

Certains affirmaient qu'il fallait préciser et d'autres que ce n'était pas nécessaire.

Je vous prie de soutenir la proposition de la majorité de la commission, qui veut maintenant adapter la loi au droit européen et estime qu'on peut revenir ultérieurement sur la question de savoir s'il y a d'autres problèmes d'interprétation.

**Metzler** Ruth, Bundesrätin: Ich schliesse mich den Ausführungen der Kommissionssprecherin und des Kommissions-sprechers an. Das Bundesamt für Strassen, das in dieser Frage die Federführung hat, lehnt den Minderheitsantrag de Dardel ganz klar ab. Es hat die Befürchtung, dass die Ge-schädigten nur den Direktschaden geltend machen könnten und dass dies zu einer Verschlechterung der Situation der Verkehrsoptiker führen könnte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, wie schon Herr Vollmer ausge-führt hat, diese Diskussion jetzt nicht hier zu führen. Denn es ist nicht klar, ob der Antrag der Minderheit nur eine Erinne-rung daran ist, dass es so sein sollte, oder ob damit tatsäch-lich Änderungen bewirkt werden, die sich dann zum Nachteil der Verkehrsoptiker auswirken könnten.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Abs. 1 – Al. 1**

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Mehrheit .... 68 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit .... 49 Stimmen

**Abs. 2–5 – Al. 2–5**

**Angenommen – Adopté**

**Art. 79; 79a; 79b**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté**

**Art. 79c**

**Antrag der Kommission**

**Abs. 1**

**Mehrheit**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Minderheit**

(de Dardel, Fehr Hans-Jürg, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Jossen, Pedrina, Polla)

....

a. .... sofern die Haftung unstreitig und der Schaden unter Berücksichtigung allfälliger Sozialversicherungsleistungen beziffert worden ist;

....

**Abs. 2, 3**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 79c**

**Proposition de la commission**

**Al. 1**

**Majorité**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Minorité**

(de Dardel, Fehr Hans-Jürg, Fehr Jacqueline, Hämmerle, Hollenstein, Jossen, Pedrina, Polla)

....

a. .... où le dommage a été quantifié en prenant en considération d'éventuelles prestations d'assurance sociale;

....

**Al. 2, 3**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Abs. 1 – Al. 1**

**La présidente** (Maury Pasquier Liliane, présidente): La pro-position de la minorité de Dardel a été réglée par le vote précédent.

**Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**  
**Adopté selon la proposition de la majorité**

**Abs. 2, 3 – Al. 2, 3**

**Angenommen – Adopté**

**Art. 79d; 79e; 104a Abs. 2 Bst. c, 3, 5 Bst. c, 6 Bst. f; Ziff. II**

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 79d; 79e; 104a al. 2 let. c, 3, 5 let. c, 6 let. f; ch. II**

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Angenommen – Adopté**

**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble**  
**(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 02.032/2609)**

Für Annahme des Entwurfs .... 115 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

**Die Beratung dieses Geschäfts wird unterbrochen**  
**Le débat sur cet objet est interrompu**

**01.023**

**Bundesrechtspflege.**

**Totalrevision**

**Organisation judiciaire fédérale.**  
**Révision totale**

**Fortsetzung – Suite**

Botschaft des Bundesrates 28.02.01 (BBI 2001 4202)

Message du Conseil fédéral 28.02.01 (FF 2001 4000)

Zusatzbotschaft des Bundesrates 28.09.01 (BBI 2001 6049)

Message additionnel du Conseil fédéral 28.09.01 (FF 2001 5751)

Zusatzbericht RK-SR 16.11.01 (BBI 2002 1181)

Rapport additionnel CAJ-CE 16.11.01 (FF 2002 1128)

Ständerat/Conseil des Etats 06.12.01 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 19.03.02 (Fortsetzung – Suite)

Zusatzbericht RK-SR 23.05.02 (BBI 2002 5903)

Rapport additionnel CAJ-CE 23.05.02 (FF 2002 5487)

Ständerat/Conseil des Etats 05.06.02 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 13.06.02 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 19.06.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 20.06.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 21.06.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 21.06.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 7 (BBI 2002 4456)

Texte de l'acte législatif 7 (FF 2002 4153)

Nationalrat/Conseil national 17.09.02 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 17.09.02 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 24.09.02 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 30.09.02 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 04.10.02 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 2 (BBI 2002 6493)

Texte de l'acte législatif 2 (FF 2002 6034)

**La présidente** (Maury Pasquier Liliane, présidente): Je vous suggère de mener un débat d'entrée en matière raccourci sur chaque arrêté ou loi, c'est-à-dire que je propose que les



porte-parole des groupes aient cinq minutes à disposition s'ils le désirent.

**Thanei** Anita (S, ZH), pour la Kommission: Im März 2000 haben sich Volk und Stände für die Justizreform ausgesprochen. Gestützt auf diese Verfassungsänderung wird nun die Bundesrechtspflege total revidiert. Die Reform verfolgt insbesondere drei Ziele:

1. Die obersten Gerichte, das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht, müssen entlastet werden. Diese beiden Gerichte sollten mehr Zeit für die Wahrung der Rechtseinheit und Fortbildung des Rechtes haben.
2. Das komplizierte Rechtsmittelsystem soll vereinfacht werden.
3. Die Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz müssen gefüllt werden.

Streitigkeiten, die der Bundesrat oder das Departement endgültig entscheiden, können heute nicht vor ein unabhängiges Gericht gebracht werden.

Zur Erreichung dieser Ziele werden unter anderem zwei neue Bundesgerichte geschaffen, und zwar ein Bundesstrafgericht und ein Bundesverwaltungsgericht.

Beim Beschluss 2 geht es um das Bundesstrafgericht: Gemäss Vorlage gliedert es sich in eine oder mehrere Straf- und Beschwerdekammern. Die Strafkammern beurteilen als erste Instanz Strafsachen, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen. Die Entscheide können ans Bundesgericht weitergezogen werden. Mit der Schaffung dieses Gerichtes kann die Schweiz die Vorbehalte zu Artikel 14 Absatz 5 des Uno-Paktes II und zu Artikel 40 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes zurückziehen.

Die Beschwerdekammern behandeln Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnisse des Bundesanwaltes und der eidgenössischen Untersuchungsrichterinnen und -richter.

Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf diese Vorlage einzutreten.

**Glasson** Jean-Paul (R, FR), pour la commission: La réforme de la justice a été acceptée par le souverain en l'an 2000. Plusieurs éléments sous-tendent cette oeuvre d'envergure, au premier chef la surcharge avérée des tribunaux fédéraux. Le principe même de révision totale de l'organisation judiciaire fédérale n'est pas contesté. Le Tribunal fédéral doit redevvenir une Cour suprême et abandonner tout ce qui s'apparente à des activités de juridiction de première instance. Prioritairement, nous devons traiter ici de la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral, notamment en raison de l'entrée en vigueur, au 1er janvier de cette année, du projet d'efficacité. Des actes sont désormais posés par des procureurs, des juges d'instruction ou des policiers; ils peuvent faire l'objet de recours, principalement dans le domaine de la criminalité organisée qui est du ressort fédéral selon le nouveau droit.

Nous savons – et je le vérifie comme membre de la sous-commission de la Commission de gestion chargée de la haute surveillance des Tribunaux fédéraux – que la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral estime ne pas pouvoir assumer plus longtemps la compétence de traiter ces recours, et ce en raison de son organisation inadaptée à un accroissement de ses tâches. Ce sera donc le rôle notamment de la Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral que de traiter ces recours. Les cours des affaires pénales reprendront pour leur part les compétences pénales de première instance actuellement dévolues à la Cour pénale fédérale. Il y a aussi lieu d'y ajouter les jugements en matière de criminalité organisée et de génocide.

Pour la première fois, un tribunal fédéral de première instance sera à même de décharger les tribunaux fédéraux «Cour suprême». Le point principal de controverse – vous le savez – est le mode d'élection des juges fédéraux. Il n'est pas question pour nous que ce soit le fait du Conseil fédéral, mais bien de l'Assemblée fédérale. Nous y reviendrons, notamment dans le cadre des arrêtés 5 et 6, pour parler de la

commission judiciaire dont le principe de la création a été adopté par le Conseil des Etats, ainsi que du besoin réel ou supposé, pour celle-ci, d'avoir un organe consultatif à sa disposition.

A nos yeux, certaines questions liées au statut de magistrat conféré par l'élection par l'Assemblée fédérale n'ont pas trouvé de réponses entièrement satisfaisantes. Il en va ainsi notamment du statut des juges à temps partiel. La procédure d'élimination des divergences devrait permettre d'affiner l'affaire – je le souhaite en effet. Il est à relever aussi que la détermination de l'organe le mieux à même d'exercer la haute surveillance sur la justice est écartée du présent examen et du présent débat. Il faut faire relativement vite, pour des raisons liées à l'entrée en vigueur du projet d'efficacité tel que décrit auparavant. Nous avons choisi Bellinzone comme siège, et il faudra élire de nouveaux juges. Il faut donc aller de l'avant.

La Commission des affaires juridiques vous recommande, à l'unanimité, d'entrer en matière sur le projet 2, et de l'adopter.

**Gutzwiller** Felix (R, ZH): Die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher haben Ihnen schon das Wichtige zu dieser Vorlage betreffend die Totalrevision der Bundesrechtspflege gesagt.

Es geht zum Ersten auch unseres Erachtens primär um die Neuregelung der Organisation und der Verfahren des Bundesgerichtes, seiner Vorinstanzen und auch seiner Rechtsmittel, insbesondere bezüglich der Wege, die ans oberste Gericht führen sollen. Es geht zudem um eine wirksame und nachhaltige Entlastung des heute stark überlasteten Bundesgerichtes, aber auch um Verbesserungen im Rechtsschutz und um Vereinfachungen in den Verfahren und Rechtswegen.

Sie haben es gehört: Die wichtigsten Änderungen betreffen insbesondere die Schaffung des Bundesstrafgerichtes. Das Bundesstrafgericht soll zu einer Entlastung des Bundesgerichtes von aufwändigen Direktprozessen führen. Es übernimmt zudem die Aufgaben der heutigen Anklagekammer des Bundesgerichtes.

Zum Zweiten geht es um die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichtes, das die über dreissig bestehenden Rekurskommissionen des Bundes ersetzen soll, einschliesslich der Asylrekurskommission. Es löst zudem die Beschwerdedienste der Departemente weitestgehend ab. Es soll im Weiteren eine Vereinfachung der komplizierten Beschwerdewege realisiert werden, der Beschwerdeweg ans Bundesgericht, und damit auch eine Aufgabenentflechtung, indem diese neuen Beschwerdewege die heutigen Beschwerden an den Bundesrat weitestgehend ablösen würden.

Die FDP-Fraktion ist für Eintreten auf diese wichtigen Vorlagen. Wir sind im Grossen und Ganzen auch einverstanden mit den Anträgen der Mehrheit, die auf dem Tisch des Hauses liegen. Wir werden uns im Speziellen zu zwei Punkten noch äussern, die uns sehr wichtig erscheinen. Der erste betrifft die Unabhängigkeit der Bundesrichterinnen und Bundesrichter am neuen Bundesstrafgericht mit der wichtigen Frage, ob diese neuen Bundesrichterinnen und Bundesrichter noch anwaltlich tätig sein können oder nicht. Beim zweiten Punkt werden wir uns mit der Frage beschäftigen, ob es einen ausserparlamentarischen Beirat zur Stützung der Rekurskommission braucht. Mit der Mehrheit der Kommission haben wir uns gegen einen solchen Beirat ausgesprochen. Wir werden das dann im Eintreten zu Beschluss 6 noch ausführen. Das sind die beiden wichtigen Themen, die wir in der Folge detaillieren werden.

Wir bitten Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

**Aeschbacher** Ruedi (E, ZH): Die Totalrevision der Bundesrechtspflege ist überfällig. Es ist notwendig, dass wir die Verfahren vereinfachen, dass wir Entlastungen des Bundesgerichtes herbeiführen und diesem ermöglichen, sich auf die wesentlichen Rechtsfragen zu konzentrieren und die Fortführung der Rechtsprechung wieder wesentlich stärker zu



gewichten. In diesem Sinne ist es ganz klar, dass unsere Fraktion auf alle Vorlagen im Rahmen dieser Totalrevision der Bundesrechtspflege eintritt, und dass wir im Wesentlichen die Grundzüge dieser Vorlagen unterstützen.

Wir werden aber in der ersten Vorlage unseren Finger vor allem auf den Punkt der Unvereinbarkeitsregel für Richterinnen und Richter an den Bundesgerichten halten. Wir werden uns dazu noch kurz vernehmen lassen. Aber schon jetzt kann ich mitteilen, dass es unseres Erachtens einer der wesentlichsten Punkte in dieser Vorlage sein wird, über die man diskutieren muss, wie weit sich Richterinnen und Richter der höchsten Gerichte zu enthalten haben, wenn es darum geht, Klienten berufsmässig vor Gerichten – nicht nur vor Bundesgerichten, sondern auch vor anderen Gerichten – zu vertreten. Darüber mehr in der Detailberatung.

Unsere Fraktion wird für Eintreten stimmen.

**Baumann J. Alexander (V, TG):** Die Fraktion der SVP hat sich vertieft mit dieser Reihe von Vorlagen auseinander gesetzt und ist in den meisten Punkten mit den Anträgen der Kommission einverstanden. Die Zielsetzungen der Justizreform sind weitestgehend erreicht, wenn die Umsetzung dann gelingt. Wir werden im vorliegenden Beschluss 2 die Minderheit Gutzwiller unterstützen und mit dem Ständerat stimmen. Die Fraktion unterstützt ferner den Minderheitsantrag Baumann Alexander zu Artikel 27. Ich werde mich dann dazu noch detailliert äussern können.

Die Fraktion der SVP befürwortet Eintreten auf die Vorlage.

**Le président** (Christen Yves, premier vice-président): Le groupe écologiste, le groupe socialiste et le groupe démocrate-chrétien communiquent qu'ils soutiennent l'entrée en matière.

**Metzler Ruth**, Bundesrätin: Sie entscheiden heute über das Eintreten auf das Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht. Diese Vorlage bildet einen Teil der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege. Diese Totalrevision beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz und berücksichtigt längerfristige Perspektiven. Da es sich hier und heute – mit Ausnahme der Gerichtsstandorte – um die erste Vorlage handelt, welche aus der gesamten Justizreform im Plenum Ihres Rates behandelt wird, mache ich einige einleitende Bemerkungen zur Gesamtvorlage und somit auch zum Gesamtkontext.

Zuerst zum Reformbedarf: Im Vordergrund stehen drei Reformgründe. Der erste ist die Überlastung der obersten Gerichte. Das Bundesgericht und besonders das Eidgenössische Versicherungsgericht sind seit Jahren chronisch überlastet. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht hat die Zahl der eingegangenen Beschwerden in den letzten zehn Jahren um über 110 Prozent zugenommen; eine Trendwende zeichnet sich dort nicht ab. Diese allgemeine Überlastung muss angegangen und bekämpft werden, und zwar grundlegend, damit unsere obersten Gerichte der Wahrung der Rechtseinheit und der Fortbildung des Rechtes wieder die nötige Zeit widmen können und sich nicht völlig einseitig auf eine möglichst schnelle und möglichst einfache Erledigung der Fälle ausrichten müssen.

Der zweite Reformgrund ist die Unübersichtlichkeit des historisch gewachsenen Rechtsmittelsystems. Die Bundesrechtspflege kennt heute eine Vielzahl von Beschwerden und Klagen, und ihre Abgrenzung untereinander ist zum Teil äusserst komplex. Die Rechtsuchenden und die Gerichte müssen unverhältnismässig viel Zeit in die Abklärung prozessualer Fragen investieren. Es muss deshalb ein Ziel der Totalrevision sein, die Rechtsmittelvorschriften so zu vereinfachen, dass formell unzulässige Verfahren gar nicht erst angehoben werden. Beim obersten Gericht sollen die materiellen Rechtsfragen und nicht prozessuale Probleme im Zentrum stehen.

Zum Dritten: Reformbedarf besteht auch wegen den Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz. Streitigkeiten, über die der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet, so-

wie Streitigkeiten im Bereich der politischen Rechte des Bundes können heute nicht vor ein unabhängiges Gericht getragen werden. Entscheidet im Kanton die Regierung und nicht ein Gericht als letzte Instanz, so ist zwar die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht möglich, doch erlaubt dieses Rechtsmittel in den meisten Fällen eben keine umfassende richterliche Prüfung. Diese Lücken sind nun entsprechend dem Auftrag in der Bundesverfassung zu füllen.

Damit möchte ich zu den verfassungsmässigen Rahmenbedingungen in der Justizreform übergehen, wo die Verfassungsgrundlage für die Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgezeichnet ist. Die Justizreform gibt den Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch darauf, dass Rechtsstreitigkeiten vor ein Gericht getragen werden können; das ist die so genannte Rechtsweggarantie. Zur Umsetzung dieser Rechtsweggarantie sind verschiedene richterliche Behörden zu bestellen. Der Bund muss ein Bundesstrafgericht schaffen, das in erster Instanz Straffälle beurteilt, welche der Gerichtsbarkeit des Bundes unterstehen. Das heisst, es soll keine direkten Strafprozesse mehr vor dem Bundesgericht geben. Das bedeutet eine wesentliche Entlastung. Im Weiteren übernimmt das Bundesstrafgericht auch die Funktion der Anklagekammer des Bundesgerichtes. Für die Beurteilung von Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung muss der Bund ebenfalls eine richterliche Behörde vorsehen; dafür wird dann das Bundesverwaltungsgericht geschaffen.

Die Kantone haben für Streitigkeiten aus allen Rechtsbereichen richterliche Behörden zu bestellen; sie können solche Behörden auch gemeinsam einsetzen. Schliesslich bestimmt die Justizreform, wie weit und mit welchen Mitteln der Gesetzgeber den Zugang zum Bundesgericht beschränken darf. Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege setzt die Justizreform mit drei Gesetzentwürfen um, nämlich dem Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht, dem Bundesgesetz über das Bundesgericht und dem Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht.

Das Bundesgesetz über das Bundesgericht ersetzt das bisherige Bundesrechtspflegegesetz (OG). Kernpunkte sind der Übergang zur Einheitsbeschwerde, die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes in das Bundesgericht und eine massvolle Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht. Dabei macht dieses Gesetz von allen Möglichkeiten Gebrauch, welche die Verfassung dem Gesetzgeber einräumt. Es sieht Streitwertgrenzen vor, mit der wichtigen Neuerung, dass der Zugang unabhängig vom Streitwert immer dann gewahrt bleibt, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt.

Ferner nimmt es – wie heute bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – bestimmte Sachgebiete von der Zuständigkeit des Bundesgerichtes aus, z. B. weite Teile des Ausländer- und des Asylrechtes. Schliesslich sieht es ein vereinfachtes Verfahren vor, indem zwei Richterinnen oder Richter offensichtlich unbegründete oder unzulässige Beschwerden mit wenig Aufwand erledigen können.

Das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht errichtet ein unteres Bundesverwaltungsgericht und löst die heutigen eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen sowie die Beschwerdedienste der Departemente ab.

Nun zum Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht: Der Ständerat hat dessen Beratung vorgezogen, und der Bundesrat unterstützt dieses Vorgehen. An sich hängen diese drei Gesetze inhaltlich eng zusammen, weshalb ich jetzt bei der Eintretensdebatte auf diese Zusammenhänge hinweise, sodass es rein gesetzgebungstechnisch am einfachsten gewesen wäre, sie zu gegebener Zeit auch miteinander in Kraft zu setzen. Eine gestaffelte Inkraftsetzung ist jedoch möglich, wenn das nötige Übergangsrecht formuliert wird.

Am Anfang dieses Jahres ist die Effizienzvorlage in Kraft getreten. Diese Vorlage überträgt dem Bund neue Ermittlungskompetenzen, hat aber auch den Rechtsschutz für die Betroffenen ausgebaut. Dafür gilt es nun die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen. Die Effizienzvorlage sieht ein generelles Beschwerderecht gegen Entscheide der Bundes-



anwaltschaft und der eidgenössischen Untersuchungsrichter vor. Dies führt zu einer Zunahme der Beschwerdezahl, welche die Anklagekammer des Bundesgerichtes in ihrer heutigen Struktur auf Dauer nicht bewältigen kann. Deshalb sollten das Bundesstrafgericht bzw. die Beschwerdekammer die Arbeit möglichst rasch aufnehmen.

Das Bundesstrafgericht wird 15 bis 35 Richterstellen umfassen und in eine oder mehrere Strafkammern und in eine oder mehrere Beschwerdekammern aufgeteilt sein. Die Strafkammer beurteilt als erste Instanz die Strafsachen, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen. Hauptaufgabe der Beschwerdekammer ist die Entscheidung von Beschwerden gegen Amtshandlungen oder gegen Säumnisse des Bundesanwaltes und der eidgenössischen Untersuchungsrichter. Abschliessend möchte ich daran erinnern, dass die Justizreform den Bund verpflichtet, dieses untere Strafgericht zu schaffen.

Die Vorlage zur Totalrevision der Bundesrechtspflege deckt ein sehr breites Gebiet ab, das weit über Änderungen am Verfahren vor dem Bundesgericht hinausgeht. Denken Sie an die neuen Gerichte, an die Auswirkungen auf die kantonalen Verfahren oder an die Änderung von etwa 150 Bundesgesetzen in den Anhängen der drei neuen Gesetze. Aus diesem breiten Spektrum wird sicher der eine oder der andere Punkt Anlass zu Kontroversen geben. Ich bitte Sie aber, immer auch die Kernpunkte der Vorlage im Auge zu behalten. Es sind das die Einheitsbeschwerde, der Ausbau der gerichtlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes und im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen eine massvolle Beschränkung des Zugangs zum Bundesgericht.

Es ist mir wichtig, dass diese Kernpunkte bei der Debatte über strittige Punkte, wie etwa die Kognition des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, nicht untergehen oder zweitrangig werden, denn diese Kernpunkte verwirklichen die Hauptziele der Reform.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, zunächst auf das Strafgerichtsgesetz einzutreten.

**Thanei** Anita (S, ZH), für die Kommission: Die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher haben sich vorher auf die zu beratenden Geschäfte beschränkt. Wir beraten heute nur die Beschlüsse 2, 4, 5, 6 und 8, d. h., das Bundesgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz sind noch nicht Gegenstand dieser Beratung. Frau Bundesrätin Metzler hat jetzt in der Eintretensdebatte dazu Stellung genommen. Ich möchte im Namen der Kommission mitteilen, dass wir über die angesprochenen Fragen noch nicht diskutiert haben. Insbesondere in Bezug auf die Zulassungsbeschränkungen und die Streitwertgrenze besteht aber ein grosser Diskussionsbedarf in der Kommission. Das wird aber nicht Gegenstand der heutigen und morgigen Diskussion sein.

## 2. Bundesgesetz über das Bundesstrafgericht 2. Loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Examen de détail*

### **Titel und Ingress, Art. 1–4**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Titre et préambule, art. 1–4**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 5**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Abs. 2**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

### **Art. 5**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 2*

.... être élu juge.

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 6**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Abs. 2**

*Mehrheit*

.... berufsmässig Dritte vor dem Bundesstrafgericht vertreten.

*Minderheit*

(Gutzwiller, Cina, Glasson, Vallender)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Abs. 2bis**

Sie dürfen keine amtliche Funktion für einen ausländischen Staat ausüben und keine Titel oder Orden ausländischer Behörden annehmen.

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### **Art. 6**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### **Al. 2**

*Majorité*

.... à titre professionnel devant le Tribunal pénal fédéral.

*Minorité*

(Gutzwiller, Cina, Glasson, Vallender)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### **Al. 2bis**

Ils ne peuvent exercer aucune fonction officielle pour un Etat étranger ni accepter des titres ou des décorations octroyés par des autorités étrangères.

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Gutzwiller** Felix (R, ZH): Es handelt sich hier um einen der beiden Punkte, die aus unserer Sicht wichtig sind und eine gewisse Diskussion verdient haben. Wir möchten Ihnen vorschlagen, hier gemäss Ständerat bzw. Bundesrat die Unvereinbarkeit der neuen Bundesstraf Richter oder Strafrichterinnen insofern klar zu statuieren, als keine andere Tätigkeiten vor Gerichten möglich sein sollen. Weshalb ist das wichtig? Ich darf Ihnen das Bundesgericht zitieren. Das Bundesgericht hat klar festgelegt, dass es ihm für die Ablehnung eines Richters in einem bestimmten Fall genügt, «wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen». Es geht also schon nur darum, den Anschein der Befangenheit und die Gefahr einer Voreingenommenheit zu verhindern.

Nun ist es natürlich klar – Sie werden diese Argumente von den Befürwortern und Befürworterinnen der Mehrheit gleich hören –, dass es praktische Gründe gibt, die man anführen kann. Man wird sagen, ein generelles Verbot der Anwaltstätigkeit enge den Kreis möglicher guter Kandidaten ein. Ich habe das Gefühl, dass dies auf Bundesebene nicht der Fall ist. Sie wissen, dass auch gewisse Kantone, zum Beispiel



Bern und Aargau, entsprechende Gesetze kennen. Es sollte möglich sein, qualifizierte Richterinnen und Richter zu finden, die Bundesstrafrichter werden wollen, ohne dass sie gleichzeitig weitere berufsmässige Vertretungen vor Gericht wahrnehmen. Das Gleiche gilt auch für die Richterinnen und Richter, die teilzeitlich tätig sind. Im einzelnen Fall – auch das wurde klar festgehalten –, im konkreten Verfahren sind diese Richterinnen und Richter gleichberechtigt und verfügen über die gleiche Stimmkraft, deshalb sollten die gleichen Kriterien für sie gelten.

Es wird nun ins Feld geführt, dass es ja andere Lösungsansätze als ein klares Verbot der Tätigkeit vor Gericht gebe, zum Beispiel Ausstandsnormen. Es gebe die Möglichkeit besonderer Bewilligung durch die Gerichtskommission bei möglichen Konflikten. Es gebe schliesslich das Verbot, das man auf untere Gerichte, auf kantonale oder andere Tätigkeiten bzw. nur auf die Bundesebene beschränken könnte. Man muss klar festhalten, dass alle diese Lösungsvorschläge Nachteile aufweisen, die im Interesse einer klaren Regelung der möglichen Interessenkonflikte zu verhindern sind. Sie kennen diese Konflikte. Es sind Konflikte der Dauerbeziehungen bei verschiedenen möglichen Parteien, die tätig werden. Es gibt Konflikte im Bereich der anwaltlichen Tätigkeit der Gegenseite in hängigen Verfahren, es gibt in grösseren Kanzleien die Möglichkeit, dass Kanzleikolleginnen und -kollegen tätig sind. Alle diese Fälle würden mit der Fassung der Mehrheit nicht wirklich geregelt. Diese potenziellen Interessenkonfliktionen würden nicht wirklich aus dem Weg geschafft. Es scheint mir, dass es hier um ein ganz wichtiges Thema geht, es geht wirklich um die klare Vermeidung möglicher Interessenkonfliktionen dieser bundesstrafrichterlichen Tätigkeit.

Sie sehen, dass diese Minderheit wegen einer momentanen Teilbesetzung der Kommission nur FDP- und CVP-Mitglieder dieses Rates beinhaltet. Ich möchte aber klar sagen, meine Damen und Herren zur Rechten, die Frage der Unabhängigkeit der Richter ist nicht nur eine Frage nach aussen, im internationalen Kontext etwa, die zu Recht immer wieder thematisiert wird, es ist auch eine Frage nach innen. Ich bitte deshalb auch die SVP-Kolleginnen und -Kollegen, sich dieses Thema zu überlegen.

Der Linken möchte ich sagen, dass es auch hier um ein wirklich wichtiges Prinzip der Transparenz und der Verhinderung von Interessenkonfliktionen geht – ein Thema, zu dem sich auch linke Stimmen finden könnten. Aus meiner Sicht geht es nicht an, diesem ganz wichtigen Prinzip des präventiven Verhinderns von Interessenkonfliktionen hier nicht Nachachtung zu verschaffen, nur weil es für Anwälte und Anwältinnen bequemer ist, verschiedene Tätigkeiten ausüben zu können.

Ich möchte Sie also bitten, in dieser wichtigen Frage der Minderheit zu folgen und gemäss Ständerat und Bundesrat klar festzuhalten, dass nicht berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten werden können. Damit leben wir auch dem Grundsatz des Bundesgerichtes nach, wonach – ich erwähne es noch einmal – ein Richter nicht wirklich tätig sein kann, wenn Umstände vorliegen, die den Anschein der Befangenheit und die Gefahr der Voreingenommenheit zu begründen vermögen.

Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen.

**Aeschbacher Ruedi (E, ZH):** Die Unvereinbarkeitsregel der Richter ist ein wesentliches Prinzip, das für Transparenz und Sauberkeit in der Rechtsprechung sorgen soll. Es geht unseres Erachtens nicht an, dass die gleiche Person einmal hinter den Schranken des Gerichtes und einmal vor den Schranken des gleichen Gerichtes operiert. Dass das nicht geht, sieht auch die Mehrheit der Kommission ein. Sie verlangt auch nicht, dass die Richter vor dem eigenen Gericht als Anwälte auftreten können, und zwar in berufsmässiger Vertretung Dritter. Das ist richtig so. Aber die Mehrheit der Kommission geht unseres Erachtens zu weit, wenn sie diese Möglichkeit den Richterinnen und Richtern am Bundesstrafgericht für alle anderen Gerichte einräumt. Warum? Wie gesagt wurde, gibt es verschiedene Interessenkonfliktionen:

1. Eine der Interessenkonfliktionen besteht darin, dass Fälle von unteren Gerichten – wo also die Richterinnen und Richter als berufsmässige Vertreterinnen und Vertreter auftreten können – nach dem Instanzenzug am oberen Gericht, am Bundesstrafgericht, landen können. Selbstverständlich werden die Befürworter der Mehrheit sagen, dass dann das betreffende Mitglied des Bundesstrafgerichtes in den Ausstand tritt. Aber selbst wenn dieses Mitglied in den Ausstand tritt, ist das doch trotzdem eine grosse Nähe zu dem Gericht, und die Interessenkonfliktion ist auf eine indirekte Art unseres Erachtens trotzdem vorhanden.

2. Wenn Bundesrichter und Bundesrichterinnen vor unteren Gerichten auftreten, tun sie das mit einem gewissen Prestige, mit dem Prestige, das ihnen das Richteramt im Bundesstrafgericht gibt. Das ist meines Erachtens ebenfalls eine unzulässige Beeinflussung der unteren Gerichte, wo diese Richterinnen und Richter auftreten. Es sind Gründe angeführt worden, warum die Möglichkeit geschaffen werden soll, dass Richterinnen und Richter des Bundesstrafgerichtes doch noch als Anwälte von anderen Gerichten berufsmässig sollten auftreten können. Einer der Gründe war der, dass sie als Anwälte auch forensisch sollen tätig sein können, vor allem eben – und eigentlich nur – diejenigen, die nicht eine Vollzeitstelle am Gericht innehaben.

Aber es gibt für solche Juristinnen und Juristen, für solche Richterinnen und Richter, die anwaltlich tätig sein wollen, auch die Möglichkeit, Geschäfte zu übernehmen, die nicht vor Gericht ausgetragen werden müssen. Sie können ja Mandate ablehnen, bei denen nachher Prozesse geführt werden. Es gibt für solche Juristinnen und Juristen ein breites Feld, wo sie weiterhin auch anwaltlich tätig sein können. Sie haben es übrigens auch wirtschaftlich nicht nötig, denn das Bundesstrafgericht wird einen anständigen Lohn bezahlen, von dem selbst teilamtliche Richterinnen und Richter gut leben können.

Meines Erachtens geht es schlussendlich darum, ob wir transparent und vor allem sauber sein wollen, ob wir jeden Anschein der Befangenheit – auch der indirekten Befangenheit, auch der aktiven Befangenheit oder der Ausübung einer Befangenheit auf untere Gerichte – vermeiden wollen oder nicht. Ich bin der Meinung, dass dieses Prinzip der Vermeidung von Interessenkonfliktionen dem Wunsch einiger weniger Personen ganz eindeutig vorgeht. Es gibt ja nur ganz wenige, auf die das zutreffen würde. Das muss dem Wunsch dieser wenigen Personen vorgehen, auch noch als Anwälte vor anderen Gerichten auftreten zu können!

Ich bitte Sie daher, im Sinne der Sauberkeit dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Selbstverständlich geht es darum, Interessenkonflikte, Befangenheit zu vermeiden und transparent zu sein.

Artikel 6 Absatz 3 spricht von «einem vollen Pensum»; Richter mit einem vollen Pensum dürfen keine andere Erwerbstätigkeit ausüben. Das scheint ganz klar zu sein. Beim Minderheitsantrag Gutzwiller geht es also um die Teilzeitrichter, eventuell um nebenamtliche Richter. Es scheint klar zu sein, dass im Bundesstrafgericht beispielsweise auch 50-Prozent-Stellen eingerichtet werden können; das befürworten wir. Wenn wir das aber befürworten, dann müssen wir diesen Leuten auch die Gelegenheit geben, für die restlichen 50 Prozent weiterhin eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen war der Meinung, dass der Totalausschluss der forensisch tätigen Anwälte unnötig, ja unverhältnismässig sei. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügt es, wenn der Anwalt nicht vor dem Bundesstrafgericht auftritt; das scheint selbstverständlich zu sein. Hingegen scheint es uns keinen genügenden Grund zu geben, forensisch tätige Anwälte voll auszuschliessen. Das würde auch zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Anwälten führen. Andere Anwälte, die beispielsweise nur in der Beratung tätig sind, die viel-



leicht internationale Geschäfte machen, aber nicht vor Gericht auftreten, könnten dann gewählt werden, weil sie nicht berufsmässig Dritte vor Gericht vertreten; forensisch Tätigen, die in der Praxis stehen, wäre der Zugang hingegen verwehrt.

Herr Gutzwiller sagt, es könnte dann auch potenzielle Konflikte geben, beispielsweise in einer grossen Kanzlei; wenn eines der Mitglieder als Teilzeitbundesrichter gewählt wird, könnten die anderen Mitglieder Einfluss auf ihn nehmen. Aber dieser Konflikt besteht auch mit der Fassung der Minderheit, Herr Gutzwiller. Es ist sehr wohl vorstellbar – es gibt viele solche grosse Kanzleien –, dass nur gewisse Anwälte vor Gericht auftreten und andere Anwälte eher im Hintergrund stehen. Diesen Konflikt können Sie mit Ihrer Formulierung nicht ausschliessen.

Dann gibt es vor allem auch praktische Gründe, die gegen den Minderheitsantrag sprechen. Ich bin Mitglied des Richterwahlremiums; es gibt manchmal Schwierigkeiten, für das Amt eines nebenamtlichen Richters gute Leute zu finden. Wenn Sie die Anwälte vollständig ausschliessen – wo haben Sie dann noch eine Auswahl? Bei den Professoren, bei den Beamten, bei kantonalen Richtern besteht auch ein gewisses Befangenheitsproblem.

Schliesslich möchte ich doch noch darauf aufmerksam machen, dass an den Bundesgerichten in Luzern und in Lausanne Anwälte sehr wohl in Teilzeit arbeiten können. Es gibt sehr viele Anwälte, die dort tätig sind, und es hat bis jetzt zu keinen grösseren Problemen geführt. Nach dem Grundsatz «de maiore minus» – wer mehr kann, kann auch weniger – wäre es widersinnig, dass man Anwälte an die Bundesgerichte nach Lausanne und Luzern schicken kann, hingegen nicht an das erinstanzliche Bundesstrafgericht.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

**Thanei Anita** (S, ZH), für die Kommission: In den Artikeln 6 und 7 geht es um die wichtige Frage, welche Ämter und anderweitigen Beschäftigungen mit der Richter- und Richterinnentätigkeit unvereinbar sind und wie diese Beschäftigungen offen gelegt werden müssen.

Für voll Angestellte besteht ein absolutes Verbot einer weiteren Tätigkeit. Sie dürfen auch nicht Verwaltungsrats- oder Geschäftsleitungsmittel eines wirtschaftlichen Unternehmens sein und können auch nicht einer Revisionsstelle angehören. Teilzeitangestellten kann man jedoch selbstredend nicht jede weitere Tätigkeit verbieten. Sie bedürfen jedoch gemäss Artikel 7 einer Bewilligung durch das Gericht. Gemäss Artikel 6 Absatz 2 muss dabei ihre Unabhängigkeit gewahrt bleiben. Für die Justiz ist es enorm wichtig, dass ihre Mitglieder unabhängig sind, und schon der Anschein der Befangenheit schadet diesem Ansehen.

Gemäss Artikel 7 – das erscheint mir als sehr wichtig – bedürfen sämtliche Beschäftigungen ausserhalb des Gerichtes einer Ermächtigung. Damit will man auch die heutige missliche Lage am Bundesgericht bekämpfen. Unter die Bewilligungspflicht fallen alle Tätigkeiten, die einen Erwerbszweck verfolgen, aber auch sämtliche öffentlichen und privaten Ämter, die ehrenamtlich oder gegen ein blos symbolisches Entgelt ausgeübt werden. Das heisst: Jedes Verwaltungsratsmandat fällt darunter, und selbstverständlich auch eine Vorstandsmitgliedschaft in irgendeinem Verein. Die Unterstellung sämtlicher Tätigkeiten unter die Bewilligungspflicht geht bewusst weit. Sie dient der Transparenz und einer umfassenden Offenlegung und soll damit das Vertrauen in die Justiz rechtfertigen.

Nun zur Differenz zwischen Minderheit und Mehrheit: Der Ständerat und eine Minderheit Ihrer Kommission möchten ein Anwaltsverbot im forensischen Bereich statuieren. Die Minderheit ist der Ansicht, dass die Unabhängigkeit nicht mehr gewährleistet ist, wenn Richterinnen und Richter berufsmässig Dritte vor irgendeinem Gericht vertreten. Die Mehrheit will dieses Verbot auf die Vertretung vor dem Bundesstrafgericht beschränken. Sie erachtet es als unverhältnismässig, einem Teilzeitrichter oder einer Teilzeitrichterin

ein Anwaltsverbot aufzuerlegen, d. h. zumindest im forensischen Bereich. Zudem besteht auch für diese Tätigkeit die Bewilligungspflicht gemäss Artikel 7, und die Bewilligung wird nur unter der Berücksichtigung von Artikel 6 Absatz 2 erteilt. Das bedeutet: Die Unabhängigkeit des Gerichtes muss auf jeden Fall gewahrt bleiben.

Ich bitte Sie, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

**Glasson Jean-Paul** (R, FR), pour la commission: Il s'agit à l'article 6, et aussi à l'article 7, de définir les activités incompatibles avec la qualité de juge.

A l'article 6 alinéa 1er, on rappelle bien entendu l'incompatibilité, que j'appellerai naturelle, entre la fonction de juge au Tribunal pénal fédéral et celle de membre du législatif ou de l'exécutif fédéral, d'autres tribunaux fédéraux ainsi que toute appartenance à l'administration fédérale. Il en va bien sûr de l'indépendance de la fonction judiciaire.

C'est l'article 6 alinéa 2 qui pose un problème particulier, celui d'autres activités non admises, et là se dessine clairement une controverse en relation avec la présence de juges à temps partiel au sein du Tribunal pénal fédéral.

La majorité de la Commission des affaires juridiques n'a pas voulu restreindre par trop la possibilité pour un juge à temps partiel d'exercer la profession d'avocat devant les tribunaux. Elle craint notamment que l'exclusion voulue par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ait pour effet indirect de mener à refuser à l'avenir l'accès à un poste de juge fédéral suppléant, ou de juge cantonal suppléant, à des gens qui sont avocats dans la vie civile. La majorité demande donc de limiter l'incompatibilité à la représentation professionnelle devant le seul Tribunal pénal fédéral, mais de laisser le champ libre pour ce qui concerne les autres tribunaux fédéraux. Ainsi, on éviterait la collision d'intérêts éventuels sans toutefois se priver de la compétence d'avocats, donc de la pratique, au sein des tribunaux fédéraux, ce qui peut être un apport intéressant au bon fonctionnement de la justice, avec des gens plus proches des problèmes concrets. A l'article 7, il est indiqué que «les juges doivent obtenir l'autorisation du Tribunal pénal fédéral pour exercer une activité à l'extérieur du tribunal». C'est donc là un garde-fou qui paraît suffisant aux yeux de la majorité.

Je suis pour ma part, à titre individuel, favorable à la proposition de la minorité. Mais cela ne doit en aucun cas être interprété comme une volonté de restriction d'accès des avocats à des postes de juges suppléants aux Tribunaux fédéraux de Lausanne et de Lucerne ou dans les cantons, bien entendu. Je vous demande, au nom de la majorité, de soutenir sa proposition à l'article 6 alinéa 2.

**Metzler Ruth**, Bundesrätin: Ich habe den Ausführungen von Herrn Gutzwiller und auch von Herrn Aeschbacher in der Sache selber eigentlich nichts mehr anzufügen. Im Ständerat wurde die Bestimmung, wie sie jetzt von der Minderheit vertreten wird, einstimmig angenommen. Es ist offensichtlich, dass eine Vermischung von anwaltlicher und richterlicher Tätigkeit auch dann bestehen kann, wenn Richterinnen und Richter als Anwältinnen oder Anwälte vor anderen Gerichten auftreten.

Ich bitte Sie also, hier der Minderheit zu folgen.

*Abs. 1 – Al. 1  
Angenommen – Adopté*

*Abs. 2 – Al. 2*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 81 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 50 Stimmen

*Abs. 2bis, 3 – Al. 2bis, 3  
Angenommen – Adopté*

**Art. 7–9, 9a, 10–17***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats*Angenommen – Adopté***Minorité**

(Baumann J. Alexander, Joder, Mathys)

eter. sur d'autres recours qui lui sont attribués par la loi sur l'entraide judiciaire du 20 mars 1981 et la loi fédérale du 3 octobre 1975 relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale;

**Art. 18***Antrag der Kommission*Abs. 1  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
Abs. 2

Ergibt sich bei Beschlüssen Stimmgleichheit, ist die Stimme des Präsidenten ....

**Art. 18***Proposition de la commission*Al. 1  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
Al. 2

En cas d'égalité des voix lors de décisions, celle du président ....

*Angenommen – Adopté***Al. 2**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

**Baumann** J. Alexander (V, TG): Die Minderheit beantragt Ihnen, die Beschwerden, die sich aus der internationalen Strafrechtshilfe ergeben, nicht dem Bundesverwaltungsgericht zuzuweisen, wie das die Vorlage vorsieht, sondern dem Bundesstrafgericht. In der Justizreform muss auch die internationale Strafrechtshilfe geregelt werden, weil das Bundesgericht seit der Einführung des Rechtshilfegesetzes generell letztinstanzlich entscheidet.

Anders als die Expertenkommission sieht der Bundesrat vor, diese Kompetenz dem neuen Bundesverwaltungsgericht zu übertragen. Der Ständerat hat das bisher nicht infrage gestellt, weil diese Frage erst im Anhang zum Verwaltungsgerichtsgesetz, im Beschluss 3, auftaucht, wo solche Fälle eben dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesen werden. Es wurde nicht beachtet, dass das eigentlich dem Bundesstrafgericht zuzuteilen wäre.

Wenn ein Rechtshilfegesuch in Strafsachen eingeht, findet beim Bundesamt für Justiz eine im Rechtshilfegesetz geregelte, summarische formelle Vorprüfung statt. Tatsächlich beschränkt sich diese Prüfung auf rein formale Aspekte des Ersuchens. Ob es sich dabei um ein Verwaltungsverfahren handelt, ist nicht entscheidend, weil das Ergebnis ohnehin nicht angefochten werden kann. Darum geht es also bei der Justizreform nicht. Beim positiven Entscheid geht das Ersuchen an die kantonale, ausnahmsweise an eine andere Bundesbehörde zum Vollzug. Das ist z. B. die Einvernahme eines Zeugen, eine Hausdurchsuchung, die Beschlagnahme von Dokumenten, die Sperre von Konten, die Verfügungsbesperre über Liegenschaften usw. Danach aber hat die ausführende Behörde die so genannte Schlussverfügung nach Artikel 80d des Rechtshilfegesetzes zu erlassen. Gegen diese Schlussverfügung kann Beschwerde eingelegt werden, heute letztinstanzlich beim Bundesgericht. Daher kann es bei der Justizreform nur um diese Akte gehen. Nur und erst in der Schlussverfügung prüft die ausführende kantonale oder Bundesbehörde die rechtlichen Voraussetzungen der Rechtshilfe. Das sind aber keine formellen Fragen mehr – diese gehören in die Vorprüfung –, sondern es sind materielle Voraussetzungen der Rechtshilfe. Diese wiederum gehören dem materiellen Strafrecht sowie dem Strafprozessrecht an. Ich nenne beispielweise die Prüfung der beidseitigen Strafbarkeit der Tat, welche Rechtshilfe veranlasst, also im ersuchenden Staat und in der Schweiz, das Hindernis der abgeurteilten Sache oder die Frage der Verjährung, die Anforderungen an die Fairness des ausländischen Verfahrens oder auch Fragen der Verhältnismässigkeit einer Zwangsmassnahme, Fragen des Zeugnisverweigerungsrechtes, der Schutz von Berufsgeheimnissen oder die Einziehungsfähigkeit von Vermögenswerten. Dazu gehört auch die Frage, ob der Tatvorwurf auf Steuerbetrug oder nur auf Steuerverkürzung lautet. Keine dieser Fragen ist verwaltungsrechtlicher Natur.

Es trifft zu, dass sich die Rechtshilfebehörden nicht an die Stelle des ausländischen Strafrichters setzen und über Schuld und Unschuld entscheiden dürfen. Aber die von der Rechtsmittelinstanz bei der Strafrechtshilfe zu prüfenden Fragen sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, durchwegs strafrechtlicher und strafprozessualer Natur. Das Bundesverwaltungsgericht, welchem die Verwaltung diese Aufgabe zuweisen will, wird sich aus Juristen der vielen eidgenössischen Rekurskommissionen und den Rechtsdiensten der Departemente zusammensetzen. Für sie alle ist das eine komplett fremde Materie. Wenn gar bei der Prüfung beispielweise auf beidseitige Strafbarkeit das aus-

**Art. 19–26***Antrag der Kommission*Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 27***Antrag der Kommission*Abs. 1 *Einleitung, Bst. a–e, f, g*  
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates  
Abs. 1 *Bst. ebis*

ebis. Beschwerden gegen Überstellungshaftbefehle und Entscheide der Zentralstelle über Haftentlassungsgesuche nach den Artikeln 19 und 20 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof;

Abs. 1 *Bst. eter***Mehrheit**

Ablehnung des Antrages der Minderheit

**Minderheit**

(Baumann J. Alexander, Joder, Mathys)

eter. andere Beschwerden, die ihr das Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 und das Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 zum Staatsvertrag mit den Vereinigten Staaten von Amerika über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen zuweisen;

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Art. 27***Proposition de la commission*Al. 1 *introduction, let. a–e, f, g*  
Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
Al. 1 *let. ebis*

ebis. sur les recours contre les mandats d'arrêt aux fins de remise et les décisions du service central relatives à des demandes de mise en liberté qui sont fondées sur les articles 19 et 20 de la loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale;

Al. 1 *let. eter***Majorité**

Rejeter la proposition de la minorité



ländische Strafrecht ansteht, dann sind sie fachlich überfordert.

Das alles gilt für das Bundesstrafgericht nicht. Es wird über Beschwerden gegen die Strafverfolgungsorgane des Bundes entscheiden, und zwar über dieselben Zwangsmassnahmen, wie sie mit der Rechtshilfe verlangt werden. Ja, es entscheidet sogar über die Rechtshilfe zwischen den Kantonen – Absatz 1 Litera f dieses Artikels. Die Botschaft stützt auf Seite 219 die verfehlte Zuweisung auf eine Äusserung des Bundesgerichtes im Band 120 I b 119. Im dort entschiedenen Fall war die Frage der Öffentlichkeit des Rechtshilfeverfahrens zu prüfen. Weil die Strassburger Praxis Artikel 6 Ziffer 1 der EMRK für solche Verfahren nicht gelten lässt, wurde der zu entscheidende Fall als Verwaltungsverfahren interpretiert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte legt aber bekanntlich diese Bestimmung autonom, unabhängig vom Landesrecht, aus. Zum Beispiel gilt die Haftung des Staates als Zivilstreit, obwohl wir das national ganz eindeutig als Verwaltungssache betrachten.

Übrigens entscheiden heute auch auf kantonaler Ebene ausschliesslich Strafgerichte und eben nicht Verwaltungsgerichte; gleich verhält es sich im benachbarten Ausland. Namentlich, weil eine obere strafrechtliche Gerichtsinstanz nicht zur Verfügung stand, ist das Rechtshilfeverfahren bisher als rein verwaltungsrechtliches Verfahren abgewickelt worden. Heute, da wir ein Bundesstrafgericht schaffen, ist es aufgrund aller Argumente angezeigt, diesem Bundesstrafgericht auch die Entscheide der internationalen Rechtshilfe zuzuweisen.

Wir können mit der Schaffung einer Differenz dem Ständerat die Möglichkeit einräumen, diese wichtige Frage eingehend zu prüfen. Der immer vorgesetzte Zeitdruck sollte nicht zu Konzessionen an die Qualität der Gesetzgebung verleiten. Das Funktionieren des Gerichtes ab 1. Januar 2004 wird keineswegs gefährdet.

**Jutzet** Erwin (S, FR): Es geht hier um die Frage, wer für die Amtshilfe, für die Auslieferungen zuständig sein soll, ob dies das Bundesstrafgericht oder das Bundesverwaltungsgericht sein soll. Herr Baumann und mit ihm einige Autoren der «Neuen Zürcher Zeitung» sind der Meinung, dass das Bundesstrafgericht besser geeignet wäre. In der Doktrin ist das umstritten. Es ist zu sagen, dass zurzeit und in den letzten 30 Jahren im Bundesgericht in Lausanne die Verwaltungsrechtliche Abteilung für die Auslieferungen und für die Rechtshilfe zuständig war und dass wir damit eigentlich gut gefahren sind. Aber meines Erachtens kann man sich darüber in guten Treuen streiten.

Allerdings bin ich, Herr Baumann, über Ihre Energie, mit der Sie diesen Gedanken verfolgen, ein wenig erstaunt. Ich frage mich schon, was eigentlich dahinter steckt. Mir geht es um ein rasches Verfahren und nicht um immer mehr Beschwerden und immer mehr Instanzen gegen jegliche kleinste Rechtshilfen. Es wird uns vom Ausland vorgeworfen, dass wir grundsätzlich ein gutes Gesetz haben, dass es aber viel zu lange dauert, weil man gegen jeden Entscheid wieder nach Lausanne gehen kann. Ich will keine doppelte Instanz, ich will keine «Berlusconisierung» dieser Verfahren. Herr Baumann, das Problem ist auf dem Tisch. Es wurde Ihnen auch von der Verwaltung eine Art Brücke gebaut, indem gesagt wurde, die Expertenkommission für die Vereinheitlichung der Strafprozessordnung würde sich dieser Frage annehmen.

Ich würde deshalb meinen, dass es Ihnen gut anstehen würde, wenn Sie diesen Minderheitsantrag zurückziehen könnten, sonst würde ich ihn zur Ablehnung empfehlen.

**Thanei** Anita (S, ZH), für die Kommission: Die Kommission hat sich zweimal mit dem jetzt als Minderheitsantrag vorliegenden Antrag Baumann Alexander auseinander gesetzt. Man könnte sehr wohl darüber diskutieren, ob das Rechtshilfeverfahren und das internationale Amtshilfeverfahren eher zum Straf- oder eher zum Verwaltungsrecht gehören. Tatsache ist, dass die einhellige Lehre bis heute davon ausgeht,

dass es sich um ein Verwaltungsverfahren handelt. Heute sorgt die Zentralbehörde in Bern dafür, dass die Verfahren formell nach den Kriterien ablaufen, die im Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen und im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren geregelt sind.

Da bei Rechtshilfegesuchen vorab die formellen Voraussetzungen geprüft werden und sich nicht Fragen der Strafbarkeit und Schuld stellen, ist die Mehrheit der Kommission der Ansicht, dass der Status quo beibehalten werden sollte und dass insbesondere diese Verfahren nicht zeitlich verzögert werden sollten, indem weitere Instanzen zugelassen werden.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

**Glasson** Jean-Paul (R, FR), pour la commission: Quant à l'article 27 alinéa 1er lettre eter proposé par la minorité Baumann J. Alexander, il s'agit là d'un changement de pratique en matière d'entraide judiciaire. Jusqu'ici, de façon constante, ces questions ont été traitées dans une procédure administrative avec recours possible auprès de la Cour de droit public du Tribunal fédéral. Dorénavant donc, la cognition de ces cas devrait être du ressort du Tribunal administratif fédéral. La commission d'experts, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats pensent de même, de façon quasi unanime.

Il semble bien que c'est un article de la «Nouvelle Gazette de Zurich» qui ait inspiré la proposition de la minorité Baumann J. Alexander. Il faut bien dire que certains arguments peuvent militer en faveur d'une attribution de ces causes au Tribunal pénal fédéral.

Mais la majorité de la commission, tout bien considéré et après deux débats, vous invite à rejeter la proposition de la minorité, notamment car le changement éventuel de cap devrait être plutôt étudié plus à fond et dans le cadre d'une réforme substantielle de la loi sur l'entraide pénale internationale et non à l'occasion de la création d'un nouveau tribunal, dont cette proposition et des navettes supplémentaires remettraient en question la mise en place rapide.

**Metzler** Ruth, Bundesrätin: Ich beantrage Ihnen, den Antrag der Minderheit Baumann Alexander abzulehnen und bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Ständerat beschlossenen Zuweisung der Rechtshilfeangelegenheiten an das Bundesverwaltungsgericht zu bleiben. Auch wenn, insbesondere beim Vollzug der Rechtshilfe, zu Massnahmen gegriffen werden muss – Herr Baumann Alexander hat zu Recht darauf hingewiesen –, die strafprozessrechtlichen Charakter aufweisen wie Einvernahme von Zeugen, Hausdurchsuchungen usw., hat sich der Gesetzgeber bereits bei der Schaffung des Bundesgesetzes vom März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen für den verwaltungsrechtlichen Charakter der Strafrechtshilfe entschieden; die Kommissionssprecher haben darauf hingewiesen, weshalb sie einen verwaltungsrechtlichen Charakter hat.

Was spricht gegen eine Zuteilung an das Bundesstrafgericht? Das Bundesstrafgericht befasst sich zur Hauptsache mit Schuld- und mit Tatfragen: Hat der Angeklagte das Delikt begangen? Ist er dafür zur Verantwortung zu ziehen? Darum geht es am Bundesstrafgericht, und in der internationalen Strafrechtshilfe werden genau diese Schuld- und Tatfragen nicht geprüft. Es geht lediglich um die Frage, ob die Schweiz einem ausländischen Rechtshilfeersuchen entsprechen kann oder muss und in der Schweiz liegende Beweismittel oder sich hier aufhaltende Personen dem ausländischen Strafrichter aushändigen bzw. ausliefern muss, damit genau dort Recht gesprochen werden kann.

Neben der Prüfung der Tatbestandsmässigkeit eines geschilderten Sachverhaltes – und das bedingt natürlich auch allgemeine Kenntnisse des materiellen Strafrechtes – stehen vor allem die Fragen des internationalen Verwaltungsrechtes im Vordergrund. Es geht primär darum, in der Sache anwendbare Staatsverträge auszulegen, zu entscheiden, ob das ausländische Verfahren den Grundsätzen der Europäischen Menschenrechtskonvention oder den im Uno-Pakt II

festgelegten Verfahrensgrundsätzen entspricht, und häufig stellt sich auch die Frage, ob der ersuchende Staat Gegenrecht gewährt oder ob das Rechtshilfebegehren in die Kategorie der nicht rechtshilfefähigen Verfahren mit politischem, militärischem oder fiskalischem Hintergrund fällt. Es handelt sich demnach nicht in erster Linie um strafrechtliche oder strafprozessuale Fragen. Insgesamt besteht also, trotz zugegebenermaßen teilweise strafrechtlichem Charakter der internationalen Strafrechtshilfe, kein Anlass, von dem vom Gesetzgeber seinerzeit in Kenntnis der Umstände gewählten System abzuweichen.

Ich möchte noch auf einen anderen wichtigen Punkt hinweisen: Der Minderheitsantrag Baumann Alexander würde zu einer Trennung des Rechtsmittelweges in den Bereichen internationale Strafrechtshilfe und internationale Amtshilfe und damit zu einem erheblichen Koordinationsproblem führen. Die Rechtsmittel gegen Entscheide über Amtshilfeersuchen, z. B. auf dem Gebiet der Bankenaufsicht oder der Doppelbesteuerung, werden heute immer häufiger beansprucht. Amtshilfeersuchen werden nach ähnlichen Grundsätzen wie die Rechtshilfegesuche erledigt. Hier besteht eine enger Konnex. Auch beim Antrag Baumann Alexander wird das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden aus dem Bereich der internationalen Amtshilfe entscheiden. Da wird an der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes nicht gerüttelt.

Aus der beantragten Zuweisung der Strafrechtshilfe an das Bundesstrafgericht ergäben sich somit in der Rechtsprechung zwischen den beiden Gerichten neue Koordinationsbedürfnisse. Die Argumente für einen Systemwechsel, wie ihn Herr Baumann vorschlägt, überzeugen nicht.

Ich beantrage Ihnen daher, den Minderheitsantrag Baumann Alexander abzulehnen.

*Abs. 1 Einleitung, Bst. a–e, ebis, f, g*

*Al. 1 introduction, let. a–e, ebis, f, g*

*Angenommen – Adopté*

*Abs. 1 Bst. eter – Al. 1 let. eter*

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 96 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 28 Stimmen

*Abs. 2 – Al. 2*

*Angenommen – Adopté*

**Art. 28, 29, 29a, 30–32**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

## Änderung bisherigen Rechts

*Modification de droit en vigueur*

**Ziff. 1, 1bis, 2, 3, 3bis, 3ter, 3quater, 4–9**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. 1, 1bis, 2, 3, 3bis, 3ter, 3quater, 4–9**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 9bis**

*Antrag der Kommission*

*Titel*

Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof

*Art. 19 Abs. 4*

Gegen den Überstellungshaftbefehl kann innert zehn Tagen ab der schriftlichen Eröffnung beim Bundesstrafgericht Beschwerde geführt werden ....

*Art. 20 Abs. 2*

.... Gegen den Entscheid der Zentralstelle kann innert zehn Tagen ab der schriftlichen Eröffnung beim Bundesstrafgericht Beschwerde geführt werden ....

**Ch. 9bis**

*Proposition de la commission*

*Titre*

Loi fédérale du 22 juin 2001 sur la coopération avec la Cour pénale internationale

*Art. 19 al. 4*

Le mandat d'arrêt aux fins de remise peut faire l'objet d'un recours au Tribunal pénal fédéral dans un délai de dix jours à compter de la notification écrite ....

*Art. 20 al. 2*

.... La décision du service central peut faire l'objet d'un recours au Tribunal pénal fédéral dans un délai de dix jours à compter de la notification écrite ....

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 10–18**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Ch. 10–18**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 19**

*Antrag der Kommission*

Streichen

**Ch. 19**

*Proposition de la commission*

Biffer

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

*(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 01.023/2612)*

Für Annahme des Entwurfes .... 110 Stimmen

Dagegen .... 1 Stimme

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

