden können, richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen einsetzen. Daneben verbleiben aber immer noch Bereiche, in denen das Bundesgericht als erste und einzige richterliche Instanz entscheiden muss.

Dies trifft vor allem im Bereich des kantonalen öffentlichen Rechts zu. Die bestehenden Lücken in der kantonalen Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit verursachen zu einem grossen Teil den Zustrom staatsrechtlicher Beschwerden und tragen damit wesentlich zur Überlastung des Bundesgerichts bei. Anzustreben ist deshalb, dass jeder Kanton mindestens die Kontrolle der Anwendung des kantonalen Verwaltungsrechts einer richterlichen Behörde anvertraut. Dabei reicht es nicht mehr, lediglich an den guten Willen der Kantone zu appellieren, wie in den Botschaften von 1985 und 1991. Die Pflicht, eine Beschwerdemöglichkeit vor einem kantonalen Gericht vorzusehen, leitet sich nun aus Artikel 29a BV-Justizreform ab. Die Kantone haben eine Verwaltungsgerichtsbarkeit mit genereller Zuständigkeit und voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle einzuführen.

2. Streitwertgrenze

Für Beschwerden in *Zivilsachen* gilt das Erfordernis eines Mindeststreitwertes grundsätzlich für sämtliche vermögensrechtlichen Streitigkeiten. Einige Bereiche des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts sind jedoch vom Erfordernis eines Mindeststreitwertes ausgenommen, namentlich wegen der Schwierigkeit, den Streitwert zu bestimmen. Die Streitwertgrenze wird bei der Beschwerde in Zivilsachen von 8'000 Franken auf 40'000 Franken erhöht. Damit wird einerseits der

Inflation seit 1959, als die Streitwertgrenze auf 8'000 Franken festgesetzt wurde, Rechnung getragen. Mit dem die einfache Indexierung übersteigenden Erhöhungsbetrag von rund 9'000 Franken wird andererseits berücksichtigt, dass die Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts zu einer gewissen Zunahme der Beschwerden führen wird. Zudem wird der Mehraufwand ausgeglichen, der dadurch entsteht, dass dem Bundesgericht jede Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung unabhängig von der Höhe des Streitwertes vorgelegt werden kann. Diese Möglichkeit wird übrigens die Wirkung der Erhöhung der Streitwertgrenze wieder reduzieren. Selbst in Bereichen mit einem häufig relativ tiefen Streitwert (Konsumentenschutz, Mietrecht, Arbeitsrecht etc.) bleibt der Zugang zum Bundesgericht für Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung offen.

In *öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* ist ein Mindeststreitwert von 40'000 Franken einzig bei der Staatshaftung vorgesehen. Es handelt sich hierbei um vermögensrechtliche Streitigkeiten, die denjenigen der zivilrechtlichen Haftung verwandt sind. Die zivilrechtliche Haftung und die Staatshaftung gleichen sich immer mehr an. Es rechtfertigt sich daher, den Zugang zum Bundesgericht für Streitigkeiten im Bereich der Staatshaftung analog zu den zivilrechtlichen Haftungsfällen zu beschränken. Der Zugang bleibt jedoch gewährleistet, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Das vorliegende Projekt macht von der Möglichkeit Gebrauch, den Zugang zum Bundesgericht auch im Bereich des *Strafrechts* - entsprechend der laufenden Revision des Allgemeinen Teil des Strafrechts - durch eine Streitwertgrenze zu beschränken. So können Verurteilungen zu einer Geldstrafe von weniger als 30 Tagessätzen Geldstrafe oder zu einer Busse von weniger als 500 Franken für eine natürliche Person bzw. von 10'000 Franken für ein Unternehmen nicht mehr beim Bundesgericht angefochten werden, ausser es handelt sich um Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung.

3. Ausschluss von Sachgebieten

Der Ausschluss von bestimmten Sachgebieten ist ein wirksames Instrument zur Entlastung des Bundesgerichts, weil keinerlei Entscheide aus den ausgeschlossenen Gebieten beim Bundesgericht angefochten werden können. Der Ausschluss eines Sachgebietes hat zur Folge, dass die Verantwortung, letztinstanzlich die Einhaltung des Bundesrechts (einschliesslich der Grundrechte) zu gewährleisten, in diesen Gebieten beim Bundesverwaltungsgericht oder bei den kantonalen Gerichten liegt.

Bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten korrespondieren die vorgesehenen Ausnahmen grösstenteils mit den bestehenden Ausnahmen bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie wurden jedoch vereinfacht und systematisiert.

4. Vereinfachtes Verfahren

Obwohl der Zugang zum Bundesgericht garantiert ist, erlaubt es die Bundesverfassung dem Gesetzgeber, ein vereinfachtes Verfahren für offensichtlich unbegründete Beschwerden vorzusehen. Dieses vereinfachte Verfahren ist in Artikel 102 BGG geregelt. Es unterscheidet sich vom ordentlichen Verfahren in drei Punkten: Erstens kann das Bundesgericht auf einen Schriftenwechsel mit der Gegenpartei und der Behörde, deren Entscheidung angefochten wird, verzichten. Zweitens wird der Entscheid grundsätzlich von zwei Richtern gefällt und nicht von drei oder fünf wie beim ordentlichen Verfahren. Drittens muss der Entscheid nur summarisch und nicht detailliert begründet werden wie beim ordentlichen Verfahren. Das vereinfachte Verfahren erlaubt es dem Bundesgericht auch, die Beschwerden, die ihm unterbreitet werden, rascher und einfacher zu beurteilen. Einen der wichtigsten Anwendungsbereiche des vereinfachten Verfahrens werden jene Beschwerden ausmachen, die unzulässig sind, weil sie keine Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen.

B) Vereinfachung des Beschwerdewegs

Die Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht

Das geltende Rechtsmittelsystem vor dem Bundesgericht wurde im Laufe der Jahrzehnte geschaffen, indem neue Rechtsmittel den bereits bestehenden hinzugefügt wurden. Dies führte zu einem System, das nach verschiedenartigen Gesichtspunkten aufgebaut ist. Ein solches Rechtsmittelsystem ist zu kompliziert. Für Rechtssuchende (Rechtsanwälte oder Laien), welche nur selten ans Bundesgericht gelangen, ist dieses System äusserst schwierig. Zudem muss ein Entscheid oft zugleich mit zwei verschiedenen Rechtsmitteln angefochten werden, sei es dass gewisse Beschwerdegründe nur mit einer bestimmten Beschwerde vorgebracht werden können, sei es dass der Rechtsweg nicht eindeutig ist. Das geltende System erschwert aber auch in erheblichem Masse die Aufgabe des Bundesgerichts. Es muss das gleiche Geschäft bisweilen in zwei parallelen Rechtsmittelverfahren behandeln oder dann viel Zeit für die Bestimmung des zutreffenden Rechtsweges aufwenden. So sind immer wieder komplexe Abgrenzungsfragen zwischen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der staatsrechtlichen Beschwerde zu beantworten - Fragen, deren Klärung nicht zur richterlichen Streitentscheidung beiträgt.

Nach dem Konzept der Einheitsbeschwerde gibt es nur noch einen einzigen Beschwerdeweg ans Bundesgericht zur Anfechtung von Entscheiden einer Vorinstanz, unabhängig davon, welche Beschwerdegründe angeführt werden oder welche Vorinstanz entschieden hat. Dieses Konzept ist in zweierlei Hinsicht von Vorteil. Es erleichtert zunächst die Aufgabe der Rechtssuchenden, die nun alle Rügen mit einem einzigen Rechtsmittel vorbringen können. Damit wird das Risiko des Nichteintretens vermindert und zudem entfallen die überflüssigen Kosten, welche sich aus der Erstellung verschiedener Rechtsschriften durch einen Anwalt ergeben. Das Konzept trägt aber auch zur Entlastung des Bundesgerichtes bei,

indem es von der wenig fruchtbaren Aufgabe befreit wird, die Rechtsmittelwege voneinander abzugrenzen.

Die Einheitsbeschwerde in der Sozialversicherung

Die Einheitsbeschwerde wird auch im Sozialversicherungsrecht eingeführt. Sie bedeutet hier vor allem die *verfahrensrechtliche Gleichstellung* des Sozialversicherungsrechts mit dem übrigen Verwaltungsrecht. Die heutigen Sonderregeln in Streitigkeiten über Versicherungsleistungen werden aufgehoben.

Nach geltendem Recht hat das EVG in Streitigkeiten betreffend Sozialversicherungsleistungen umfassende Kognition (Rechts-, Sachverhalts- und Angemessenheitskontrolle) und es kann über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder zu deren Ungunsten hinaus gehen. Zudem sind solche Streitigkeiten in der Regel kostenlos.

Die Aufhebung dieser - für ein oberstes Gericht atypischen - Sonderregeln wird vom EVG seit langem mit Nachdruck gefordert. Das EVG ist überzeugt, dass diese Massnahme wesentlich zu seiner Entlastung beitragen kann. Der Expertenentwurf hat die Sonderregeln gestrichen, was in der Vernehmlassung teilweise auf Widerstand stiess.

Angesichts der kontroversen Beurteilung der vorgeschlagenen Neuerungen hat das Bundesamt für Justiz im Juni 2000 eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Zweck, die Sozialversicherungsrechtspflege nochmals zur Diskussion zu stellen und nach Lösungen für diesen sensiblen, gleichzeitig aber auch Belastung intensivsten Bereich zu suchen. Die Arbeitsgruppe hat in drei Sitzungen die Thematik eingehend erörtert. In der Frage der Kognition konnte sich die Mehrheit einer Regelung, wie sie im Vernehmlassungsentwurf vorgesehen ist, anschliessen. Wegleitend war die Überlegung, dass das Sozialversicherungsrecht nicht anders behandelt werden sollte als das übrige (von den Kantonen vollzogene) Bundesverwaltungsrecht. In der Kostenfrage sprach sich die Arbeitsgruppe - mehrheitlich - für eine generelle Kostenpflicht vor dem obersten Gericht aus.

Angleichung der Kognition

Die Parlamentarischen Initiativen vom 4./8. September 1999 der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte zur Teilrevision des OG sahen neben anderen dringlichen Entlastungsmassnahmen auch die Einschränkung der Kognition des EVG vor. Dieser Reformvorschlag löste im Parlament eine Kontroverse aus. Er wurde im Rahmen der Teilrevision schliesslich abgelehnt. Gleichzeitig betonten aber die Kommissionssprecher, dass der Vorschlag "aus rechtlicher Sicht richtig und sozialpolitisch vertretbar" sei; die Massnahme müsse im Rahmen der Totalrevision aufgegriffen werden und Eingang ins Bundesgerichtsgesetz finden.

Dies wird hiermit getan. Demnach soll künftig auch in Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen die gleiche Kognition des Bundesgerichts gelten wie in allen anderen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten. Das heisst, das Bundesgericht überprüft die Rechtsanwendung. Dabei legt es seinem Urteil grundsätzlich den

Sachverhalt zugrunde, wie er von der Vorinstanz festgestellt worden ist. Doch besteht dann keine Bindung des Bundesgerichts an den festgestellten Sachverhalt, wenn dieser offensichtlich unrichtig oder in Verletzung einer Rechtsnorm erstellt worden ist. Das Bundesgericht muss also eingreifen, wenn die Vorinstanz den Sachverhalt in willkürlicher oder unvollständiger (und deshalb rechtsfehlerhafter) Weise ermittelt oder gegen eine Verfahrensvorschrift (wie z. B. das rechtliche Gehör) verstossen hat.

Es gibt unter rechtlichen Gesichtspunkten keinen Grund, das Sozialversicherungsrecht anders zu behandeln als das übrige (von den Kantonen vollzogene) Bundesverwaltungsrecht. Es trifft zu, dass die Ermittlung des massgebenden Sachverhalts im Leistungsbereich (insb. Unfall- und Invalidenversicherung) einen wichtigen Platz einnimmt. Dabei sind Verwaltung und Gerichte in besonderem Mass auf die Angaben von Fachexperten angewiesen. Der festzustellende Sachverhalt beruht über weite Strecken auf Arztberichten und medizinischen Gutachten. Der Sachverhalt wird also eigentlich durch die medizinischen Experten "geliefert". Aufgabe der Verwaltungsbehörden und Gerichte ist es, die Regeln, welche für das Einholen von Gutachten gelten, genau zu beachten und hernach die Gutachten einer einwandfreien Beweiswürdigung zu unterziehen, wobei der Richter von Gerichtsgutachten nicht ohne zwingende Gründe abweicht. Wenn bei diesen beiden Vorgängen Fehler passieren, sind das nicht Fehler in der Sachverhaltsfeststellung, sondern Rechtsfehler (Verfahrensfehler, Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör, Willkür), welche beim obersten Gericht nach wie vor gerügt werden können.

Auch unter Rechtsschutzaspekten besteht kein Grund, an der vollen Kognition in Leistungsstreitigkeiten festzuhalten. Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts führt zum einen in allen Versicherungszweigen das Einspracheverfahren ein. Dieses kann den Erklärungsbedarf, der in der komplexen Materie der Sozialversicherung häufig besteht, unkompliziert und sehr bürgernah befriedigen. Zudem schreibt der ATSG den Kantonen neu vor, ein Versicherungsgericht als einzige Instanz mit der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit zu betrauen. Darin liegt eine wichtige Stärkung der kantonalen Versicherungsgerichtsbarkeit (keine Verzettelung in diverse Rekurskommissionen, Straffung der kantonalen Rechtsmittelzüge). Der Rechtssuchende hat damit Gewähr, dass ein unabhängiges und qualifiziertes Gericht den Sachverhalt voll überprüft. Damit ist dem Rechtsschutzbedürfnis Genüge getan. Wie in allen anderen Bereichen ist es nicht nötig, zusätzlich auch noch das oberste Gericht mit voller Kognition auszustatten. Die Überprüfungsbefugnis des obersten Gerichts wird also nicht kompensationslos eingeschränkt. Die Massnahme erfolgt vielmehr vor dem Hintergrund wichtiger Verbesserungen auf den unteren Stufen des Rechtsmittelzuges (Einspracheverfahren in allen Versicherungszweigen, Stärkung der kantonalen Versicherungsgerichte).

Generelle Kostenpflicht

Die Einheitsbeschwerde bedeutet auch eine *Angleichung der Kostenregelung*. Neu sind Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen wie alle anderen Streitigkeiten vor Bundesgericht grundsätzlich kostenpflichtig. Dass das oberste Gericht des

Landes gratis angerufen werden kann, lässt sich heute nicht mehr begründen, auch nicht für den Bereich der Sozialversicherungsleistungen. Die Kostenpflicht vor dem Bundesgericht wird in allen anderen Rechtsbereichen, die ebenfalls von einschneidender Bedeutung für die Betroffenen sein können (z. B. Vormundschaftsrecht), problemlos gehandhabt und akzeptiert.

Eine Besonderheit gilt jedoch betreffend den *Kostenrahmen*. Anders als für die übrigen Streitigkeiten, in denen sich der Kostenrahmen von 200 bis 5000 Franken in Streitigkeiten ohne Vermögensinteresse und von 200 bis 100'000 Franken in den übrigen Streitigkeiten bewegt, wird der Kostenrahmen für Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen mit einer markant tieferen Höchstgrenze, nämlich zwischen 200 bis 1000 Franken, angesetzt). Bei der Bestimmung der konkreten Gebühr innerhalb dieses Rahmens ist zudem das sonst geltende Kriterium des Streitwertes nicht anwendbar, weil in Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen (namentlich Renten) der Streitwert meistens recht hoch ist. Mit diesen Besonderheiten wird der sozialpolitischen Komponente der Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen Rechnung getragen. Es geht in diesem Bereich primär darum, die Rechtssuchenden zu veranlassen, sorgfältig zu überlegen, bevor sie Beschwerde erheben. Zu diesem Zweck genügen relativ geringe Gebühren. Zudem soll der Schritt von der geltenden Kostenlosigkeit zur Kostenpflicht dank moderater Gebühren nicht zu gross sein.

Das Bundesgericht kann ferner auf die Erhebung eines Kostenvorschusses ganz oder teilweise *verzichten*, wenn besondere Gründe vorliegen. Es hat damit Spielraum, den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung zu tragen. Der Verzicht auf die Erhebung von Kosten ist namentlich angezeigt, wenn eine Versicherung zulasten eines Versicherten erfolgreich an das Bundesgericht rekuriert.

Aufgrund des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf *unentgeltliche Rechtspflege* ist zudem sicher gestellt, dass der Weg zum obersten Gericht auch Unbemittelten zugänglich bleibt. Niemand muss aus finanziellen Gründen seines Rechts verlustig gehen.

Die Einführung der generellen Kostenpflicht schiebt dem Beschwerdetyp "nützt es nichts, so schadet es nichts" einen Riegel. Wenn die Beschwerdeführer einen Kostenvorschuss bezahlen müssen, wird ihnen die Bedeutung des Gangs zum obersten Gericht stärker bewusst, als wenn dieser gratis ist. Auf unnütze Beschwerden wird verzichtet.

Damit trägt die Kostenpflicht zur Entlastung des obersten Gerichts bei. Dies belegen die Erfahrungen des EVG mit der geltenden Kostenpflicht in Beitragsstreitigkeiten. Gemäss einer Statistik des EVG betreffend die Jahre 1992-1997 konnten rund 16-20 Prozent der Fälle wegen Nichtleistung des Kostenvorschusses ohne grossen Arbeitsaufwand erledigt werden.

Weitgehender Verzicht auf die Beschwerde an den Bundesrat

Mit der Einführung des Bundesverwaltungsgerichts, das über eine allgemeine Sachzuständigkeit in der Verwaltungsrechtspflege des Bundes verfügen soll, kann

der Bundesrat im Sinne einer *Aufgabenentflechtung* weitgehend von seinen Justizaufgaben entlastet werden. Dies gehörte zu den Kernzielen der Justizreform. Die Beschwerde an den Bundesrat wird weitestgehend aufgehoben und soll lediglich in jenen Streitigkeiten möglich sein, in denen überwiegend politische Fragen zu entscheiden sind, die sich für eine richterliche Überprüfung nicht eignen.

Nach dem vorliegenden Entwurf unterliegen der Beschwerde an den Bundesrat nur noch Verfügungen auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit des Landes, der Neutralität, des diplomatischen Schutzes und der übrigen auswärtigen Angelegenheiten, soweit das Völkerrecht nicht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt.

Die meisten bisher vom Bundesrat entschiedenen Beschwerden werden dem Bundesverwaltungsgericht zugeleitet, mit Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht, soweit die Beschwerde an das Bundesgericht nicht durch Artikel 78 BGG ausgeschlossen wird. Die Beschwerden im Bereich der *Krankenversicherung* gegen Entscheide der Kantonsregierungen nach Artikel 53 des Krankenversicherungsgesetzes werden neu ebenfalls dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen, das endgültig entscheidet.

Mit dem weitgehenden Verzicht auf die Beschwerde an den Bundesrat wird der allgemeinen Rechtsweggarantie gemäss Justizreform Rechnung getragen, wonach jede Person grundsätzlich Anspruch auf Beurteilung seiner Rechtsstreitigkeit durch eine richterliche Behörde hat. Gleichzeitig wird der Bundesrat von regierungsfremden Aufgaben entlastet.

C) Änderungen in der Organisation der obersten Gerichtsbarkeit

Die oberste Gerichtsbarkeit in der Sozialversicherung wird heute durch das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in Luzern wahrgenommen. Das EVG wurde 1917 als eigenständige Gerichtsbehörde in Luzern errichtet. Seit 1969 gilt es als *organisatorisch selbständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts* mit Sitz in Luzern. Die organisatorische Selbständigkeit erreicht einen hohen Grad: Das EVG hat eine eigene Führungsstruktur mit eigenem Präsidium und eigenen Verwaltungsorganen. Es gibt sich sein eigenes Reglement, erstellt ein separates Budget und einen separaten Geschäftsbericht.

Für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des EVG gelten die gleichen Bestimmungen wie für das Bundesgericht. Die Richterwahl wird für beide Gerichte getrennt durchgeführt; ein Wechsel von der Sozialversicherungsabteilung in eine andre Abteilung des Bundesgerichts ohne Neuwahl ist nicht möglich.

Der Status quo trägt von seiner Entstehungsgeschichte her einen Kompromisscharakter, der zu ernsthaften Problemen führt. Insbesondere bestehen ein erheblicher Koordinationsaufwand zwischen EVG und Bundesgericht und die Gefahr uneinheitlicher Rechtsprechung. Es fehlt eine Durchlässigkeit zwischen der Sozialversicherungsabteilung und den anderen Abteilungen des Bundesgerichts, und die Justiz tritt nach aussen mit zwei Ansprechpartnern auf.

Integration der obersten Sozialversicherungsgerichtsbarkeit in das Bundesgericht

Der vorliegende Entwurf sieht eine *Teilintegration* vor, die vom heutigen Zustand ausgeht und eine Reihe von Innovationen vorsieht:

- Das Bundesgerichtsgesetz schafft ein *gemeinsames institutionelles Dach* für die oberste Gerichtsbarkeit des Bundes: Es gibt nur noch "das Bundesgericht". Die Bezeichnung "Eidgenössisches Versicherungsgericht" verschwindet. Dem Gesamtgericht gehören alle Bundesrichter, einschliesslich diejenigen in Luzern, an.
- Sitz des Bundesgerichtes ist Lausanne; das Gesetz sieht aber einen *zweiten Standort in Luzern* für eine bis zwei Abteilungen vor.
- Das *Gerichtsreglement* bestimmt die *Geschäftsverteilung*, also insbesondere auch die Geschäfte, die von der Abteilung in Luzern behandelt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass primär die Sozialversicherungsrechtspflege in Luzern bleibt. In Grenzbereichen zu anderen Rechtsgebieten könnte aber eine neue Zuteilung erfolgen.
- Das Gesetz sieht für die *Gerichtsverwaltung* keine Trennung zwischen Lausanne und Luzern mehr vor. Voranschlag, Rechnung und Geschäftsbericht des Bundesgerichts sollen sämtliche Abteilungen - unabhängig vom Standort - umfassen. Ob und wieweit Teile der Gerichtsverwaltung über eine grössere Selbständigkeit verfügen sollen, kann das Bundesgericht auf Reglementsstufe selbst bestimmen.
- Es wird grundsätzlich *Freizügigkeit zwischen den Abteilungen des Bundesgerichts* unabhängig vom Standort eingeführt. Die Bundesversammlung wählt die Richterinnen und Richter nicht mehr spezifisch für den Sitz in Luzern oder in Lausanne, sondern in das Bundesgericht. Die Richter in Luzern können grundsätzlich ohne Neuwahl in eine Abteilung in Lausanne wechseln und umgekehrt. Wenn eine Vakanz entsteht, muss gerichtsintern abgeklärt und entschieden werden, ob ein amtierendes Gerichtsmitglied an die vakante Stelle wechseln kann. Dabei muss das Gericht neu auch auf die fachlichen Kenntnisse der Richterinnen und Richter Rücksicht nehmen, womit das Anciennitätsprinzip und das Bedürfnis einzelner Richter nach einem Abteilungswechsel relativiert werden. Danach steht für die Kandidierenden und für die Bundesversammlung fest, für welche Abteilung der neue Richter oder die neue Richterin zu wählen ist. Mit diesem System wird gewährleistet, dass die Wahl von spezialisierten Richterinnen und Richtern für alle Rechtsbereiche möglich ist.
- Das Bundesgericht hat einen (einzigen) *Präsidenten*. Würden die Richter hingegen weiterhin entweder nach Lausanne oder Luzern gewählt (Verzicht auf die Freizügigkeit), müsste man dem Gericht in Luzern ein eigenes Präsidium belassen.

Vorteile der Teilintegration

Der Bundesrat hat sich bei seiner Entscheidung für die Teilintegration von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Die Justiz als dritte Gewalt im Staat wird gestärkt, indem sie nach aussen *als Einheit auftritt*. Die Bundesversammlung und der Bundesrat haben im Verkehr

mit der Justiz einen einzigen Ansprechpartner und nicht mehr zwei wie heute. Die bestehende Zweiteilung der Spitze der Justiz birgt die Gefahr divergierender und damit letztlich sich neutralisierender Meinungen der Gerichte, was ihre Position im Gewaltengefüge schwächt.

- Der *Vorstellung des Verfassungsgebers*, der die oberste Gerichtsbarkeit des Bundes *einem* Bundesgericht überträgt, wird besser nachgelebt. Demgegenüber bestehen heute mit dem Bundesgericht und dem EVG faktisch zwei oberste Gerichte des Bundes.
- Die Stellung des EVG als organisatorisch selbständige Abteilung des Bundesgerichts wird heute teilweise unklar wahrgenommen. Mit der Teilintegration wird es ein vollwertiger Teil des Bundesgerichts. Dadurch steigt sein *Ansehen* wie auch dasjenige des Sozialversicherungsrechts.
- Luzern behält einen Teil der obersten Gerichtsbarkeit des Bundes.
- Indem das Gerichtsreglement (und nicht das Gesetz) die Geschäfte bestimmt, die in Luzern behandelt werden, wird Flexibilität erzielt, mit der *unterschiedliche Auslastungen* zwischen den Abteilungen in Lausanne und Luzern etwas *ausgeglichen* werden können.
- Die *Autonomie* des Bundesgerichts wird insgesamt vergrößert, wenn es die Geschäftszuteilung an die Abteilungen für die ganze oberste Gerichtsbarkeit selbst regeln kann.
- Die Durchlässigkeit zwischen den Abteilungen (Freizügigkeit) trägt - zusätzlich zum gemeinsamen Gesamtgericht - zur besseren *Koordination der Rechtsprechung* bei. Ein Richter, der von Luzern in eine Abteilung in Lausanne wechselt, bringt sein Fachwissen und seine Erfahrung mit. Er erkennt sofort die Zusammenhänge und Rückwirkungen auf die Rechtsprechung der Abteilung(en) in Luzern. Da die Möglichkeit für einen Wechsel in eine andere Abteilung besteht, interessieren sich die Richter auch sonst stärker für die Rechtsprechung der anderen Abteilungen.
- Die *Freizügigkeit* entspricht der Tatsache, dass alle Bundesrichter *oberste Richter des Landes* sind, und nicht primär Fachrichter, die sich lediglich in einem Rechtsgebiet auskennen. Das schliesst nicht aus, dass die Richter sich spezialisieren, jeweils solange sie einer Abteilung angehören.
- Der Wechsel von Luzern nach Lausanne mag mit Umständen verbunden sein (Wohnortwechsel in einen anderen Sprachraum). Was aber in der Privatwirtschaft gang und gäbe ist, darf auch Richtern zugemutet werden.
- Die *Gerichtsverwaltung* kann dank der stärkeren Zusammenarbeit zwischen Lausanne und Luzern optimiert werden (weniger Doppelspurigkeiten). So müssen etwa nur noch ein Budget und eine Rechnung erstellt und bei Gesetzesprojekten nur eine Vernehmlassung verfasst werden.

Bern, 1. März 2001

Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege ist im Internet auf der Website des Bundesamtes für Justiz (<http://www.ofj.admin.ch>) auf der Themenseite unter der Rubrik „Verfahren & Prozess“ / „Bundesrechtspflege“ abrufbar.