

06.023

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Bereinigung und
Aktualisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege**

vom 1. März 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu einer Änderung des Bundesgerichtsgesetzes, des Verwaltungsgerichtsgesetzes und des Strafgerichtsgesetzes mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 17. Juni 2005 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG; BBl 2005 4045) und das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; BBl 2005 4093) verabschiedet. Die Referendumsfrist ist für beide Gesetze am 6. Oktober 2005 unbenutzt abgelaufen. Bereits am 4. Oktober 2002 hat das Parlament das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht (SGG; SR 173.71) verabschiedet.

Das BGG und das VGG sehen vor, dass die Bundesversammlung gewisse auf Gesetzesstufe offen gelassene Fragen in einer Parlamentsverordnung regelt. Dazu gehören die Festlegung der Anzahl Richterstellen und die Entschädigung der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterrinnen. Im Rahmen der Vorbereitung dieser Verordnungen ist das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vom Bundesgericht darauf hingewiesen worden, dass die Amtsperioden der Richter und Richterinnen des Bundesgerichts in Lausanne und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern (EVG) zu unterschiedlichen Zeitpunkten ablaufen und dass das Ende dieser Amtsperioden koordiniert werden sollte. Damit dieses berechnete Anliegen umgesetzt werden kann, muss das BGG durch eine Übergangsbestimmung ergänzt werden.

Ein weiterer Punkt, der auf Gesetzesstufe bereinigt werden sollte, betrifft die Zuständigkeiten der drei eidgenössischen Gerichte in den Bereichen des Immobilienmanagements und der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen. Obschon das Gesetz den Gerichten die Befugnis zur Selbstverwaltung einräumt - beim Bundesgericht ist dieser Grundsatz sogar auf Verfassungsstufe verankert - ist seit jeher anerkannt, dass die Bereitstellung und Verwaltung der Gerichtsgebäude durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) erfolgen. Das Selbstverwaltungsrecht der Gerichte sollte daher durch einen Hinweis auf die Zuständigkeit des EFD ergänzt werden.

Schliesslich ergibt sich mit der vorliegenden Revision die Gelegenheit, die Regelung des BGG betreffend die Ausführungsbestimmungen der Kantone zu präzisieren. Dabei geht es darum, die Übergangsfristen besser auf die parallel laufende Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung und der Schweizerischen Zivilprozessordnung abzustimmen und die Bedeutung der erforderlichen Ausführungsbestimmungen für die Rechtsweggarantie zu klären.

Botschaft

1 Koordination der Amtsdauer der Bundesrichter und Bundesrichterinnen

1.1 Fusion der obersten Gerichte als Folge der Totalrevision der Bundesrechtspflege

Mit Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes – voraussichtlich am 1. Januar 2007 – wird es zu einer neuen Organisation der obersten Gerichte kommen: Während das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) gemäss dem heute geltenden Bundesrechtspflegegesetz (OG; SR 173.110) eine organisatorisch selbständige Abteilung des Bundesgerichts ist, wird es in Zukunft nur noch *ein* Bundesgericht mit *einem* Präsidium sowie *einer* Verwaltungskommission und *einem* Generalsekretariat geben. Die beiden obersten Gerichte fusionieren somit zu einem einzigen Bundesgericht. Allerdings werden einzelne Abteilungen des vereinigten Bundesgerichts weiterhin ihren Standort in Luzern haben.

1.2 Amtsdauer der ordentlichen Richter und Richterinnen

Die bisherige Selbständigkeit des Bundesgerichts und des EVG brachte es mit sich, dass das Parlament die Richterwahlen für die beiden Gerichte seit jeher zu unterschiedlichen Zeitpunkten vornahm. So wurden die ersten Versicherungsrichter im Hinblick auf das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung (1. Januar 1918) im Herbst 1917 gewählt. Die Amtsdauer der Lausanner Richter (1912–1918) war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgelaufen. Die Gesamterneuerungswahlen für das Bundesgericht in Lausanne fanden daher erst ein Jahr später, im Herbst 1918 statt. Diese unterschiedlichen Wahltermine haben sich bis heute fortgesetzt: Während das Parlament die letzten Gesamterneuerungswahlen für das Eidgenössische Versicherungsgericht am 12. Dezember 2001 durchführte, fanden die Gesamterneuerungswahlen für das Bundesgericht in Lausanne am 11. Dezember 2002 statt. Die derzeitige Amtsdauer der Luzerner Richter und Richterinnen läuft somit Ende 2007 aus, während jene der Richter und Richterinnen in Lausanne bis Ende 2008 dauert.

1.3 Amtsdauer der nebenamtlichen Richter und Richterinnen

Die Amtsdauer der nebenamtlichen Bundesrichter und –richterinnen unterscheidet sich nicht von jener der ordentlichen Mitglieder des Bundesgerichts. Besondere Beachtung verdient jedoch der Umstand, dass es zwei Kategorien von nebenamtlichen Bundesrichtern und Bundesrichterinnen gibt: Die «ordentlichen» nebenamtlichen Richter und Richterinnen, welche die Bundesversammlung gestützt auf Artikel 1 Absätze 1 und 2 OG gewählt hat, sowie die «ausserordentlichen» nebenamtlichen Richter und Richterinnen, die gestützt auf den Bundesbeschluss vom 23. März 1984 über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter des Bundes-

gerichts (SR 173.110.1) gewählt worden sind. Der Bundesbeschluss von 1984 war ursprünglich befristet bis 31. Dezember 1988 (AS 1984 748). Mit Beschluss vom 18. März 1988 wurde er bis 31. Dezember 1991 verlängert (AS 1988 1208). Die auf diesen Zeitpunkt hin terminierte Revision des Bundesrechtspflegegesetzes (Referendumsvorlage von 1989) scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom 1. April 1990. Im Zuge der darauf folgenden OG-Revision von 1991, welche die unbestrittenen Teile der Referendumsvorlage von 1989 übernahm, verlängerte das Parlament den Bundesbeschluss von 1984 ein weiteres Mal. Gemäss der damals verabschiedeten, heute noch geltenden Fassung ist der Bundesbeschluss befristet «bis zum Inkrafttreten der umfassenden Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege» (Art. 4 Abs. 3; AS 1992 339). Diese Bedingung wird mit der Ablösung des OG durch das BGG erfüllt sein, so dass der Bundesbeschluss voraussichtlich am 1. Januar 2007 seine Rechtswirkung verlieren wird.

Die Gesamterneuerungswahlen für die nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterrinnen finden für beide Richter kategorien («ordentliche» und «ausserordentliche» nebenamtliche Richter) jeweils gleichzeitig mit den Wahlen der ordentlichen Richter und Richterinnen statt. Auch für die nebenamtlichen Richter und Richterinnen gilt somit, dass die Amtsdauer der Richter und Richterinnen des EVG bis Ende 2007 und jene der Lausanner Richter und Richterinnen bis Ende 2008 dauert.

1.4 Übergangsrecht und Koordinierung der Amtsdauer

1.4.1 Übergangsrechtliche Situation

Das Bundesgerichtsgesetz enthält keine Übergangsregelung betreffend Wahl der Bundesrichter und -richterrinnen und das weitere Schicksal der im Zeitpunkt des Rechtswechsels noch laufenden Amtsperioden. Da die sechsjährige Amtsdauer der Bundesrichter und Bundesrichterrinnen in Artikel 145 der Bundesverfassung verankert ist, ging der Gesetzgeber davon aus, dass die Ablösung des Bundesrechtspflegegesetzes durch das Bundesgerichtsgesetz keinen Einfluss auf die Amtsdauer der unter altem Recht gewählten Richter und Richterinnen habe. Die Amtsperioden werden demnach durch den Rechtswechsel nicht verkürzt, sondern laufen unter dem neuen Recht weiter, wobei die Richter und Richterinnen des Lausanner Bundesgerichts bzw. des Eidgenössischen Versicherungsgerichts per 1. Januar 2007 automatisch zu Richtern und Richterinnen des neuen (fusionierten) Bundesgerichts werden.

Keine besondere Situation besteht in dieser Hinsicht für jene 14 «ausserordentlichen» nebenamtlichen Richter und Richterinnen des Lausanner Bundesgerichts, die von der Bundesversammlung gestützt auf den Bundesbeschluss von 1984 gewählt worden sind (von den ursprünglich 15 Richterstellen wurde die zuletzt vakant gewordene Stelle nicht wieder besetzt). Zwar enthielten die entsprechenden Wahlbeschlüsse in der Regel einen Hinweis auf den befristeten Bundesbeschluss vom 23. März 1984 (vgl. z.B. BBl 2002 8361, 6571; nicht erwähnt wurde der Bundesbeschluss freilich bei der Wahl von Georges Greiner als Nachfolger des «ausserordentlichen» nebenamtlichen Bundesrichters Theo Loretan, BBl 2005 2365). Die letzten Erneuerungswahlen erfolgten jedoch trotz dieses Hinweises vorbehaltlos «für die 22. Amtsperiode 2003–2008» beziehungsweise – bei den seither vorgenommenen Ersatzwahlen – für den Rest dieser Amtsperiode (BBl 2002 6571, 8360 f., BBl 2004 1396, BBl 2005 2365, wobei im zuletzt zitierten Bundesblatt versehent-

lich von einer Ersatzwahl für den Rest der «Legislaturperiode» die Rede ist). Dass die Amtsdauer im Falle eines Inkrafttretens der Totalrevision der Bundesrechtspflege vor Ende 2008 *kürzer* ausfallen würde, geht aus den zitierten Wahlbeschlüssen nicht hervor. Eine solche Verkürzung kann auch nicht aus dem Umstand abgeleitet werden, dass der Bundesbeschluss von 1984 befristet war. Auch die Grundlage für die Wahl der *ordentlichen* Bundesrichter und Bundesrichterinnen – das heutige Bundesrechtspflegegesetz – wird mit dem Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes seine Wirkung verlieren. Hinsichtlich der Geltungsdauer besteht somit kein Unterschied zwischen dem Bundesrechtspflegegesetz und dem Bundesbeschluss von 1984.

Somit sind sämtliche ordentlichen (haupt- oder nebenamtlichen) und «ausserordentlichen» (nebenamtlichen) Richter und Richterinnen des Bundesgerichts und des EVG von der Bundesversammlung für eine Zeitspanne gewählt worden, die *über* den Zeitpunkt des Rechtswechsels (1. Januar 2007) hinausgeht.

1.4.2 Harmonisierung der Amtsdauer

Das System der unterschiedlichen Amtsperioden der Lausanner und Luzerner Richter und Richterinnen bedarf angesichts der Fusion der beiden höchsten Gerichte einer Korrektur. Mit der Integration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in das Bundesgericht wird es keine spezifischen «Lausanner Bundesrichter» und «Luzerner Versicherungsrichter» mehr geben. Vielmehr wird die Bundesversammlung die vorgeschlagenen Personen in Zukunft «an das Bundesgericht» wählen. Damit wird in Zukunft auch zwischen den in Lausanne und Luzern stationierten Abteilungen vollständige Durchlässigkeit bestehen, d.h. ein Richter einer Abteilung in Luzern kann ohne weiteres in eine Abteilung in Lausanne wechseln (was heute nicht möglich wäre).

Eine Fortsetzung des Systems der unterschiedlichen Amtsperioden hätte zur Folge, dass die heutige Zweiteilung zwischen Lausanne und Luzern auf unbestimmte Zeit weiter geführt und verfestigt würde. Dies würde das Zusammenwachsen der beiden Gerichte zu einer Einheit unnötig erschweren. Das Bundesgericht in Lausanne und das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern haben sich daher einhellig für eine Angleichung der unterschiedlichen Wahltermine ausgesprochen.

Da die sechsjährige Amtsdauer der Bundesrichter und -richterinnen in der Verfassung verankert ist und die letzten Gesamterneuerungswahlen ohne Vorbehalt erfolgten, muss die Harmonisierung auf dem Wege einer *Verlängerung der zuerst ablaufenden Amtsperioden* vorgenommen werden. Demnach ist die an sich Ende 2007 ablaufende Amtsdauer der Luzerner Richter und Richterinnen durch eine gesetzliche Übergangsregelung (Übergangsbestimmung zu Art. 9 Abs. 1 BGG) bis Ende 2008 zu verlängern. Ferner ist sicherzustellen, dass auch die Amtsdauer von allfällig in den Jahren 2007 und 2008 gewählten Richtern und Richterinnen bis Ende 2008 dauert.

1.4.3 Anzahl Richterstellen

Am Bundesgericht und am Eidgenössischen Versicherungsgericht arbeiten heute insgesamt 41 haupt- und 39 nebenamtliche Richter und Richterinnen. Die Anzahl Richter und Richterinnen ergibt sich aus dem Bundesrechtspflegegesetz (Art. 1 Abs. 1 und Art. 123 Abs. 1 OG) sowie aus dem bereits erwähnten Bundesbeschluss von 1984. Zwei nebenamtliche Richterstellen sind gegenwärtig vakant.

Gemäss Artikel 1 Absatz 3 des Bundesgerichtsgesetzes besteht das Bundesgericht neu aus 35–45 ordentlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen. Die genaue Richterzahl wird von der Bundesversammlung in einer Verordnung festgelegt. Die Vorbereitung dieser Verordnung erfolgt zurzeit auf dem Wege einer parlamentarischen Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats. Die Anzahl der ordentlichen Richterstellen ist daher zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt.

Artikel 1 Absatz 4 BGG beschränkt die Zahl der nebenamtlichen Bundesrichter und Bundesrichterinnen auf höchstens zwei Drittel der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen. Auch hier wird die genaue Richterzahl in der noch ausstehenden Richterstellenverordnung festzulegen sein.

Auch wenn die Anzahl Richterstellen noch nicht bekannt ist, steht angesichts der gesetzlichen Maximalzahl von höchstens 45 ordentlichen Richtern und Richterinnen (Art. 1 Abs. 3 BGG) bereits heute fest, dass der derzeitige Bestand von insgesamt 39 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen die Grenze von zwei Dritteln übersteigen wird. Da diese Richter und Richterinnen wie dargelegt für eine Zeitspanne gewählt worden sind, die über den Zeitpunkt des Rechtswechsels hinausgeht, muss in einer Übergangsbestimmung zu Artikel 1 Absatz 4 BGG festgelegt werden, dass die zahlenmässige Beschränkung der nebenamtlichen Richter und Richterinnen erst nach Ende der laufenden Amtsperioden Wirkung entfaltet.

2 Kompetenzen der eidgenössischen Gerichte beim Immobilienmanagement und der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen

2.1 Heutiger Rechtszustand

Die Zuständigkeiten für das Management der Bauten, die von den eidgenössischen Gerichten benutzt werden, sowie für die Beschaffung der Güter und Dienstleistungen, welche die Gerichte benötigen, werden in der Verordnung vom 14. Dezember 1998 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21) geregelt. Danach trägt das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) die Verantwortung für das Management sämtlicher ziviler Bauten, wozu gemäss Artikel 4 Absatz 3 VILB auch die von den Gerichten benützten Immobilien gehören. Weiter sieht Artikel 18 VILB vor, dass das BBL zentral die Bedürfnisse nach Gütern und güternahen Dienstleistungen (auch) der eidgenössischen Gerichte deckt. Die Gerichte sind umgekehrt als «Bedarfsstellen» verpflichtet, ihren Bedarf an Gütern und Dienstleistungen beim BBL zu decken.

2.2

Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Selbstverwaltung

Am 21. September 2004 teilte das Bundesgericht dem BBL sinngemäss mit, die VILB verstosse spätestens ab Inkrafttreten von Artikel 188 Absatz 3 BV (Justizreform; Grundsatz der Selbstverwaltung des Bundesgerichts) gegen höherrangiges Recht. Gleichzeitig unterbreitete es dem BBL einen Entwurf für einen Zusammenarbeitsvertrag. In der Folge holte das BBL beim Bundesamt für Justiz ein Gutachten zu den umstrittenen Zuständigkeitsfragen ein. Dieses kam zum Schluss, dass die Bestimmungen der VILB, welche das Bundesgericht verpflichten, das Immobilienmanagement und die Güterbeschaffung über das BBL abzuwickeln, bis zum Inkrafttreten von Artikel 188 Absatz 3 BV (Justizreform) und des Bundesgerichtsgesetzes noch gesetzes- und verfassungskonform seien. Hingegen würden die fraglichen Bestimmungen der VILB ab Inkrafttreten der Justizreform und des BGG gegen höherrangiges Recht verstossen. Falls der heutige Rechtszustand fortgesetzt werden solle, müsse eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

In der Folge fanden Verhandlungen zwischen Vertretern des Bundesgerichts, des Bundesamts für Bauten und Logistik und des Bundesamts für Justiz statt. Dabei kamen die Beteiligten überein, dass sich die bisherige Zuständigkeitsordnung im Grossen und Ganzen bewährt habe und daher weitergeführt werden solle. Wo bislang Unklarheiten bestanden – namentlich beim Sicherheitsmanagement, aber auch bei der Güterbeschaffung –, einigte man sich auf die nötigen Präzisierungen. Zudem kam man überein, dass für die bisherige Praxis und die neu verhandelten Präzisierungen ein solides rechtliches Fundament geschaffen werden solle. Dies ist nach Auffassung des Bundesrats nicht zuletzt auch deshalb geboten, weil bei den unterinstanzlichen Gerichten grosse Bauinvestitionen anstehen. Ausserdem hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle bereits in ihrem Bericht vom 4. November 2003 an die Finanzdelegation über die Liegenschaftsverwaltung des Bundes auf die unklaren Zuständigkeiten des Bundesgerichts und des BBL hingewiesen und eine Klärung der offenen Fragen verlangt.

2.3

Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage

Differenzen mit dem Bundesgericht bestanden und bestehen jedoch bei der Frage, *in welcher Form* die rechtliche Absicherung erfolgen soll. Während das Bundesgericht die Auffassung vertritt, es genüge, wenn die gegenseitigen Zuständigkeiten im Rahmen eines Vertrags geregelt würden, möchte der Bundesrat die nötige Klarheit auf Gesetzesstufe verankern. Dies aus folgenden Gründen: Wie das Bundesamt für Justiz in seinem Gutachten vom 31. Mai 2005 festgestellt hat, kann sich die in der VILB verankerte Zuständigkeit des BBL für die Beschaffung und Verwaltung der Gerichtsgebäude in Zukunft nicht mehr auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz stützen. Vielmehr muss, wenn der bestehende Zustand weitergeführt werden soll, eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden. Dazu kommt, dass die Frage des Umfangs der Verwaltungsautonomie im Bereich des Immobilienmanagements und der Güterbeschaffung neu nicht nur das Bundesgericht, sondern auch das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht betrifft. Da es weder effizient noch zweckmässig ist, wenn der Bundesrat mit allen drei Gerichten eine – womöglich unterschiedliche – vertragliche Einigung sucht, sollten die wichtigsten Grundsätze der jeweiligen Zuständigkeiten einheitlich und auf Stufe Rechtssatz festgelegt

werden. Schliesslich gebietet auch Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation der Bundesbehörden in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen sind, dass die Zuständigkeit der Bundesverwaltung für die Beschaffung und Verwaltung der Gerichtsbauten auf Gesetzesstufe verankert wird. Eine solche Konkretisierung des in der Verfassung verankerten Selbstverwaltungsrechts hat der Gesetzgeber im Übrigen auch in anderen Bereichen, etwa im Personalrecht, vorgenommen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. g des Bundespersonalgesetzes [BPG; SR 172.220.1], wonach das BPG auch für das Personal des Bundesgerichts gilt).

2.4 Ergänzung von BGG, VGG und SGG

Artikel 25 Absatz 1 BGG wiederholt den bereits in Artikel 188 Absatz 3 BV verankerten Satz «Das Bundesgericht verwaltet sich selbst». Die Absätze 2 und 3 halten präzisierend fest, dass das Bundesgericht seine Dienste einrichtet, das nötige Personal anstellt und eine eigene Rechnung führt.

Mit der hier vorgeschlagenen Ergänzung soll ein neuer Artikel 25a eingefügt werden. Darin wird als Grundsatz festgelegt, dass die Bereitstellung und Bewirtschaftung sowie der Unterhalt der vom Bundesgericht benutzten Bauten – wie bis anhin – beim Eidgenössischen Finanzdepartement liegt. Ferner wird die Zuständigkeit des Bundesgerichts für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen gesetzlich festgeschrieben. Schliesslich sieht der neue Artikel vor, dass das Bundesgericht und der Bundesrat die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Finanzdepartement in einem Vertrag regeln.

Eine gleich lautende Regelung soll beim Strafgerichtsgesetz und beim Verwaltungsgerichtsgesetz eingefügt werden. Auch für diese Gerichte gilt das Prinzip der Verwaltungsautonomie, so dass die Zuständigkeiten beim Immobilienmanagement und der Güterbeschaffung geklärt werden müssen.

3 Anpassungsfristen für die Kantone

3.1 Zivil- und Strafrechtspflege

Artikel 130 Absatz 1 BGG hält unter dem Titel «Kantonale Ausführungsbestimmungen» fest, dass die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des BGG die Ausführungsbestimmungen über die Zuständigkeiten, die Organisation und das Verfahren der Vorinstanzen in Zivil- und Strafsachen im Sinne der Artikel 75 Absatz 2, 80 Absatz 2 und 111 Absatz 3 BGG zu erlassen haben. Der Gesetzgeber hat den Kantonen mit dieser Regelung bewusst eine relativ grosszügige Anpassungsfrist eingeräumt. Er wollte vermeiden, dass die Kantone ihre Verfahrensordnungen kurz vor der Ablösung durch die gesamtschweizerische Zivilprozessordnung und die gesamtschweizerische Strafprozessordnung revidieren müssen. Inzwischen sind die Vorarbeiten zu den neuen schweizerischen Prozessordnungen weit fortgeschritten. Der Bundesrat hat am 21. Dezember 2005 die Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts verabschiedet (BBl 2006 1085). Wann die beiden Prozessordnungen in Kraft treten werden, steht zur Zeit noch nicht fest und hängt massgebend vom Verlauf der parlamentarischen Beratungen ab.

Das Inkrafttreten der vereinheitlichten Prozessordnungen bedingt die vorgängige Verabschiedung entsprechender Einführungsgesetze durch die Kantone (Regelung der Gerichtsorganisation und weiterer Bereiche, welche das neue Bundesrecht den Kantonen zur näheren Ausführung überlässt). Die Kantone werden daher nicht nur durch das BGG, sondern auch durch die neuen schweizerischen Prozessordnungen verpflichtet, ihre Vorschriften über die Zivil- und Strafrechtspflege zu revidieren. Zwar beabsichtigt der Bundesrat, die jeweiligen Vorgaben an die Kantone inhaltlich aufeinander abzustimmen. Das BGG nimmt mit anderen Worten vorweg, was nach dem Willen des Bundesrats in den neuen Prozessordnungen bestätigt und konkretisiert werden soll. Ebenso wichtig wie die inhaltliche Abstimmung ist für die Kantone jedoch auch die zeitliche Koordination der Umsetzungsarbeiten. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hat daher den berechtigten Wunsch geäußert, der Bund möge die Vorgaben für die kantonalen Ausführungserlasse auch in zeitlicher Hinsicht aufeinander abstimmen. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Tatsache, dass der Zeitplan für die Verabschiedung der neuen Prozessordnungen inzwischen etwas konkreter geworden ist, scheint es geboten, die Frist für die Anpassungen an das BGG auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Prozessordnungen abzustimmen. Artikel 130 BGG ist daher zu präzisieren, und es ist als Grundsatz festzulegen, dass die Kantone die nötigen Ausführungsbestimmungen bis zum Inkrafttreten der Schweizerischen Straf- bzw. Zivilprozessordnung zu erlassen haben. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Vereinheitlichung im einen oder anderen Fall eine massive Verzögerung erfährt oder schlimmstenfalls sogar ganz scheitert, muss zusätzlich geregelt werden, bis wann die Anpassungen an das Rechtssystem des BGG spätestens vollzogen sein müssen. Dieser Termin soll jedoch nicht jetzt festgelegt werden. Vielmehr soll der Bundesrat, falls die neuen Prozessordnungen sechs Jahre nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes noch nicht in Kraft sind, die Anpassungsfristen nach Anhörung der Kantone neu festlegen.

3.2 **Rechtsweggarantie**

Die Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV (Justizreform) gewährt jeder Person bei Rechtsstreitigkeiten einen Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. In Ausnahmefällen können Bund und Kantone durch Gesetz die richterliche Beurteilung ausschliessen.

Am 8. März 2005 hat das Parlament den Bundesbeschluss über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 verabschiedet. Dieser sieht vor, dass die Rechtsweggarantie zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz – d.h. aller Voraussicht nach am 1. Januar 2007 – in Kraft tritt. Von diesem Zeitpunkt an darf der Rechtsweg in den Kantonen nur noch in Ausnahmefällen an eine nichtrichterliche Behörde führen.

Weder Artikel 29a BV (Justizreform) noch der Bundesbeschluss vom 8. März 2005 enthalten eine Übergangsfrist für die Umsetzung der Rechtsweggarantie. Hingegen räumt Artikel 130 BGG den Kantonen wie dargelegt Übergangsfristen für die Anpassung ihrer Prozess- und Gerichtsorganisationsbestimmungen an die Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes ein. Diese Vorgaben legen fest, in welchen Fällen die Kantone ein Gericht als letzte Instanz vorsehen müssen. Da nach dem Konzept des Bundesgerichtsgesetzes *jeder* Entscheid einer letzten kantonalen Instanz zumindest

mit Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann, sind die Vorgaben des Bundesgerichtsgesetzes in sämtlichen Fällen zu beachten. Der Bundesgesetzgeber hat somit abschliessend festgelegt, wo Ausnahmen von der Rechtsweggarantie zulässig sind und wo nicht. Dies bedeutet, dass die Übergangsfristen gemäss Artikel 130 BGG indirekt auch eine Übergangsfrist für die Umsetzung der Rechtsweggarantie darstellen: Kantonale Vorschriften, welche noch den Rechtsweg an eine nichtrichterliche Behörde vorsehen, sind noch bis zum Ablauf der Übergangsfristen gemäss Artikel 130 BGG als gesetzliche Ausnahmen von der Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 29a Satz 2 BV zu qualifizieren.

Da Artikel 130 Absatz 1 BGG ohnehin angepasst werden muss (vgl. Ziffer 3.1), bietet die Revision Gelegenheit, die dargelegten Zusammenhänge zwischen den Übergangsfristen von Artikel 130 BGG und der verfassungsrechtlichen Rechtsweggarantie klarer zum Ausdruck zu bringen. Der Bundesrat schlägt daher vor, die Artikel 130 BGG durch einen Hinweis auf die Rechtsweggarantie zu ergänzen. Mit dieser Klarstellung entspricht er einem von mehreren Kantonen geäusserten Wunsch. Diese befürchten, dass das Bundesgericht die Kantone ohne eine Präzisierung von Artikel 130 BGG verpflichten könnte, bereits ab Inkrafttreten der Rechtsweggarantie – d.h. vor Ablauf der Übergangsfristen –, in grundsätzlich allen Rechtsstreitigkeiten richterliche Behörden als Vorinstanzen des Bundesgerichts einzusetzen.

4 Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage ist von untergeordneter Tragweite. Sie betrifft einerseits Aspekte im Bereich der Organisation der eidgenössischen Gerichte (Angleichung der Amtsperioden und Ergänzung der Regeln zum Selbstverwaltungsrecht) und sieht andererseits eine Präzisierung der Anpassungsfristen zu Gunsten der Kantone vor. Sie hat daher weder eine besondere politische noch eine wirtschaftliche Bedeutung, so dass auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden konnte.

Den eidgenössischen Gerichten wurde jedoch Gelegenheit eingeräumt, zum Botschaftsentwurf Stellung zu nehmen. Ausserdem hat das Bundesamt für Justiz die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren begrüsst, welche den Gesetzesentwurf in der Folge den Kantonen zur Stellungnahme unterbreitet hat.

Dem Wunsch der Kantone nach einer möglichst flexiblen Ausgestaltung der Anpassungsfristen konnte Rechnung getragen werden. Die Stellungnahme des Bundesgerichts und des EVG wird gestützt auf das Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und dem Bundesgericht bei Vernehmlassungen zu Gesetzen im Allgemeinen und betreffend die Stellung der Bundesgerichte im Besonderen (BBl 2004 1549) der Botschaft beigelegt (siehe Anhang).

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Bundesgerichtsgesetz

Artikel 25a

Absatz 1 verankert den seit jeher praktizierten und in der VILB enthaltenen Grundsatz, wonach das Eidgenössische Finanzdepartement als Eigentümervertreter des Bundes auch für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der vom Bundesgericht genutzten Gebäude zuständig ist. Das Departement hat seine diesbezüglichen Entscheide in Absprache mit dem Nutzer der Liegenschaften zu treffen. Auch diese Regel bestätigt lediglich die bisherige Praxis.

In *Absatz 2* wird festgehalten, dass das Bundesgericht seinen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen im Bereich der Logistik selbständig deckt. Diese Kompetenzzuweisung bringt eine Klärung im Vergleich zum bisherigen Zustand. Sie enthält ausserdem – als Folge des nunmehr in der Verfassung und im BGG verankerten Selbstverwaltungsrechts des Bundesgerichts – eine Verschiebung der Kompetenzen zu Gunsten des Gerichts. So wird es in Zukunft nicht mehr Aufgabe des Bundesamts für Bauten und Logistik sein, die Bedürfnisse des Gerichts nach Gütern und güternahen Dienstleistungen zu decken und hierfür die entsprechenden Verpflichtungs- und Zahlungskredite zu beantragen (vgl. Art. 18 ff. VILB). Vielmehr hat das Bundesgericht selbst die Beschaffungen vorzunehmen und die entsprechenden Mittel zu beantragen. Das Bundesgericht soll aber weiterhin auch im Bereich der Logistik die Dienste des BBL in Anspruch nehmen können. Die diesbezüglichen Einzelheiten sind auf Vertragsstufe zu regeln (vgl. Absatz 3).

Die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem Bundesgericht und dem Eidgenössischen Finanzdepartement sollen in einer Vereinbarung geregelt werden (*Absatz 3*). Darin ist insbesondere das in Absatz 1 verankerte Mitspracherecht des Bundesgerichts im Immobilienbereich zu konkretisieren. Ausserdem können in der Vereinbarung die Zuständigkeiten für jene Bereiche des Immobilienmanagements, in denen das Bundesgericht seit jeher weitgehend selbständig Entscheide getroffen hat, geregelt bzw. ganz dem Gericht übertragen werden (z.B. Reinigung der Gebäude, Sicherheitskonzept, Betrieb der Cafeteria usw.). Schliesslich kann in der Vereinbarung auch geregelt werden, inwiefern das Bundesgericht bei der selbständigen Beschaffung der Güter die Dienstleistungen des Bundesamts für Bauten und Logistik in Anspruch nehmen kann.

Artikel 130

Artikel 130 BGG wird präzisiert und in diesem Zusammenhang neu strukturiert. Die heute in Absatz 1 geregelte Anpassungsfrist für die Umsetzung der Vorgaben des BGG in der Zivil- und Strafrechtspflege wird neu auf zwei Absätze aufgeteilt:

Absatz 1 regelt die Strafrechtspflege. Dabei wird die bisherige Übergangsfrist für die Kantone von fünf Jahren ab Inkrafttreten des BGG leicht modifiziert: Die Kantone sollen ihre jeweiligen Anpassungen bis zum Zeitpunkt vornehmen müssen, in dem die Schweizerische Strafprozessordnung in Kraft tritt. Sollte die neue Prozessordnung sechs Jahre nach Inkrafttreten des BGG noch nicht wirksam sein, so hat der Bundesrat die Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen nach Anhörung der Kantone neu festzulegen.

Absatz 2 wiederholt diese Regelung für den Bereich der Zivilrechtspflege.

Mit dieser Abstimmung der Anpassungsfristen auf die neuen eidgenössischen Verfahrensgesetze soll verhindert werden, dass die Kantone ihr Prozess- und Gerichtsorganisationsrecht zweimal hintereinander anpassen müssen. Ausserdem wird sowohl für die Zivil- und Strafrechtspflege (*Absätze 1 und 2*), aber auch für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (*Absatz 3*) klar gestellt, dass die Anpassungsfristen auch für die Umsetzung der Rechtsweggarantie gemäss Artikel 29a BV (Justizreform) gelten (vgl. im Einzelnen Ziffern 3.1 und 3.2).

Artikel 132

Der neue *Absatz 3* sieht vor, dass die Amtsdauer sämtlicher unter altem Recht gewählten Bundesrichter und Bundesrichterinnen bis Ende 2008 dauert. Auf diese Weise werden die Amtsperioden der Lausanner und Luzerner Richter und Richterinnen harmonisiert. Die ersten Gesamterneuerungswahlen für das neue (fusionierte) Bundesgericht werden im Jahre 2008 stattfinden (vgl. im Einzelnen Ziffer 1).

Da die Amtsdauer der nebenamtlichen Richter und Richterinnen ebenfalls bis Ende 2008 dauert, muss mit einer Übergangsbestimmung (*Absatz 4*) sichergestellt werden, dass die zahlenmässige Begrenzung auf zwei Drittel der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen erst ab Beginn der Amtsdauer 2009–2014 Platz greift.

5.2 Strafrichterrecht und Verwaltungsgerichtsgesetz

Wie beim Bundesgericht soll auch beim Bundesstrafgericht und beim Bundesverwaltungsgericht das Selbstverwaltungsrecht in Bezug auf die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der Immobilien sowie die Güterbeschaffungen präziser umschrieben werden. Die Artikel 23a des Strafrichterrechts und 27a des Verwaltungsgerichtsgesetzes sehen daher dieselbe Regelung vor wie Artikel 25a des Bundesgerichtsgesetzes (vgl. Ziffer 5.1). Eine Abweichung besteht lediglich insofern, als das Gesetz für die Einzelheiten der Kompetenzzuweisungen zwischen dem Eidgenössischen Finanzdepartement einerseits und den unterinstanzlichen Gerichten andererseits auf den Vertrag zwischen Bundesrat und Bundesgericht verweist. Da sich bei allen Gerichten dieselben Abgrenzungsprobleme stellen, ist es sachgerecht, die jeweiligen Zuständigkeiten und Mitspracherechte einheitlich zu regeln.

6 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

7

Legislaturplanung

Bei den mit der vorliegenden Botschaft unterbreiteten Gesetzesentwürfen handelt es sich um Ergänzungen und Präzisierungen zur Totalrevision der Bundesrechtspflege. Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege stammt aus dem Jahre 2001 und war daher nicht Gegenstand des Berichts über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1149).

8

Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für die unterbreiteten Gesetzesentwürfe findet sich in den Artikel 188 und 191a BV (Justizreform).

