



18.051

Bundesgerichtsgesetz.**Änderung****Loi sur le Tribunal fédéral.****Modification***Differenzen – Divergences*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.03.19 (FORTSETZUNG - SUITE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.12.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.03.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

*Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(= Nichteintreten)*Proposition de la commission*Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(= Ne pas entrer en matière)

Flach Beat (GL, AG), für die Kommission: Diese Kommissionsberichterstattung ist eher ein Nachruf als ein Bericht über die Resultate der Beratungen in Ihrer Kommission für Rechtsfragen. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 21. Februar 2020 nämlich einstimmig beschlossen, sich dem Ständerat anzuschliessen und nicht auf die Vorlage zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes einzutreten. Es gibt keine Minderheit, und es wurde auch kein Einzelantrag eingereicht, mit dem etwas anderes gefordert wird.

Die Vorlage, die wir hier heute sichtlich beerdigen, ist aufgrund des Postulates Pfisterer Thomas 07.3420, "Evaluation über die Gesetzgebung zur Bundesrechtspflege und zur Justizreform", entstanden, das den Bundesrat die Neuordnung der Bundesrechtspflege auf ihre Wirksamkeit überprüfen liess. In seinem Bericht vom 30. Oktober 2013 kam der Bundesrat zum Schluss, dass die Reform von 2007 grossenteils erfolgreich war. Er identifizierte jedoch zwei Bereiche, in denen weiterhin Probleme bestehen. Einerseits gibt es in verschiedenen Bereichen noch Rechtsschutzlücken, andererseits ist die Arbeitsbelastung des Bundesgerichtes nach wie vor sehr hoch.

2015 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf in die Vernehmlassung. 2017 forderte die RK-N den Bundesrat mit der Motion 17.3357 auf, der Bundesversammlung zügig eine Botschaft zu einer entsprechenden Änderung des Bundesgerichtsgesetzes zu unterbreiten. Am 15. Juni 2018 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament schliesslich die Botschaft. Ihre Kommission für Rechtsfragen trat damals knapp auf die Änderung des Bundesgerichtsgesetzes ein und schickte sie mit 12 zu 9 Stimmen überarbeitet in den Rat, der dem Projekt im März 2019 grundsätzlich mit 108 zu 76 Stimmen zustimmte.

Die Vorlage sah verschiedene Verbesserungen vor, die im Kern wahrscheinlich unbestritten sind und waren, zum Beispiel eine beschränkte Beschwerdemöglichkeit zu bisher endgültigen Entscheiden des Bundesverwaltungsgerichtes und der Beschwerdekammer des Bundesstrafgerichtes. Zudem sollte die volle Rechtskontrolle des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen vorsorgliche Massnahmen ermöglicht und der Geltungsbereich des vereinfachten Verfahrens auf Revisions- und Erläuterungsgesuche erweitert werden. Die Bestimmungen über Beschwerden gegen erstinstanzliche Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung sollten vereinfacht werden, das Bundesgericht sollte durch die Einschränkung des Beschwerderechts von Privatklägern ohne Opfereigenschaften entlastet werden, und die ungerechtfertigte Sonderregelung betreffend die volle Sachverhaltskontrolle des Bundesgerichtes bei Geldleistungen der Militär- und Unfallversicherung sollte abgeschafft werden. Ausserdem wären mit dieser Revision auch die Motionen

AB 2020 N 156 / BO 2020 N 156





17.3353 und 17.3354 zur Erhöhung der Obergrenzen der Gerichtsgebühren des Bundesgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes umgesetzt worden.

Im Rahmen dieser Revision wäre ebenfalls die parlamentarische Initiative Nidegger 16.461, "EMRK, Strafregister, Restitutio in integrum. Bundesgerichtsgesetz anpassen", an die Hand genommen worden. Sie verlangt, Artikel 122 des Bundesgerichtsgesetzes dahingehend zu ändern, dass die gütliche Einigung gemäss EMRK vom Bundesgericht als Revisionsgrund anerkannt wird.

Hauptknackpunkt der Vorlage war jedoch die Frage, ob die subsidiäre Verfassungsbeschwerde durch eine neu formulierte beschränkte Beschwerdemöglichkeit ersetzt werden soll, die sich immer dann anrufen liesse, wenn es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung dreht. Diese Idee wurde vom Bundesgericht begrüsst, stiess aber in der Vernehmlassung wie auch in den Anhörungen auf grosse Kritik. Die Vorlage des Bundesrates verzichtete daher auf die Abschaffung der Verfassungsbeschwerde und schlug stattdessen ein duales System vor. Es sah vor, dass für die Fälle, bei denen die Beschwerde zu Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung nicht greift, weiterhin die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zur Verfügung stehen würde.

Das Bundesgericht hatte sich offiziell für die Aufhebung der subsidiären Verfassungsbeschwerde ausgesprochen, der Nationalrat hielt daran fest. Aus Sicht der Wissenschaft verlängert die subsidiäre Verfassungsbeschwerde den zivilrechtlichen Streitweg, teilweise auch unnötig. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates versuchte daher, eine Lösung zu finden, und das Bundesamt für Justiz arbeitete verschiedene Varianten aus. Leider vermochte keine dieser Varianten zu überzeugen, weshalb die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates mit einem Nichteintretensentscheid in ihren Rat gelangte, welcher diesem am 17. Dezember 2019 einstimmig gefolgt ist. Auch nach Ansicht des Bundesgerichtes verfehlt die Vorlage in dieser Form ihr Ziel, die Situation der Rechtsuchenden weiter zu verbessern und das Gericht zu entlasten. Ihre Kommission für Rechtsfragen sieht deshalb keinen Grund, an der Vorlage festzuhalten, und hat am vergangenen 21. Februar ebenfalls einstimmig Nichteintreten beschlossen.

Die vom Nationalrat beschlossene Vorlage enthält wie erläutert durchaus Verbesserungen. Diese sachlich wichtigen Punkte wurden jedoch durch die Diskussion über die subsidiäre Verfassungsbeschwerde in den Hintergrund gedrängt. Es wäre jedoch falsch, die Revision des Bundesgerichtsgesetzes für die kommenden zehn Jahre ad acta zu legen. Die unbestrittenen Verbesserungen sollten auch nach Meinung der Kommission angegangen werden.

Gleichzeitig mit dem Antrag auf Nichteintreten beantragt Ihnen Ihre Kommission die Fristverlängerung der genannten parlamentarischen Initiative Nidegger 16.461. Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen.

Nidegger Yves (V, GE), pour la commission: L'objet de la divergence est un projet de révision de la loi sur le Tribunal fédéral, qui fait quand même cinquante-deux pages, donc ce n'est pas une toute petite chose. Certains des éléments de cette révision ont été traités par M. Flach, rapporteur de langue allemande, je ne reviendrai donc pas sur tous les détails des points qu'il a exposés.

Rappelons que, le 13 mars 2019, notre conseil est entré en matière et a adopté ce projet de révision, mais en le modifiant d'une manière assez considérable par rapport au point de départ. Notre conseil l'a accepté dans des circonstances donnant lieu à quelques controverses, puisque le projet a été accepté par 108 voix et rejeté par 76 voix. Le Conseil des Etats, le 17 décembre 2019, a décidé de ne pas entrer en matière, estimant que les modifications faites par notre conseil ainsi que la direction prise par cette révision n'allaient pas remplir les buts mêmes de la révision, dont je vous vais dire deux mots au passage. Devant le refus du Conseil des Etats d'entrer en matière sur le projet, nous avons le choix aujourd'hui entre maintenir notre décision – mais relativement sans espoir – ou nous rallier au Conseil des Etats et également ne pas entrer en matière sur le projet, ce qui est la solution qui a été pragmatiquement retenue par la commission le 21 février 2020, et ce à l'unanimité.

Au départ, il y a l'évaluation de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral et une demande du Tribunal fédéral lui-même au législateur et au Conseil fédéral d'être un peu déchargé, car il croule encore sous le nombre de cas à traiter. La proposition présentée consiste à supprimer la voie du recours constitutionnel subsidiaire au motif que, de toute façon, ce recours est très peu souvent couronné de succès par les plaideurs qui l'utilisent.

Cela a causé un problème relativement important, une partie de la commission puis du conseil refusant l'idée de supprimer le recours précité, car ils y restent attachés. A partir du moment où ce recours est maintenu, les chances de voir le Tribunal fédéral déchargé dans le sens où il l'entendait, évidemment, s'amenuisent considérablement. En échange, le Tribunal fédéral aurait pu se concentrer sur des cas importants et, sans limite de la valeur litigieuse, se prononcer sur des questions juridiques d'importance qu'il aurait lui-même considérées comme étant valables.

Alors il y a eu un certain nombre de critiques contre cet aspect des choses qui déboucherait sur une forme



de "coursuprémisation" à l'américaine de notre Haute Cour, qui pourrait décider de ce qui est important et de ce qui ne l'est pas et, au fond, devenir plus une Cour suprême qu'un organe de recours et de contrôle des cantons tel que l'a été le Tribunal fédéral par le passé.

Pour toutes ces raisons, et surtout pour l'état des travaux, malgré l'importance du travail fourni et du temps consacré, votre commission vous demande, pragmatiquement, de la suivre en n'entrant pas en matière sur ce projet, ce qui ne signifie pas qu'il n'y aura pas d'autre projet par la suite poursuivant un peu mieux et de manière peut-être moins controversée les buts de cette révision.

Est attachée à cela l'initiative parlementaire Nidegger 16.461, qui, elle, n'est pas controversée du tout, ce qui est rare s'agissant de mes propositions, et qui aurait dû trouver sa solution à l'intérieur de ce projet. Mais comme ce projet va apparemment mourir aujourd'hui de sa belle mort, que j'espère digne, il s'agit de prolonger tout simplement le délai de traitement de l'initiative parlementaire, ce que votre commission vous recommande, également à l'unanimité, de faire et ce dont je vous remercie par avance.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Geschichte der Vorlage zur Änderung des Bundesgerichtsgesetzes begann 2007 – im gleichen Jahr, in dem dieses Gesetz in Kraft getreten ist. Der Ständerat beauftragte damals den Bundesrat mittels Postulat, eine Evaluation über die neue Gesetzgebung zur Bundesrechtspflege durchzuführen. Den weiteren Verlauf kennen Sie: Nach der Evaluation von 2013 folgte 2015 die Vernehmlassung und dann 2018 die Botschaft.

Die Kommission des Ständerates wünschte nach der Anhörung des Präsidiums des Bundesgerichtes Alternativvorschläge, die das Bundesgericht in grösserem Mass entlasten würden als die Fassung von Bundesrat und Nationalrat. Das Bundesamt für Justiz erarbeitete drei Varianten, und in der Folge lud die Kommission des Ständerates das Bundesgericht ein, zu diesen Varianten Stellung zu nehmen. Am 12. November 2019 antwortete das Bundesgericht, das Bundesgerichtsplenum habe es "abgelehnt, sich im jetzigen Stadium erneut in die Gesetzgebung einzuschalten, weshalb es von einer Stellungnahme zu den uns [...] unterbreiteten Varianten A, B und C absehen möchte". Aufgrund dieser Haltung des Bundesgerichtes kam die Kommission des Ständerates zu folgendem Schluss: Einerseits stosse die Vorlage auf Befürchtungen über einen möglichen Abbau beim Rechtsschutz, andererseits betrachte das Bundesgericht offenbar weder die Fassung des Nationalrates noch eine der Varianten des Bundesamts für Justiz als Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht.

Gestützt auf den Antrag seiner Kommission trat der Ständerat am 17. Dezember 2019 einstimmig nicht auf die Änderung des BGG ein. Ihre Kommission beantragt ebenfalls einstimmig, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Der

AB 2020 N 157 / BO 2020 N 157

Bundesrat verzichtet angesichts dieser klaren Ausgangslage auf einen Gegenantrag.

Angenommen – Adopté

La présidente (Moret Isabelle, présidente): L'objet est ainsi définitivement liquidé.