

99.441 s
99.440 n

Parlamentarische Initiativen Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes zur Entlastung des Bundesgerichts

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Ständerates und des Nationalrates

vom 4. und 8. September 1999

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{ter} Absatz 3 in Verbindung mit 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Geschäftsprüfungskommissionen beantragen Ihnen, dem nachfolgenden Erlassentwurf zuzustimmen.

4. und 8. September 1999

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen

Der Präsident der GPK des Ständerates: Bieri

Der Präsident der GPK des Nationalrates: Tschäppät

10574

Übersicht

Die Überlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft und birgt die Gefahr in sich, dass das oberste Gericht in der Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigt wird. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommissionen und der Eidgenössischen Gerichte kann nicht bis zur Realisierung der Totalrevision der Bundesrechtspflege zugewartet werden. Die Totalrevision, die eine nachhaltige Entlastung der Gerichte zur Folge haben wird, kann kaum vor dem Jahr 2004 in Kraft treten. Es besteht deshalb dringender Handlungsbedarf.

Die vorliegende Teilrevision der Bundesrechtspflege soll mit punktuellen Änderungen, die politisch unbestritten sind und rasch realisiert werden können, eine gewisse Entlastung herbeiführen, um bis zur Totalrevision die Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts sicherzustellen. Als Entlastungsmassnahmen schlägt die Vorlage die weitgehende Aufhebung der Direktprozesse in der Zivilrechtspflege, eine massvolle Einschränkung der Legitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde in Strafsachen, die Schaffung einer richterlichen Vorinstanz (Rekurskommission) bei Staatshaftungstreitigkeiten des Bundes, die Schaffung der Voraussetzungen für die Erhöhung der Richterzahl am Versicherungsgericht, die Einschränkung der Prüfungsbefugnis des Versicherungsgerichts auf die Prüfung von Rechtsfragen, die Vereinfachung des Zirkulationsverfahrens sowie weitere administrative und verfahrensmässige Erleichterungen vor.

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege wird durch die Änderungen weder präjudiziert noch konkurrenziert oder verzögert. Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform bleibt unbestritten. Die Arbeiten an der Totalrevision können unabhängig von der vorliegenden Teilrevision weitergeführt werden.

Bericht

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Überlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Die Überlastung der Eidgenössischen Gerichte ist seit den Achtzigerjahren zu einem Dauerproblem geworden und hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft. Innerhalb der letzten zwölf Jahre haben die Eingänge neuer Geschäfte beim Bundesgericht in Lausanne um 34 Prozent zugenommen. In den letzten sechs Jahren haben sich die Eingänge bei ungefähr 5200 jährlich stabilisiert. Diese Stabilisierung darf jedoch nicht zur Annahme verleiten, es zeichne sich eine Entspannung ab, denn die Geschäftslast hat sich zurzeit auf einem Niveau eingependelt, das einem kaum verkraftbaren Übermass entspricht. Beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) in Luzern haben die Beschwerdefälle seit 1994 innerhalb von nur fünf Jahren um 39 Prozent auf 2205 im Jahre 1998 drastisch zugenommen. Für 1999 zeichnet sich bereits eine weitere Steigerung ab.

Die ständige Überlastung der obersten Gerichte birgt ernst zu nehmende Gefahren in sich. Angesichts des hohen Erledigungsdrucks können die Richterinnen und Richter nicht mehr genügend Zeit dafür aufwenden, jeden Einzelfall sorgfältig zu prüfen. Die Überlastung führt zudem zu einer längeren Erledigungsdauer. Damit ist der Rechtsschutz des Einzelnen gefährdet. Unter der heutigen Geschäftslast ist das oberste Gericht in der Erfüllung seiner ureigenen Aufgaben, nämlich der Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung und der Fortbildung des Rechts, beeinträchtigt (vgl. Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege vom Juni 1997, S. 9).

Die Gründe der stetigen Zunahme der Geschäfte beim Bundesgericht und beim Eidgenössischen Versicherungsgericht liegen einerseits in der Ausweitung der Bundesgesetzgebung auf immer weitere Regelungsbereiche. Umfang und Komplexität der Gesetze und Verordnungen nehmen zu. Damit steigen auch die Beschwerdemöglichkeiten an das Bundesgericht. Andererseits sind Bürgerinnen und Bürger heute weniger bereit als früher, behördliche Anordnungen kritiklos hinzunehmen. Insbesondere beim EVG hat zudem die konjunkturelle und wirtschaftliche Situation stark zur Steigerung der Geschäftslast beigetragen (vgl. Schlussbericht der Expertenkommission, S. 10).

112 Frühere Revisionen des OG

Mit der Teilrevision des OG von 1989 (Referendumsvorlage) wurde eine Entlastung des Bundesgerichts unter anderem durch ein Vorprüfungsverfahren für die staatsrechtliche Beschwerde, die Erhöhung der Streitwertgrenze in der Zivilrechtspflege und eine Vereinfachung der Entscheidverfahren angestrebt (BB1 1985 II 737). Die Vorlage scheiterte jedoch in der Volksabstimmung vom 1. April 1990, insbesondere wegen der Erhöhung des Streitwertes sowie der Zugangsbeschränkung an das Bundesgericht.

Die OG-Revision von 1991 (BBl 1991 II 465) nahm unbestrittene Anliegen der verworfenen Vorlage von 1989 wieder auf und brachte eine Entlastung der Eidgenössischen Gerichte durch die Schaffung von richterlichen Vorinstanzen auf der Stufe des Bundes und der Kantone, die Verallgemeinerung der Dreierbesetzung und die Einführung des Zirkulationsverfahrens.

Diese Entlassungsmassnahmen wurden jedoch rasch durch die weiter steigenden Eingänge kompensiert. Bereits 1994 sandte das Bundesgericht in Lausanne bei der Präsentation seines Berichtes über die Amtstätigkeit im Jahre 1993 vor der Presse einen eigentlichen Notruf aus und erklärte, seine Geschäftslast sei nicht mehr zu bewältigen und der Bundesrechtspflege drohe die Gefahr verfassungswidriger Rechtsverzögerungen. Im Gespräch mit den Geschäftsprüfungskommissionen hatten einzelne Kammerpräsidenten des Bundesgerichts eindringlich vor den Folgen weiteren Zuwartens gewarnt und sofort Abhilfe verlangt. In der Folge reichte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates eine Parlamentarische Initiative zur Erhöhung der Zahl der Bundesrichter (Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 24. Mai 1994, BBl 1994 III 1240) ein. Die Vorlage sah die Erhöhung der Zahl der Bundesrichterrinnen und -richter in Lausanne von heute 30 auf maximal 36 vor. Gleichzeitig sollte die Zahl der nebenamtlichen Richter von heute 30 auf 15 reduziert werden. Auf die Vorlage wurde jedoch im Nationalrat im Februar 1995 nicht eingetreten, weil eine Mehrheit befürchtete, dass bei einem zu grossen Gericht die Einheit der Rechtsprechung nicht mehr gewährleistet sei.

Dank organisatorischer und prozessualer Verbesserungen sowie einer Vergrösserung des Mitarbeiterstabes ist es den beiden Gerichten in den letzten Jahren gelungen, die Leistungskapazität erheblich zu steigern. Über die internen Massnahmen geben die Jahresberichte über die Amtstätigkeit des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts eingehend Aufschluss. Die organisatorischen Möglichkeiten zur Steigerung der Erledigungskapazität sind heute weitgehend ausgeschöpft.

113 Hoffen auf die Totalrevision der Bundesrechtspflege

Bereits bei der OG-Revision von 1991 war klar, dass nur eine Totalrevision der Bundesrechtspflege mit einer grundlegenden Strukturreform der längerfristigen Entwicklung gerecht werden und eine nachhaltige Entlastung der Eidgenössischen Gerichte bewirken kann. Die Notwendigkeit einer Totalreform war von keiner Seite bestritten. Die Aussicht auf eine seit längerer Zeit angekündigte Totalrevision der Bundesrechtspflege hat mit dazu beigetragen, dass der Nationalrat einer Erhöhung der Zahl der Bundesrichter nicht zustimmte. 1996 gelangte das Eidgenössische Versicherungsgericht, das eine markante Steigerung der Geschäftslast verzeichnete, erneut an die Geschäftsprüfungskommissionen mit der dringenden Bitte, eine punktuelle OG-Revision zu seiner Entlastung einzuleiten. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement riet von einer Teilrevision ab und verwies auf die bevorstehende Totalrevision. Der Direktor des Bundesamtes für Justiz und Präsident der Expertenkommission stellte die Botschaft zur Totalrevision bereits für 1998 und die parlamentarische Beratung für 1999 in Aussicht. In der Folge verzichteten die Sektionen Behörden der Geschäftsprüfungskommissionen darauf, ihren Kommissionen einen Vorstoss zu beantragen.

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass eine solch tiefgreifende Reform nur in einem längeren Zeitraum realisiert werden kann. Die Expertenkommission für die Totalrevi-

sion der Bundesrechtspflege hat im Juni 1997 ihren Schlussbericht sowie einen Gesetzesentwurf für ein neues Bundesgerichtsgesetz veröffentlicht. Das Bundesamt für Justiz rechnet zum heutigen Zeitpunkt damit, dass im Herbst 2000 die Botschaft zum Bundesgerichtsgesetz verabschiedet wird und das Gesetz bereits im Jahr 2002 in Kraft treten könnte.

12 Dringender Handlungsbedarf

Im Frühling dieses Jahres richtete das Bundesgericht im Rahmen der jährlichen Besuche der Sektionen Behörden der Geschäftsprüfungskommissionen bei den Gerichten erneut die dringende Bitte an das Parlament, durch eine rasche Teilrevision der Bundesrechtspflege eine Entlastung herbeizuführen, um bis zur Realisierung der Totalrevision die Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts zu sichern. Auf Ersuchen der Geschäftsprüfungskommissionen unterbreiteten das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht daraufhin konkrete Vorschläge für eine punktuelle OG-Teilrevision.

Bei der Prüfung der Vorschläge der Gerichte stellten sich den Geschäftsprüfungskommissionen die zwei Möglichkeiten, entweder bis zur Totalrevision der Bundesrechtspflege zuzuwarten oder in Form einer Parlamentarischen Initiative eine rasch zu realisierende OG-Teilrevision vorzuschlagen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen sind zum Schluss gekommen, dass *dringender Handlungsbedarf* besteht. Der Zeitplan der Verwaltung für die Totalrevision wird von den GPK wie auch von den Gerichten als zu optimistisch eingeschätzt. Das neue Bundesgerichtsgesetz wird kaum vor dem Jahr 2004 in Kraft treten. Voraussichtlich wird das Gesetz nur schrittweise in Kraft gesetzt werden können. Damit werden die für die Gerichte entlastenden Wirkungen nur verzögert eintreten. Die Totalrevision ist ein umfangreiches und politisch bedeutendes Geschäft mit tiefgreifenden Änderungen, das nicht unter dem Druck der Ereignisse beschleunigt werden kann. Angesichts der Entwicklung der Geschäftslast der beiden Gerichte ist deshalb ein weiteres Zuwarten bis zur Totalrevision nicht zu verantworten.

Die Eidgenössischen Gerichte stellen als Judikative neben der Legislative und Exekutive die dritte Gewalt des Bundes dar. Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts ist von staatspolitisch hochrangiger Bedeutung. Das Parlament übt die Oberaufsicht über die organisatorischen Belange der Eidgenössischen Gerichte aus. Es trägt damit die Verantwortung dafür, dass die Gerichte in der Lage sind, ihre Funktionen uneingeschränkt wahrzunehmen. Den Gerichten ist von Verfassungen wegen kein Instrument gegeben, direkt in die Gesetzgebung einzugreifen. Umso mehr trägt das Parlament die Verantwortung dafür, in den die Gerichte direkt betreffenden Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn die Gerichte es darum ersuchen. Das Parlament kann sich dem von der dritten Gewalt wiederholt formulierten Hilferuf nicht verschliessen. Da der Bundesrat – abgesehen von der Vorbereitung der Totalrevision – kurzfristig nichts zur Entlastung der Gerichte zu unternehmen gedenkt, erachten es die Geschäftsprüfungskommissionen als unabdingbar, mit einer Parlamentarischen Initiative eine rasch zu realisierende Teilrevision der Bundesrechtspflege vorzuschlagen.

13 Vorgehen der Geschäftsprüfungskommissionen

Auf Wunsch der Sektionen Behörden der Geschäftsprüfungskommissionen erstellten das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht eine Liste von Massnahmen, die nach ihrer Auffassung rasch realisiert werden könnten und zu einer spürbaren Entlastung führen würden. Die Geschäftsprüfungskommissionen stimmten am 29. April (GPK-N) bzw. am 21. Juni 1999 (GPK-S) grundsätzlich einer vorgezogenen Teilrevision des OG zu. Diese soll nur politisch unbestrittene Änderungen beinhalten, während Anliegen, die einen grösseren Einschnitt in das geltende Rechtsmittelsystem darstellen, nach ihrer Auffassung im Rahmen der geplanten Totalrevision des OG anzustreben sind.

Die Kommissionen stimmten am 4. September (GPK-S) bzw. am 8. September 1999 (GPK-N) einstimmig der vorliegenden Parlamentarischen Initiative zu.

14 Merkmale der Vorlage

Die vorliegende Teilrevision des OG hat zum Ziel, mit punktuellen, politisch unbestrittenen Änderungen eine rasche Entlastung der Eidgenössischen Gerichte herbeizuführen. Damit soll die Zeit bis zur Inkraftsetzung der Totalrevision überbrückt und die Funktionsfähigkeit der Gerichte gesichert werden. Die Vorlage sieht folgende Änderungen vor:

141 Aufhebung von Direktprozessen in der Zivilrechtspflege

Mit der Änderung von *Artikel 41 OG* und der Aufhebung von *Artikel 42 OG* sollen Direktprozesse vor Bundesgericht im Zivilrecht weitgehend aufgehoben werden (vgl. Ziff. 21 zu Art. 41 und 42 OG hiernach).

Eine seit langem anerkannte und unbestrittene Massnahme zur Entlastung des Bundesgerichts ist die weitgehende Abschaffung der Direktprozesse, bei denen das Bundesgericht als erste und einzige Instanz urteilt. Direktprozesse sind sehr zeitaufwendig, weil das Gericht den gesamten Sachverhalt einer Streitsache in einem Beweisverfahren abklären muss. Solche Prozesse entsprechen zudem der Stellung des obersten Gerichts nicht. Das Bundesgericht sollte sich vor allem der Auslegung des Rechts widmen können, während Sachverhaltsabklärungen ebenso gut von einem unteren Gericht vorgenommen werden können.

Die neue Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft tritt, schreibt in Artikel 189 Absatz 1 Buchstabe d lediglich noch für öffentlichrechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen oder zwischen Kantonen Direktprozesse vor. Für diesen Bereich ist die direkte Zuständigkeit des Bundesgerichts staatsrechtlich geboten. Gleiches gilt für zivilrechtliche Streitigkeiten auf dieser Ebene.

Im Strafrecht und im öffentlichen Recht ist für die Abschaffung der Direktprozesse vor Bundesgericht die Errichtung von Vorinstanzen auf Bundesebene, d. h. eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts, notwendig. Eine solche Änderung würde den Rahmen einer raschen, einfach durchzuführenden Teilrevision sprengen. Im Zivilrecht hingegen können die Direktprozesse weitgehend aufgehoben werden, weil die erforderlichen Vorinstanzen auf kantonaler Ebene bereits bestehen. Mit der vorgeschlagenen Aufhebung von Direktprozessen sind automatisch –

wie für alle anderen Zivilrechtsstreitigkeiten – die kantonalen Gerichte gemäss dem Prozessrecht der Kantone zuständig.

Die Anzahl der Direktprozesse im Zivilrecht (in den letzten Jahren zwischen 13 und 26 Fälle jährlich) erscheint zwar relativ gering. Da aber jeder dieser Fälle für das Gericht sehr aufwendig ist, verspricht sich das Bundesgericht von der Änderung eine spürbare Entlastung.

Die Abschaffung der Direktprozesse im Zivilrecht bedeutet keine Zugangsbeschränkung zum Bundesgericht. Bei den betroffenen Zivilrechtsstreitigkeiten wird dem Bundesgericht lediglich eine gerichtliche Instanz vorgeschaltet. Die Streitigkeiten können anschliessend wie die übrigen zivilrechtlichen Fälle unter den vom Gesetz bestimmten Voraussetzungen mit Berufung oder Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden. Die Erleichterung für das Bundesgericht besteht darin, dass es den Sachverhalt nicht mehr selber klären muss.

Die Änderung weist in die gleiche Richtung wie die geplante Totalrevision der Bundesrechtspflege, ohne diese zu präjudizieren. Die weitgehende Abschaffung der direkten Zivilprozesse vor Bundesgericht ist im Vernehmlassungsentwurf des Bundesgerichtsgesetzes vorgesehen (Art. 106 Abs. 1 lit. b VE BGG) und wird im Schlussbericht der Expertenkommission als eines der angestrebten Ziele genannt (Schlussbericht vom Juni 1997, S. 16).

142 Einschränkung der Legitimation bei der Nichtigkeitsbeschwerde im Strafrecht

Mit einer Änderung von *Artikel 270* des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BSStP) soll die Berechtigung zur Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht im Wesentlichen vom weiten Kreis der Geschädigten auf die Opfer und ihre engsten Angehörigen beschränkt werden (vgl. Ziff. 24 zu Art. 270 BSStP hier-nach). Nach der heutigen Bestimmung, die mit dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Januar 1993, eingeführt wurde, steht die Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof in Strafsachen allen Geschädigten zu, die sich bereits vorher am Verfahren beteiligt haben und soweit sich der Entscheid auf die Beurteilung ihrer Zivilforderung auswirken kann. Geschädigte sind nicht nur Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes (Art. 2), sondern alle, die durch eine strafbare Handlung einen Schaden erlitten haben. Die Beschwerdelegitimation wurde damit sehr weit gefasst. Überzeugende Gründe dafür sind nicht ersichtlich. Auch die Botschaft zum Opferhilfegesetz vom 25. April 1990 (BBl 1990 II 961) gibt keine Begründung dafür an. Ziel des Opferhilfegesetzes ist es, die Stellung des Opfers und dessen Angehörige im Strafprozess zu stärken. Die bisherige Regelung, wonach auch beliebige Dritte, die durch die Straftat geschädigt wurden, selbst aber nicht Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes sind, zur Nichtigkeitsbeschwerde legitimiert sein sollen, schießt über das Ziel hinaus und belastet das Bundesgericht mit zusätzlichen Beschwerden.

Mit der vorgeschlagenen Änderung bleibt der Schutz des Opfers und seiner Angehörigen vollumfänglich gewahrt. Zudem wird die Beschwerdelegitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde angeglichen (BGE 120 Ia 157 mit Hinweisen), was sachgerecht erscheint. Das Bundesgericht verspricht sich von der Neuerung eine spürbare Entlastung des Kassationshofes.

143 **Gerichtliche Vorinstanz bei der Staatshaftung des Bundes**

Mit der Änderung von *Artikel 10 Absatz 1* des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG) soll dem Bundesgericht im Bereich der Staatshaftung eine Rekurskommission als richterliche Instanz vorgeschaltet werden (vgl. Ziff. 22 hiernach).

Vor der letzten Revision dieser Bestimmung, die seit dem 1. Januar 1994 in Kraft ist, wurden Staatshaftungsstreitigkeiten noch in Direktprozessen vor dem Bundesgericht ausgetragen. Seit der Revision erlässt die zuständige Behörde über streitige Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund eine Verfügung. Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Damit fehlt in diesem wichtigen Bereich, bei dem es hauptsächlich um die Geltendmachung von Forderungen auf Schadenersatz oder Genugtuung aus Staatshaftung gegen den Bund geht, eine richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts. Das Bundesgericht muss deshalb im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde eine volle Sachverhalts- und Rechtskontrolle vornehmen. Dabei ist die Belastung etwa gleich gross, wie wenn diese Streitigkeit in einem direkten Prozess ausgetragen würde.

Mit der Schaffung einer richterlichen Vorinstanz wird das Bundesgericht von der Sachverhaltskontrolle, die bei Haftungsfällen häufig sehr umfangreich ist, entlastet. Es muss als zweite Gerichtsinstanz lediglich noch eine Rechtsprüfung vornehmen (Art. 104 Ziff. b in Verbindung mit Art. 105 Abs. 2 OG). Mit der OG-Revision von 1991 wurden in einigen Bereichen eidgenössische Rekurskommissionen zur Entlastung des Bundesgerichts geschaffen. Mit der vorgeschlagenen Änderung kann eine wichtige Lücke im System der richterlichen Vorinstanzen für das Bundesgericht geschlossen werden.

Die Geschäftsprüfungskommissionen verzichten darauf, die Rekurskommission konkret zu benennen. Die Vorlage verweist auf die zuständige eidgenössische Rekurskommission als erste richterliche Beschwerdeinstanz für Staatshaftungsfälle. Abklärungen der Geschäftsprüfungskommissionen in der Verwaltung haben ergeben, dass sowohl die Errichtung einer weiteren Rekurskommission für Staatshaftung als auch die Zuweisung der Haftungsfälle an eine bestehende Rekurskommission, z. B. die Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen, möglich wäre. Bei der Bildung einer neuen Rekurskommission könnte der Bundesrat auf dem Gebiet des Haftungsrechts spezialisierte Kommissionsmitglieder wählen, die nebenamtlich tätig sind und nach Aufwand entschädigt werden.

Die Wahl der Kommissionsmitglieder und die Organisation der Rekurskommissionen obliegen dem Bundesrat. Er kann im Rahmen seiner Stellungnahme zur Vorlage einen konkreten Antrag stellen oder die Frage auf Verordnungsstufe regeln.

144 **Erhöhung der Richterzahl am Eidgenössischen Versicherungsgericht**

Mit der Änderung von *Artikel 123 Absatz 1 OG* soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Zahl der Bundesrichter am Eidgenössischen Versicherungsgericht in Luzern von heute 9 auf maximal 11 zu erhöhen (vgl. Ziff. 21 zu Art. 123 Abs. 1 OG hiernach). Gleichzeitig erlaubt die Bestimmung, die Zahl der nebenamtlichen Richter von 9 auf 11 zu erhöhen. Die Richterstellen werden mit der Gesetzesänderung

nicht unmittelbar geschaffen, sondern müssten vom Parlament im Rahmen des Budgets noch bewilligt werden.

Die Einführung einer RahmENZAHL von 9 bis 11 Richterinnen und Richtern erlaubt es, flexibel auf die weitere Entwicklung zu reagieren. Die Erhöhung der Zahl der Richter braucht nicht sofort vorgenommen zu werden; sie ist mit der Änderung aber jederzeit möglich.

Die Wahl zusätzlicher Bundesrichterinnen und -richter würde zu einer deutlichen Verbesserung der Situation am Versicherungsgericht führen. Sie wäre einer weiteren Erhöhung der Zahl der juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorzuziehen. Diese können die Richterinnen und Richter zwar stark entlasten und ihre Tätigkeit vorbereiten. Die eigentliche richterliche Arbeit, insbesondere die Verantwortung für die Entscheide, können sie ihnen aber nicht abnehmen. Die Anzahl der juristischen Mitarbeitenden kann deshalb im Verhältnis zur Zahl der Richterinnen und Richter nicht beliebig gesteigert werden. Heute verfügt das Versicherungsgericht über 32 Stellen für juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative von 1994 zur Erhöhung der Zahl der Bundesrichter am Bundesgericht in Lausanne von 30 auf maximal 36 wurde befürchtet, ein zu grosses Richtergremium würde die Einheitlichkeit der Rechtsprechung gefährden. Diese Gefahr besteht beim wesentlich kleineren Versicherungsgericht in Luzern nicht.

145 Einschränkung der Prüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Mit der Änderung von Artikel 132 OG soll die besondere Prüfungsbefugnis (Kognition) des Versicherungsgerichts eingeschränkt werden. Wie das Bundesgericht in Lausanne soll das EVG im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde Entscheide in der Regel nur noch auf Rechtsfehler überprüfen. Dem Versicherungsgericht soll jedoch – im Unterschied zum Bundesgericht – weiterhin die Möglichkeit belassen werden, über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinauszugehen (vgl. Ziff. 21 zu Art. 132 OG hiernach).

Im Unterschied zum Bundesgericht hat heute das Eidgenössische Versicherungsgericht in Streitsachen betreffend Sozialversicherungsleistungen den angefochtenen Entscheid nicht nur auf Rechtsfehler, sondern auch auf Unangemessenheit und den rechtserheblichen Sachverhalt zu überprüfen, wobei es über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinausgehen kann. Die umfangreiche Prüfung, insbesondere die Überprüfung des Sachverhalts, der im Sozialversicherungsbereich oft technische und komplexe Fragen betrifft, ist für das Gericht sehr aufwendig. Es entspricht zudem nicht der Stellung des obersten Gerichts, Sachverhaltsfragen abklären zu müssen. Dazu ist ein unteres Gericht ebenso gut in der Lage. Die Angleichung an das Prüfungsprogramm, das für das Bundesgericht in Lausanne gilt (Art. 104 ff. OG), würde eine bedeutende Entlastung des Versicherungsgerichts bewirken.

Trotz der eingeschränkten Kognition bleibt aber der Rechtsschutz in Bezug auf die Sachverhaltsermittlung genügend gewahrt, weil das Versicherungsgericht nicht an die Feststellung des Sachverhalts durch die richterliche Vorinstanz gebunden ist, wenn diese offensichtlich unrichtig oder unvollständig oder unter Verletzung we-

sentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgte (Art. 105 Abs. 2 OG). In diesen Fällen wird das Eidgenössische Versicherungsgericht nach wie vor seine Rolle als Tatrichter erfüllen.

Die umfassende Kognition des Versicherungsgerichts geht auf die Zeit der Einführung der einzelnen Sozialversicherungszweige zurück. Mit einem zeitgemässen Verständnis der Verwaltungsrechtspflege lässt sie sich nicht mehr vereinbaren. Heute entscheiden in Sozialversicherungssachen stark ausgebaut, qualifizierte kantonale Behörden als richterliche Vorinstanzen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts. Sie prüfen dabei auch den Sachverhalt und die Ermessensausübung durch die Verwaltung (Art. 98a OG). Auch aus dieser Sicht lässt sich eine Angleichung der Kognition des EVG an diejenige des Bundesgerichts rechtfertigen. Der Entwurf des Bundesgerichtsgesetzes der Expertenkommission schlägt ebenfalls eine einheitliche und im Wesentlichen auf Rechtsfragen beschränkte Prüfungsbefugnis des gesamten Bundesgerichts vor (Art. 88 und 90 VE BGG).

Eine Besonderheit der Prüfungsbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichts soll nach Meinung der Geschäftsprüfungskommissionen trotz Angleichung an das Prüfungsprogramm des Bundesgerichts beibehalten werden: die Möglichkeit, über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinauszugehen (*reformatio in peius vel in melius*). Diese Bestimmung wirkt sich in der Praxis zu Gunsten der rechtssuchenden Versicherten aus, die oft nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten sind. Wird zum Beispiel einem Gesuchsteller für eine halbe Invalidenversicherungsrente von der verfügenden Behörde nur eine Viertelsrente zugesprochen und wird dieser Entscheid von der kantonalen Gerichtsinstanz bestätigt, ist es möglich, dass das EVG auf Verwaltungsgerichtsbeschwerde hin feststellt, dass dem Beschwerdeführer auf Grund der Rechtslage sogar eine volle Rente zustehen würde. Wäre das EVG an das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers gebunden, könnte es ihm nur eine halbe Rente zugestehen. Kann es aber über das Begehren hinausgehen, wird das Gericht eine volle Rente sprechen. Müsste das EVG im umgekehrten Fall auf Grund der Rechtslage einen vorinstanzlichen Entscheid zu Ungunsten des Beschwerdeführers ändern, informiert es gemäss seiner eigenen Rechtsprechung auf Grund des verfassungsmässigen Anspruchs auf rechtliches Gehör den Beschwerdeführer über die beabsichtigte Schlechterstellung und macht ihn auf die Möglichkeit aufmerksam, seine Beschwerde zurückzuziehen (BGE 122 V 166). Diese Bestimmung hat im Sozialversicherungsbereich, wo es häufig um existentielle Fragen der Betroffenen geht, nach wie vor ihre Berechtigung.

146 Mehrheitsentscheid beim Zirkulationsverfahren

Im Zirkulationsverfahren nach *Artikel 36b OG* soll neu auch eine Mehrheit der einen Fall beurteilenden Richter entscheiden können. Nach der bisherigen Bestimmung war für den Entscheid auf dem Zirkulationsweg Einstimmigkeit erforderlich (vgl. Ziff. 21 zu Art. 36b OG hiernach).

Das Zirkulationsverfahren wurde bei der OG-Revision von 1991 eingeführt. Vor dieser Revision hatte das Gesetz das Zirkulationsverfahren nicht ausdrücklich vorgesehen, jedoch in der Praxis weitgehend zugelassen (Botschaft vom 18. März 1991, BBl 1991 II 490). Insbesondere für das Eidgenössische Versicherungsgericht bedeutet die heutige Vorschrift, wonach für den Entscheid im Zirkulationsverfahren Einstimmigkeit erforderlich ist, einen grossen Mehraufwand, weil bei Uneinigkeit

unter den urteilenden Richtern die Akten oft mehrfach zirkulieren müssen, bis Einigkeit hergestellt werden kann. Das Versicherungsgericht möchte deshalb zu seiner früheren Praxis zurückkehren, im Zirkulationsverfahren auch Mehrheitsentscheide treffen zu können. Es verspricht sich von der Massnahme eine bedeutende Entlastung.

Das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht treffen heute den weitaus grössten Teil ihrer Entscheide im Zirkulationsverfahren. Daran ändert mit der vorgeschlagenen Neuerung nichts. Jedoch wird das Zirkulationsverfahren in vielen Fällen vereinfacht, wenn keine Einstimmigkeit mehr nötig ist. Unter der Vereinfachung des Zirkulationsverfahrens soll aber die Beratungskultur des Bundesgerichts nicht leiden. Der Vorschlag erlaubt deshalb weiterhin, dass jeder Richter eine mündliche Beratung verlangen kann, wenn er mit seiner Meinung in der Minderheit ist oder findet, es gehe um eine grundlegende Rechtsfrage. Das interne Verfahren an den Gerichten stellt sicher, dass dieses Recht jedes Richters, eine mündliche Beratung zu verlangen, gewahrt bleibt.

Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesgerichtsgesetzes sieht das Zirkulationsverfahren mit Mehrheitsentscheid als Regelfall vor (Art. 55 VE BGG). Der vorliegende Vorschlag zielt damit in die Richtung des Expertenentwurfs der Totalrevision.

147 Weitere Änderungen

30-tägige Beschwerdefrist für die Nichtigkeitsbeschwerde im Strafrecht

Die heute geltenden ungewöhnlichen Fristen für die Einreichung der Nichtigkeitsbeschwerde in Strafsachen gemäss *Artikel 272 Absatz 1 und 2* des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege sollen aufgehoben und der in der Bundesrechtspflege üblichen Frist von 30 Tagen angeglichen werden (vgl. Ziff. 24 hiernach).

Für die Nichtigkeitsbeschwerde im Strafrecht gelten heute eine 10-tägige Frist zur Einreichung einer Beschwerdeerklärung sowie eine weitere Frist von 20 Tagen zur Einreichung der Beschwerdebegründung seit der Zustellung des begründeten Entscheides. Mit der Einführung einer einheitlichen Beschwerdefrist von 30 Tagen kann der Kassationshof des Bundesgerichts davon entlastet werden, in ca. 100 bis 200 Fällen pro Jahr ein Dossier zu eröffnen und das Verfahren abzuschreiben, wenn die Nichtigkeitsbeschwerde zwar angemeldet, aber nach Erhalt der schriftlichen Ausfertigung des Entscheides zurückgezogen oder nicht begründet wird. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird das Rechtsmittelsystem hinsichtlich der Fristen vereinheitlicht und eine Prozessfalle beseitigt. Die Beschwerde soll zudem in Übereinstimmung mit dem Vorschlag des Vernehmlassungsentwurfs (Art. 92 Abs. 1 VE BGG) beim Bundesgericht eingereicht werden statt wie bisher bei der Behörde, die den Entscheid erlassen hat. Zu diesem Zweck wird *Artikel 274* über die Vorinstanzen angepasst.

Stellungnahme der Bundesverwaltungsbehörden

Eine Änderung von *Artikel 110 Absatz 2 OG* soll den Gerichten die Möglichkeit geben, von den zuständigen Bundesverwaltungsbehörden eine Stellungnahme zu Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu verlangen (vgl. Ziff. 21 zu Art. 110 Abs. 2 OG hiernach).

Nach der heutigen Regelung bringt das Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerden den in der Sache zuständigen Bundesverwaltungsbehörden, die gemäss Artikel 103 Buchstabe b OG zur Beschwerde berechtigt gewesen wären, zur Kenntnis (Art. 110 Abs. 1). Diese Behörden können zur Beschwerde Stellung nehmen, sind aber nicht zur Stellungnahme verpflichtet. Die Stellungnahmen dieser Behörden erschöpfen sich heute in der Regel in einem Antrag auf Abweisung oder Gutheissung ohne nähere Begründung. Insbesondere das Eidgenössische Versicherungsgericht hat den Wunsch geäussert, von den in der Sache zuständigen Bundesverwaltungsbehörden eine Stellungnahme verlangen zu können. Eine detaillierte Stellungnahme dieser Behörden – dies betrifft vor allem das Bundesamt für Sozialversicherung BSV und das Staatssekretariat für Wirtschaft seco – wäre für das EVG bei der Behandlung von technisch komplexen Fällen dienlich und würde dem Gericht im vereinfachten Verfahren gemäss Artikel 36a OG die Möglichkeit bieten, für die Urteilsbegründung auf diese Stellungnahme zu verweisen. Die vorgesehene Änderung verpflichtet die Bundesverwaltungsbehörden nicht in jedem Fall, eine Stellungnahme zu verfassen. Damit wird ein unnötiger Aufwand vermieden. Das Bundesgericht kann jedoch eine Stellungnahme verlangen, wenn es dies für sinnvoll erachtet.

Vermeidung von direkten Prozessen im Eisenbahnrecht

Mit einer Änderung von *Artikel 40 Absatz 2* des Eisenbahngesetzes (EBG) soll klargestellt werden, dass bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen über die Kosten und deren Verteilung nach dem vierten Abschnitt des Eisenbahngesetzes die direkte Klagemöglichkeit vor Bundesgericht gemäss Artikel 116 Buchstabe a OG nicht offensteht (vgl. Ziff. 25 hiernach).

Bis zur OG-Revision von 1991 hatte das Bundesgericht im verwaltungsrechtlichen Klageverfahren (d. h. in Direktprozessen) über Kostenstreitigkeiten auf Grund der Artikel 25–32 des Eisenbahngesetzes entschieden. Mit der OG-Revision wollte man weitgehend auf Direktprozesse zu Gunsten des Verfügungsverfahrens verzichten, um das Bundesgericht zu entlasten. Trotzdem blieb damals in Artikel 40 Absatz 2 EBG der Vorbehalt zu Gunsten der verwaltungsrechtlichen Klage nach Artikel 116 Buchstabe a OG bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen stehen. Dass dieser Vorbehalt nicht gestrichen wurde, stufte das Bundesgericht in einem Meinungsaustausch mit dem Bundesamt für Verkehr BAV als gesetzgeberisches Versehen ein (MA 7/1997, Schreiben des Bundesgerichts vom 26. März 1998 an das BAV) und befand, das Bundesgericht könne in diesem Bereich nicht mit verwaltungsrechtlicher Klage angerufen werden. Bei der jüngsten Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. März 1998 wurde der fragliche Vorbehalt ein weiteres Mal nicht gestrichen. Damit könnte erneut eine Unsicherheit über die direkte Zuständigkeit des Bundesgerichts entstehen.

Um in dieser Frage Klarheit zu schaffen, sollte der Gesetzgeber den Vorbehalt streichen. Verwaltungsrechtliche Klagen vor Bundesgericht in den hier zur Diskussion stehenden Kostenstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen rechtfertigen sich nicht, weil sie nicht in erster Linie das bundesstaatliche Verhältnis betreffen. Das Klageverfahren sollte zudem auf Auseinandersetzungen beschränkt werden, die sich nicht für das Verfügungsverfahren eignen, was hier nicht der Fall ist. Die Streichung bedeutet keinen Abbau des Rechtsschutzes, da gegen die Verfügungen der zuständigen Verwaltungsbehörde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen bleibt.

15 Verhältnis der Vorlage zur Totalrevision des OG und zur Justizreform

Die Totalrevision des OG wird durch die vorliegende Teilrevision weder präjudiziert noch konkurrenziert. Die Vorlage geht in den zu revidierenden Punkten in die gleiche Richtung wie der Entwurf für ein neues Bundesgerichtsgesetz der Expertenkommission. Die Totalrevision des OG wird aber damit nicht präjudiziert, weil das neue Bundesgerichtsgesetz das dannzumal geltende Bundesrechtspflegegesetz insgesamt ersetzen wird. Dies hat den Vorteil, dass im Rahmen der Beratung des neuen Gesetzes bereits auf gemachte Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Damit kann der Übergang zum neuen Bundesgerichtsgesetz bereits teilweise vorbereitet werden. Die Totalrevision wird jedoch durch die Teilrevision keinesfalls ersetzt. Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform bleibt unbestritten.

Die Vorlage ist von der Justizreform auf Verfassungsebene, die voraussichtlich im nächsten Jahr zur Abstimmung gelangt, unabhängig.

16 Finanzielle und personelle Auswirkung für den Bund

Die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter bzw. nebenamtlichen Richter am Eidgenössischen Versicherungsgericht (Änderung von Art. 123 Abs. 1 OG) hat Folgen in Bezug auf Kosten für Personal und Infrastruktur. Jedes Gerichtsmitglied hat Anspruch auf einen juristischen Mitarbeiter oder eine juristische Mitarbeiterin. Nach provisorischen Berechnungen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts würden sich für zwei zusätzliche Bundesrichter und zwei juristische Mitarbeiter die jährlichen Gesamtkosten auf ca. 1,2 Millionen Franken belaufen. Für die Einrichtung der Arbeitsplätze entstehen einmalige Kosten von 160 000 Franken. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden nach Aufwand entschädigt. Im Budget werden zurzeit pro nebenamtlichen Richter jährlich ca. 50 000 Franken eingestellt.

Die Kosten, die durch die Zuweisung der Staatshaftungsfälle an eine eidgenössische Rekurskommission entstehen, sind schwierig zu beziffern (Änderung von Art. 10 Abs. 1 VG). Sie hängen von der Anzahl eingehender Beschwerdefälle und der Organisation der Administration, die dem Bundesrat obliegt, ab.

Die übrigen Bestimmungen der Vorlage verursachen keine Kosten für den Bund.

17 Auswirkungen für die Kantone

Durch die Abschaffung bestimmter Direktprozesse im Zivilrecht werden diese Prozesse bestehenden kantonalen Gerichten zugewiesen (Änderung von Art. 41 und Aufhebung von Art. 42 OG). Die Kantone müssen geringfügige Anpassungen ihrer Prozessrechte vornehmen. Allfällige Mehrkosten können nicht abgeschätzt werden. Die Fälle werden sich jedoch auf die Kantone verteilen, sodass die Mehrbelastung für den einzelnen Kanton kaum erheblich sein dürfte.

18 Rechtliche Grundlagen

Die Entlastung des Bundesgerichts ist auf dem Wege der Revision des OG und einiger anderer Bundesgesetze zu verwirklichen. Für diese Änderungen kann sich der Bund auf die verfassungsmässige Kompetenz zur Regelung der Bundesrechtspflege stützen (Art. 103 und 106–114^{bis} BV; neu Art. 188–191 nBV).

19 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage dient mit der Entlastung des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts der Verwirklichung des Anspruchs aus Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, *SR 0.101*), wonach Streitigkeiten über «zivilrechtliche Ansprüche» und «strafrechtliche Anklagen» «innerhalb angemessener Frist» verhandelt werden müssen. Die gleiche Bestimmung wird mit der Einsetzung einer Rekurskommission als unabhängige richterliche Vorinstanz in Staatshaftungsfällen berücksichtigt.

2 Besonderer Teil: Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

21 Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes (OG)

Artikel 36b Zirkulationsverfahren

Das Gericht kann neu auch auf dem Weg der Aktenzirkulation entscheiden, wenn sich keine Einstimmigkeit unter den am Entscheid beteiligten Richtern ergibt. Wie bisher kann jeder Richter eine mündliche Beratung verlangen (vgl. Ziff. 146 hier-
vor).

Artikel 41 Direktprozesse in der Zivilrechtspflege

Absatz 1

Mit der Änderung dieser Bestimmung verbleiben nur noch zivilrechtliche Direktprozesse über Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Kantonen und zwischen Kantonen beim Bundesgericht. Alle zivilrechtlichen Streitigkeiten über Ansprüche von Privaten oder Korporationen gegen den Bund sowie alle zivilrechtlichen Streitigkeiten zwischen Privaten werden den bestehenden kantonalen Gerichten zugewiesen. Die bisherige Möglichkeit der Kantone, in Verfassung oder Gesetzen bestimmte Zivilrechtsstreitigkeiten an das Bundesgericht zu weisen, und die Möglichkeit der Streitparteien, gemeinsam das Bundesgericht direkt anzurufen, werden aufgehoben. Das Bundesgericht bleibt in diesen Fällen aber Rechtsmittelinstanz (vgl. Ziff. 141
hiervor).

Absatz 2

Für zivilrechtliche Ansprüche von Privaten und Korporationen gegen den Bund wird analog zum heutigen Absatz 2 eine Wahl des Gerichtsstandes zwischen der Stadt Bern als Sitz der Eidgenossenschaft und dem Hauptort, in dem der Kläger seinen Wohnsitz hat, vorgesehen.

Artikel 42 Direktprozesse in der Zivilrechtspflege

Mit der Streichung der Bestimmung entfällt die direkte Zuständigkeit des Bundesgerichts für Streitigkeiten über verschiedene Schadenersatz- und Verantwortlichkeitsansprüche gegen einen Kanton, die heute direkt vor den zivil- oder öffentlichrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts ausgetragen werden. Zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen einem Kanton einerseits und Privaten oder Korporationen andererseits werden den bestehenden kantonalen Gerichten zugewiesen.

Artikel 110 Absatz 2 Stellungnahme der Bundesverwaltungsbehörden

Die Änderung erlaubt dem Bundesgericht, im Rahmen der Vernehmlassung zu einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde von den in der Sache zuständigen Bundesverwaltungsbehörden, die nach Artikel 103 Buchstabe b zur Beschwerde berechtigt gewesen wären, eine Stellungnahme zu verlangen (vgl. Ziff. 147 hiervor).

Artikel 117 Buchstabe a Redaktionelle Anpassung

Die Bestimmung wird als Folge der Streichung von Artikel 42 redaktionell angepasst.

Artikel 123 Absatz 1 Zahl der Bundesrichter am Eidgenössischen Versicherungsgericht

Die heutige Bestimmung sieht die fixe Zahl von je neun Mitgliedern und nebenamtlichen Richtern des Versicherungsgerichts vor. Die Änderung führt eine Rahmenzahl von je neun bis elf Bundesrichtern und nebenamtlichen Richtern ein. Damit stehen dem Parlament verschiedene Möglichkeiten offen, im Rahmen des Budgets je nach der Entwicklung der Geschäftslast zusätzliche Richterinnen und Richter zu bewilligen. Es ist möglich, nur die Zahl der Bundesrichter, nur die Zahl der nebenamtlichen Richter oder beide kombiniert zu erhöhen (vgl. Ziff. 144 hiervor).

Artikel 132 Verfahrensvorschriften für das Eidgenössische Versicherungsgericht

Die Bestimmung enthält einen generellen Verweis auf die Verfahrensvorschriften bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die für das Bundesgericht in Lausanne gelten (Art. 103–114). Die bisherigen abweichenden Vorschriften für das Versicherungsgericht in Bezug auf die Sachverhalts- und Angemessenheitsprüfung entfallen. Die Möglichkeit des Gerichts, in Abweichung von Artikel 114 Absatz 1 über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinauszugehen, wird beibehalten (vgl. Ziff. 145 hiervor).

22 Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG)

Artikel 10 Absatz 1 Verfahren bei Staatshaftungsstreitigkeiten

Wie bis anhin erlässt die zuständige Behörde über streitige Ansprüche des Bundes oder gegen den Bund eine Verfügung. Die zuständigen Behörden sind das Eidgenössische Finanzdepartement oder ausgelagerte Verwaltungseinheiten bzw. Unternehmungen des Bundes (Art. 2 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz). Die

Verfügungen können heute nach dem ordentlichen Beschwerdeverfahren direkt mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Neu unterliegen Verfügungen der Beschwerde an eine eidgenössische Rekurskommission, die als erste richterliche Behörde entscheidet. Der Entscheid der Rekurskommission unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (vgl. Ziff. 143 hiervor).

23 Änderung des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP)

Artikel 1 Absatz 1 Redaktionelle Anpassung

Die Bestimmung wird als Folge der Streichung von Artikel 42 redaktionell angepasst.

Artikel 31 Absatz 1 Redaktionelle Anpassung

Die Bestimmung wird als Folge der Streichung von Artikel 42 redaktionell angepasst.

24 Änderung des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP)

Artikel 270 Legitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde

Wie bisher steht die Nichtigkeitsbeschwerde dem Angeklagten und dem öffentlichen Ankläger des Kantons zu. Mit der Änderung der Norm wird die Legitimation zur Nichtigkeitsbeschwerde der Geschädigten im Wesentlichen auf die Opfer und ihre Angehörigen eingeschränkt. Zur besseren Verständlichkeit wird die Norm neu gegliedert. Gleichzeitig wird die Rechtsprechung des Bundesgerichtes in Bezug auf die Beschwerdelegitimation der Opfer und der Strafantragsteller aufgenommen, was der Klarheit und Vollständigkeit des Gesetzes dient (vgl. Ziff. 142 hiervor).

Absätze 1 und 2 Legitimation des Angeklagten

Die Normen geben bisheriges Recht wieder (Abs. 1, 2 und 5 bisher).

Absatz 3 Legitimation der öffentlichen Ankläger

Die Norm gibt bisheriges Recht wieder (Abs. 1 und 6 bisher)

Absatz 4 Legitimation des Opfers

Die bisherige weite Legitimation, wonach die Nichtigkeitsbeschwerde unter bestimmten Voraussetzungen auch allen Geschädigten zusteht, entfällt. Dass die Nichtigkeitsbeschwerde auch dem Opfer zusteht, wenn es sich bereits vorher am Verfahren beteiligt hat und soweit der Entscheid seine Zivilansprüche betrifft oder sich auf deren Beurteilung auswirken kann, ergibt sich bereits aus Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c des Opferhilfegesetzes (*SR 312.5*). Es wird hier jedoch der Klarheit halber nochmals mit dem entsprechenden Gesetzeshinweis wiederholt. Opfer im Sinne dieser Norm ist nicht nur das Opfer selbst, sondern auch dessen engste Angehörige, da

diese dem Opfer in prozessualer Hinsicht gleichgestellt sind (Art. 2 Abs. 2 lit. b und c OHG). Dies betrifft den Ehegatten des Opfers, dessen Kinder und Eltern sowie andere Personen, die ihm in ähnlicher Weise nahestehen.

Der *zweite Satz* nimmt die Rechtsprechung des Bundesgerichts auf, wonach die Nichtigkeitsbeschwerde dem Opfer allgemein zusteht, soweit es eine Verletzung von Rechten geltend macht, die ihm das Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten einräumt (BGE 120 IV 51 und 57).

Absatz 5 Legitimation des Strafantragstellers

Mit der Bestimmung wird die Rechtsprechung des Bundesgerichts aufgenommen, wonach dem Strafantragsteller die Nichtigkeitsbeschwerde zusteht, soweit es um das Strafantragsrecht als solches geht (BGE 120 IV 51 und 57).

Absatz 6 Legitimation des Privatstrafklägers

Die Norm entspricht der Bestimmung, wie sie bis zum Inkrafttreten des Opferhilfegesetzes am 1. Januar 1993 galt. Sie wurde aufgehoben, weil mit der Änderung im Rahmen des Opferhilfegesetzes die Legitimation auf alle Geschädigten ausgedehnt wurde und damit der Privatstrafkläger ebenfalls legitimiert war, soweit er selbst Geschädigter war. Mit der Streichung entstand jedoch eine Lücke für jene Fälle in gewissen Kantonen, wo der Privatstrafkläger praktisch an die Stelle des öffentlichen Anklägers tritt, aber selber nicht Geschädigter ist. In diesen Fällen sollte dem Privatstrafkläger die Nichtigkeitsbeschwerde zustehen. Diese Lücke wird hier geschlossen.

Absatz 7 Legitimation von bestimmten Kategorien von Dritten

Mit der Änderung von Artikel 270 soll zwar die Legitimation von Dritten, die nicht selbst Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes sind, aufgehoben werden. In der Praxis zeigte sich jedoch, dass es einzelne Kategorien von Dritten gibt, denen die Nichtigkeitsbeschwerde zugestanden werden sollte. Dies betrifft Dritte, die durch eine Einziehung im Sinne von Artikel 58 des Strafgesetzbuches oder durch eine Urteils publikation in ihren Rechten betroffen sind.

Artikel 272 Beschwerdefrist bei der Nichtigkeitsbeschwerde

Absatz 1

Mit der Änderung wird die Beschwerdefrist von 20 auf 30 Tage seit der Zustellung der vollständigen Ausfertigung des Entscheides ausgedehnt. Die bisherige Beschwerdeerklärung entfällt. Die Beschwerde ist beim Bundesgericht statt bei der Behörde, die den Entscheid gefällt hat, einzureichen.

Absatz 2

streichen

Absatz 5

Die Bestimmung wird nur redaktionell angepasst.

Artikel 274 Vorinstanz

Absatz 1

Der bisherige Artikel 274 wird ersetzt durch eine Regelung, wonach das Bundesgericht die Beschwerde der Vorinstanz zustellt und von ihr die Vorakten einholt.

Absätze 2 und 3 (neu)

Die Bestimmungen gewährleisten, dass die Partei, die Nichtigkeitsbeschwerde führen will, in jedem Fall einen schriftlich begründeten Entscheid erhält. Dabei wird den unterschiedlichen Strafprozessordnungen der Kantone Rechnung getragen.

Artikel 278 Absatz 3 Redaktionelle Anpassung und Präzisierung

Die Bestimmung wird als Folge der Änderung von Artikel 270 redaktionell angepasst und präzisiert. Materiell bedeutet die Anpassung keine Änderung.

25 Änderung des Eisenbahngesetzes (EBG)

Artikel 40 Absatz 2 Zuständigkeit für Entscheide über Kostenstreitigkeiten

Mit der Streichung des Vorbehalts zu Gunsten der verwaltungsrechtlichen Klage vor Bundesgericht nach Artikel 116 Buchstabe a OG bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen (bisheriger Satz 2) wird klargestellt, dass die Aufsichtsbehörde auch bei Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen über Kosten und deren Verteilung sowie über Vergütungen auf Grund der Artikel 19, 21 und 25–32 EBG erstinstanzlich entscheidet. Die Entscheide unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (vgl. Ziff. 147 hiavor).

10574