



System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter

Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates

vom 5. Februar 2025

Schlüsselbegriffe



Eidgenössische Gerichte

Auf Bundesebene gibt es vier Gerichte an unterschiedlichen Standorten: das Bundesgericht (Lausanne und Luzern), das Bundesverwaltungsgericht (St. Gallen), das Bundesstrafgericht (Bellinzona) und das Bundespatentgericht (St. Gallen).

Nebenamtliche Richterinnen und Richter

Nebenamtliche Richterinnen und Richter übernehmen dieses Amt an einem Gericht zusätzlich zu ihrer hauptberuflichen Tätigkeit. Sie sind an der Bearbeitung einzelner Fälle beteiligt und erhalten dafür ein Taggeld.



Wahl von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern

Die Bundesversammlung wählt nebenamtliche Richterinnen und Richter gleich wie ordentliche für eine Amtsdauer von sechs Jahren. Zuständig für die Vorbereitung der Wahl ist die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung.

Spruchkörper

Über die Fälle, die einem Gericht unterbreitet werden, urteilt ein Spruchkörper, der aus bis zu sieben Richterinnen bzw. Richtern besteht. Darunter können sich auch nebenamtliche Richterinnen und Richter befinden. Die Grösse des Spruchkörpers hängt von der Verfahrensart und der Bedeutung der juristischen Fragestellung ab.



Das Wichtigste in Kürze

Das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten ist grundsätzlich zweckmässig. Es trägt zu einer effizienten Rechtsprechung bei, stösst aber rasch an Grenzen. Mit den Risiken des Systems für eine unabhängige und kohärente Rechtsprechung gehen die Gerichte angemessen um. Unter gewissen Voraussetzungen könnte das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auch auf das Bundesverwaltungsgericht ausgeweitet werden.

Ausgehend von einem Antrag der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) beauftragten die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) im Januar 2023 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter.

An ihrer Sitzung vom 24. August 2023 entschieden die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK des National- und Ständerates, dass die Evaluation die Zweckmässigkeit des Einsatzes nebenamtlicher Richterinnen und Richter am Bundesgericht (BGer), am Bundesstrafgericht (BStGer) und am Bundespatentgericht (BPatGer) prüfen solle. Zudem solle evaluiert werden, inwiefern der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am Bundesverwaltungsgericht (BVGer), das gegenwärtig nicht über diese Möglichkeit verfügt, angezeigt wäre.

Die PVK hat durch eine externe Auftragnehmerin eine Online-Befragung bei den nebenamtlichen und ordentlichen Richterinnen und Richtern sowie den Gerichtsschreibenden an den Gerichten durchführen lassen. Zur Vertiefung führte die PVK Gruppengespräche und Einzelinterviews durch. Darüber hinaus erstellte die PVK statistische Analysen zur Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Mit einem externen Rechtsgutachten liess die PVK klären, inwieweit die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern geeignet sind.

Anhand dieser Analysen kommt die PVK zu folgenden Schlüssen:

Aus den rechtlichen Vorgaben gehen die Einsatzgründe für nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht klar hervor

In den rechtlichen Grundlagen des BGer und BStGer bleibt weitgehend unklar, aus welchen Gründen nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden sollen. Das BPatGer dagegen besteht fast ausschliesslich aus nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Sie werden in allen Spruchkörpern eingesetzt, weshalb bei diesem Gericht keine spezifischen Gründe für ihren Einsatz erforderlich sind (Ziff. 7.1).

Nebenamtliche Richterinnen und Richter entlasten im Allgemeinen die Gerichte, ihr Einsatz kann aber auch zu Mehraufwand führen

Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern trägt insgesamt zu einer effizienten Rechtsprechung an den Gerichten bei. Die Gerichte können nebenamtliche Richterinnen und Richter bei einer hohen Geschäftslast oder beim Ausfall von ordentlichen Richterinnen und Richtern einsetzen, damit die Urteile innert angemessener Frist gefällt werden (Ziff. 3.1). Insbesondere stellen nebenamtliche Richterinnen und Richter die Fallerledigung in verschiedenen Verfahrenssprachen sicher (Ziff. 3.2).

Ein effizienter Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern bedingt allerdings, dass sie regelmässig Fälle für das jeweilige Gericht erledigen, damit sie die Abläufe und die Praxis zu kennen. Ohne die notwendige Erfahrung kann ihr Einsatz zu Mehraufwand für die Gerichte führen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ihre Vorarbeiten für Urteile stark überarbeitet werden müssen (Ziff. 3.3).

Ein häufigerer Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist nur begrenzt möglich

Die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten ist insgesamt angemessen. Sie variiert stark zwischen den Gerichten bzw. beim BStGer zwischen den Kammern. Dies lässt sich insbesondere mit den unterschiedlichen Aufgaben der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den Gerichten erklären. Die Einsatzhäufigkeit hängt zudem davon ab, wie oft die nebenamtlichen Richterinnen und Richter aufgeboden werden und ob sie die Aufgebote annehmen (Ziff. 6.1). Insbesondere an der Berufungskammer des BStGer erweist es sich wegen der begrenzten Verfügbarkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter als schwierig, die Spruchkörper zusammenzustellen. Die Gerichte würden einen vermehrten Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern aufgrund der damit verbundenen Schwierigkeiten nur teilweise begrüssen (Ziff. 6.2).

Mit den Risiken für eine unabhängige und kohärente Rechtsprechung gehen die Gerichte zweckmässig um

Die Gerichte haben Vorgaben erlassen, welche die Unabhängigkeit der Rechtsprechung beim Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sicherstellen sollen. Diese sind aus rechtlicher Sicht geeignet und bewähren sich in der Anwendung. Das BPatGer trägt der Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und -richter mit detaillierten Ausstandsregeln Rechnung (Ziff. 4.1, 4.2). Die Qualität der Rechtsprechung wird insgesamt gewahrt, auch wenn gewissen nebenamtlichen Richterinnen und Richtern die notwendige Erfahrung fehlt (Ziff. 5.1). Die Spruchkörper werden an den Gerichten so zusammengesetzt, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter möglichst in der Minderheit sind. Dadurch wird eine einheitliche Rechtsprechung gewährleistet (Ziff. 5.3).

Das Parlament wählt nicht immer Richterinnen und Richter mit den notwendigen Kompetenzen

Die Gerichte stufen die Zusammenarbeit mit den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern mehrheitlich positiv ein (Ziff. 6.2). Negative Erfahrungen gibt es oft in Fällen, in denen mögliche Probleme bereits bei der Wahl der entsprechenden Person absehbar waren. Zwar enthält die Stellenausschreibung nach Ansicht der Gerichte jeweils die wichtigen Eignungskriterien für das Amt. Doch prüfe die Gerichtskommission, die für die Vorbereitung der Wahl zuständig ist, die zeitliche Verfügbarkeit der Kandidierenden sowie ihre Erfahrungen und Sprachkenntnisse nicht immer ausreichend oder gewichte andere Kriterien wie die Parteizugehörigkeit und das Geschlecht teilweise höher. Die Erfahrungen des BPatGer mit dem Wahlverfahren fallen demgegenüber positiver aus. Dies liegt einerseits daran, dass eine vorberatende Kommis-

sion von Fachpersonen eine Vorauswahl trifft, und andererseits sind die Kandidierenden in der Regel nicht Mitglied einer politischen Partei, wodurch die Wahl ihre parteipolitische Bedeutung verliert (Ziff. 5.2).

Unter gewissen Bedingungen könnten auch am BVGer nebenamtliche Richterinnen und Richter zweckmässig eingesetzt werden

Am BVGer gibt es gegenwärtig keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Angesichts der Ergebnisse der Evaluation zu den anderen Gerichten erachtet die PVK einen zweckmässigen Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern aber als möglich. Mit ihrem Einsatz könnten kürzere Belastungsspitzen einzelner Abteilungen oder krankheitsbedingte Ausfälle von ordentlichen Richterinnen und Richtern bewältigt werden (Ziff. 8.2). Gleichzeitig müssten nebenamtliche Richterinnen und Richter aber regelmässig zum Einsatz kommen, um die Praxis ihrer Abteilung zu kennen, so dass für das Gericht kein Mehraufwand entsteht. Nebenamtliche Richterinnen und Richter eignen sich angesichts ihrer begrenzten Verfügbarkeit hingegen nicht, um systematische Überlastungen zu beheben (Ziff. 8.1). Je nach Abteilung des BVGer bieten sich eher juristische nebenamtliche Richterinnen und Richter oder Fachrichterinnen und -richter, d. h. Personen mit technischer Ausbildung, an (Ziff. 8.2). Das BVGer selbst steht der Einführung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am eigenen Gericht allerdings kritisch gegenüber (Ziff. 8.1).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation	9
1.2	Vorgehen	10
1.3	Mehrwert und Grenzen der Evaluation	11
1.4	Aufbau des Berichts	14
2	Das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten	14
2.1	Die vier eidgenössischen Gerichte	14
2.1.1	Bundesgericht	14
2.1.2	Bundesverwaltungsgericht	15
2.1.3	Bundesstrafgericht	15
2.1.4	Bundespatentgericht	16
2.2	Rechtliche Grundlagen zu nebenamtlichen Richterinnen und Richtern	17
2.3	Spannungsfeld des Einsatzes nebenamtlicher Richterinnen und Richter	18
3	Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer effizienten Rechtsprechung	20
3.1	Nebenamtliche Richterinnen und Richter unterstützen die Gerichte bei Arbeitslastspitzen und Ausfällen	21
3.1.1	Einsatzgründe	21
3.1.2	Rolle in den Spruchkörpern	25
3.2	Nebenamtliche Richterinnen und Richter stellen die Fallerledigung in allen Sprachen sicher	25
3.3	Nebenamtliche Richterinnen und Richter entlasten die Gerichte, ihr Einsatz kann aber auch zu Mehraufwand führen	26
4	Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer unabhängigen Rechtsprechung	28
4.1	Die rechtlichen Grundlagen sind geeignet, um die Unabhängigkeit sicherzustellen	28
4.2	Die Ausstandsregeln werden angemessen angewendet und bewähren sich in der Praxis	29
5	Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer qualitativ guten Rechtsprechung	31
5.1	Spezifisches Fachwissen ist nur am BPatGer Voraussetzung für die Wahl	31
5.2	Aus Sicht der Gerichte werden die Kompetenzen bei der Wahl zu wenig berücksichtigt	33

5.3	Die Kohärenz der Rechtsprechung wird hauptsächlich durch die Zusammensetzung der Spruchkörper sichergestellt	34
5.4	Die nebenamtliche Tätigkeit stellt ein Übungsfeld für ein ordentliches Richteramt dar	36
6	Einsatzhäufigkeit nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten	38
6.1	Die Einsatzhäufigkeit an den Gerichten ist sehr unterschiedlich, aber erklärbar	38
6.2	Ein vermehrter Einsatz wäre nur teilweise erwünscht und ist begrenzt möglich	40
7	Eignung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter	42
7.1	Es fehlen Vorgaben zu den Gründen, aus welchen nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden	43
7.2	Unterschiede in den rechtlichen Vorgaben zwischen den Gerichten sind nur teilweise nachvollziehbar	44
8	Möglicher Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BVGer	45
8.1	Eine systematische Überlastung können nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht beheben	45
8.2	Der Einsatz wäre bei kürzeren Belastungsspitzen und Ausfällen zweckmässig	47
8.2.1	Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Effizienz der Rechtsprechung	47
8.2.2	Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung	48
8.2.3	Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Qualität der Rechtsprechung	48
9	Schlussfolgerungen	50
9.1	Aus den rechtlichen Vorgaben gehen die Einsatzgründe für nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht klar hervor	50
9.2	Nebenamtliche Richterinnen und Richter entlasten im Allgemeinen die Gerichte, ihr Einsatz kann aber auch zu Mehraufwand führen	51
9.3	Ein vermehrter Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist nur begrenzt möglich	51
9.4	Mit den Risiken für eine unabhängige und kohärente Rechtsprechung gehen die Gerichte angemessen um	52
9.5	Das Parlament wählt nicht immer Richterinnen und Richter mit den notwendigen Kompetenzen	53

9.6	Das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter könnte unter gewissen Bedingungen auch auf das BVGer ausgeweitet werden	53
	Abkürzungsverzeichnis	55
	Literatur und Dokumentenverzeichnis	56
	Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	58
	Anhänge	
1	Herangehensweise der Evaluation	60
2	Bewertungskriterien	61
3	Anzahl Richterinnen und Richter sowie Einsatzhäufigkeit nach Gericht	64
	Impressum	67

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Fragestellungen der Evaluation

An drei der vier eidgenössischen Gerichte kommen neben den ordentlichen auch nebenamtliche Richterinnen und Richter zum Einsatz: am Bundesgericht (*BGer*), am Bundesstrafgericht (*BStGer*) und am Bundespatentgericht (*BPatGer*).¹ Nur am Bundesverwaltungsgericht (*BVGer*) werden keine eingesetzt. Die Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter variiert von Gericht zu Gericht. Sie üben ihre nebenamtliche Funktion am entsprechenden Gericht ohne festen Beschäftigungsumfang aus. Ihr Einsatz kann dazu dienen, Geschäftsspitzen zu bewältigen, den Wissensstand des Gerichts zu erweitern und die Nähe zur Praxis zu gewährleisten sowie potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für ordentliche Richterstellen zu identifizieren.

Die eidgenössischen Gerichte beantragen zur Bewältigung der kontinuierlich steigenden Fallzahl regelmässig Erhöhungen der Anzahl ordentlicher Richterstellen. In der Diskussion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) zu einem solchen Antrag des *BGer*² im Jahr 2021 wurde moniert, dass das Gericht mit den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern über Ressourcen verfüge, die es ungenügend oder schlecht ausschöpfe. Ausserdem wurden im Austausch der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) mit den eidgenössischen Gerichten³ wie auch in der juristischen Literatur⁴ immer wieder Bedenken bezüglich der Unabhängigkeit und der Qualität der Rechtsprechung beim Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern aufgebracht.

Ausgehend von einem Evaluationsantrag der RK-N an die GPK des Nationalrates (GPK-N) beauftragten die GPK des National- und des Ständerates (GPK-N/S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 24. Januar 2023 mit einer Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an den eidgenössischen Gerichten. Auf der Grundlage einer Projektskizze der PVK legten die Subkommissionen Gerichte/BA der GPK-N/S, die für die Evaluation zuständig sind, am 24. August 2023 die Ausrichtung der Evaluation fest. Vorab wurde die RK-N an ihrer Sitzung vom 3. Juli 2023 zur Projektskizze der PVK für die vorliegende Evaluation konsultiert. Gemäss Entscheid der zuständigen Subkommissionen der GPK soll die Evaluation die folgenden Fragestellungen beantworten:

- Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer *effizienten Rechtsprechung* der einzelnen Gerichte bei (Ziff. 3)?

¹ Bundesgesetz vom 17.6.2005 über das Bundesgericht (BGG; SR **173.110**), Bundesgesetz vom 20.3.2009 über das Bundespatentgericht (PatGG; SR **173.41**), Bundesgesetz vom 19.3.2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG); SR **173.71**).

² RK-N (2022): Bericht der RK-N vom 23.6.2022 (BBI **2022** 1931).

³ Vgl. z. B. GPK-N/S (2022): Planung und Aufbau der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts, Bericht der GPK-N/S vom 20.09.2022 (BBI **2022** 2429).

⁴ Vgl. z. B. Kiener, Regina / Medici, Gabriela (2011): Anwälte und andere Richter. In: Justice - Justiz - Giustizia 2011/2, 2.

- Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer *unabhängigen Rechtsprechung* der einzelnen Gerichte bei (Ziff. 4)?
- Trägt der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer *qualitativ guten Rechtsprechung* der einzelnen Gerichte bei (Ziff. 5)?
- Ist die *Einsatzhäufigkeit* nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile angemessen (Ziff. 6)?
- Sind die *rechtlichen Vorgaben* für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den verschiedenen Gerichten geeignet (Ziff. 7)?
- Wäre der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am *BVGer* angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile an den anderen Gerichten zweckmässig (Ziff. 8)?

1.2 Vorgehen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragestellungen verwendete die PVK die in Tabelle 1 aufgeführten Methoden der Datenerhebung und Datenanalyse. Anhang 1 des Berichts enthält eine Übersicht der Herangehensweise der Evaluation. Die von der PVK angewandten Bewertungskriterien sind in Anhang 2 beschrieben.

Tabelle 1

Methodenübersicht

Fragestellungen	Online-Befragung (ext. Mandat)	Fokusgruppen-gespräche/ Interviews	Statistische Analyse	Rechtsgutachten (ext. Mandat)
1.–3. Effizienz, Unabhängigkeit, Qualität der Rechtsprechung	*	*		(*)
4. Einsatzhäufigkeit	(*)	(*)	*	
5. Eignung der Rechtsgrundlagen	(*)	(*)		*
6. Bundesverwaltungsgericht		*		(*)

Legende: * = Hauptbeitrag zur Analyse; (*) = sekundärer Beitrag zur Analyse

Der Einfluss des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern auf die Effizienz, Unabhängigkeit und Qualität der Rechtsprechung wurde anhand einer *Online-Befragung* bewertet, bei der sowohl die nebenamtlichen als auch die ordentlichen Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreibenden der drei Gerichte befragt wurden.⁵ Mit der Durchführung und Auswertung der Befragung beauftragte die PVK

⁵ Aufgrund der tiefen Anzahl ordentlicher Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreibender am BPatGer und der dadurch nicht gewährleisteten Anonymität wurden diese beiden Gruppen nicht in die Befragung einbezogen. Deren Sicht wurde im Rahmen von Interviews erhoben.

das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR der Hochschule Luzern.⁶ Damit die Ergebnisse zu den drei Gerichten vergleichbar sind, wurden die Fragen für die verschiedenen Gerichte und befragten Personengruppen nur möglichst geringfügig angepasst.

Um die Ergebnisse der Online-Befragung zu vertiefen und offene Fragen zu klären, führte die PVK *Fokusgruppengespräche* mit den Abteilungs- bzw. Kammerpräsidien am *BGer* und *BStGer* durch. Zudem führte die PVK *Interviews* mit den Präsidenten aller Gerichte, den Gerichtsschreibern am *BPatGer*, dem Bundesamt für Justiz (BJ) und dem Sekretariat der Gerichtskommission (GK) der Bundesversammlung durch. Anhand eines Fokusgruppengesprächs am *BVGer* wurde vertieft, inwiefern der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an diesem Gericht angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile, die sich an den anderen Gerichten zeigten, zweckmässig wäre. Insgesamt sprach die PVK mit knapp 40 Personen, die im Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner am Ende des Berichts aufgeführt sind.

Darüber hinaus hat die PVK *statistische Analysen* zur Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern auf der Grundlage anonymisierter Daten der Gerichte vorgenommen. Aufgrund verschiedener Einschränkungen und der begrenzten Vergleichbarkeit der Daten der verschiedenen Gerichte (vgl. auch Ziff. 1.3) beschränkte sich die PVK bei der Darstellung der Ergebnisse letztlich auf die Auswertung der Anzahl eingesetzter nebenamtlicher Richterinnen und Richtern und deren Fallerledigung.

Um zu klären, inwieweit die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern geeignet sind, liess die PVK ein externes *Rechtsgutachten* erstellen. Das Gutachten von Prof. Dr. Regina Kiener, Prof. Dr. Andreas Lienhard und Dr. Peter Bieri-Evangelisti ist in den vorliegenden Bericht eingeflossen.⁷

Die Datenerhebungen und -analysen fanden von Januar bis Mai 2024 statt. Nach Abschluss der Evaluation tauschte sich die PVK mit den Gerichten über die wichtigsten Erkenntnisse aus. Alle Gerichte und das BJ wurden ausserdem im Oktober 2024 dazu eingeladen, zum Berichtsentwurf Stellung zu nehmen.

1.3 Mehrwert und Grenzen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation bietet eine umfassende Betrachtung des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten. Die unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen liefern eine breit abgestützte Bewertung der Vor- und Nachteile des Einsatzes dieser nebenamtlichen Richterinnen und Richter.

⁶ van der Heiden, Nico / Oehri, Isabelle / Beeler, Christine / Ruoranen, Kaisa (2024): System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter: Online-Befragung der ordentlichen und nebenamtlichen Richterpersonen sowie der Gerichtsschreibern. Luzern.

⁷ Kiener, Regina / Lienhard, Andreas / Bieri-Evangelisti, Peter (2024): Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Juristisches Gutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Bern.

Sowohl die rechtlichen Bestimmungen wie auch die gegenwärtige Praxis an den einzelnen Gerichten zum Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden durch die PVK kritisch gewürdigt. Somit kann die Evaluation eine Antwort auf die in der RK-N geführte Diskussion über den zweckmässigen Einsatz liefern. In solchen Debatten wird immer wieder erwähnt, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter dieses Amt oftmals nur ausüben würden, um den Titel auf der Visitenkarte aufführen zu können. Durch die Evaluation wird nun der Nutzen dieses Systems wie auch seine Grenzen dargestellt.

Die Diskussion zum möglichen Einsatz dieser Richterkategorie führten die GPK auch mit dem *BVGer*. Verschiedentlich wurden Beispiele von anderen Gerichten herangezogen, welche für respektive gegen die Möglichkeit eines Einsatzes am *BVGer* sprechen sollten. Die vorliegende Evaluation liefert für diese Diskussion eine fundierte Grundlage.

Darüber hinaus wird der Aspekt der Unabhängigkeit der Rechtsprechung genauer betrachtet, der mit Blick auf die nebenamtlichen Richterinnen und Richter auch in der Literatur immer wieder kritisch bewertet wird.⁸

Die gerichtsinterne Organisation und die Kosten des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden aufgrund des Beschlusses der Subkommissionen über die Ausrichtung der Evaluation nicht analysiert. Infolge der Grenzen der parlamentarischen Obergrenze über die Gerichte (vgl. Kasten 1) hat die PVK zudem nicht untersucht, wie sich der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern auf die materiellen Entscheide einzelner Spruchkörper auswirkt. Aus demselben Grund werden auch keine Aussagen über die Arbeitsleistungen einzelner nebenamtlicher Richterinnen und Richter getroffen.

⁸ Kiener / Medici (2011), 2.

Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte

Die Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte obliegt der Bundesversammlung (Art. 169 Abs. 1 BV)⁹. Dementsprechend erstreckt sich die Oberaufsicht sowohl auf das *BGer* wie auch die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes.¹⁰ Eine verfassungsrechtliche Grenze der Oberaufsicht über die Gerichte bildet die richterliche Unabhängigkeit (Art. 191c BV). Im Wesentlichen befasst sich die Oberaufsicht mit der Geschäftsführung der Gerichte. Dazu gehören sowohl der Finanzhaushalt, die Organisation der Gerichte wie auch die Auseinandersetzung mit Kennzahlen zur Gerichtstätigkeit.¹¹

In der Praxis halten sich die GPK an eine erweiterte Auslegung ihrer Aufgabe, gemäss der «sich die Oberaufsicht über die Gerichte nicht grundsätzlich von jener unterscheidet, wie sie über Bundesrat und Verwaltung ausgeübt wird».¹² Die Oberaufsicht über die Gerichte wird jedoch mit einer gewissen Zurückhaltung und unter Respektierung der Zuständigkeiten aller Akteure ausgeübt. Dazu gehört, dass sie sich auf systemische Fragen fokussiert und in Bezug auf Informationen über einzelne Personen zurückhält. Dem wurde in der vorliegenden Evaluation der PVK Rechnung getragen.

Methodische Einschränkungen ergeben sich bei der statistischen Auswertung. Die Zahlen zum Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern lassen sich in der statistischen Auswertung kaum zwischen den Gerichten und auch den Abteilungen bzw. Kammern vergleichen. Die drei Gerichte unterscheiden sich hinsichtlich der Instanz, aber auch der Art von Verfahren, die geführt werden. So werden beim *BStGer* beispielsweise Verfahren mit Anhörungen der Parteien in Bellinzona geführt. Ähnlich ist dies beim *BPatGer* der Fall, während sich die Arbeit am *BGer* fast ausschliesslich auf die Akten der Vorinstanzen stützt. Dadurch ist die Rolle der nebenamtlichen Richterinnen und Richter in den Verfahren sowie der durch sie zu leistende Aufwand und die erforderliche Präsenz sehr unterschiedlich. Darüber hinaus sind die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der Regel immer nur Teil eines Spruchkörpers. Welchen Beitrag sie in diesem leisten und welchen Einfluss dies auf die Verfahrensdauer hat, ist kaum zu erheben, weshalb auf eine Analyse der Verfahrensdauer in der Evaluation verzichtet wird. Die Vergleichbarkeit ist ebenfalls eingeschränkt, da die Daten von den Gerichten nicht einheitlich sind und gewisse Daten an Gerichten gar nicht erhoben werden. Folglich wird im vorliegenden Bericht einzig die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter diskutiert.

Eine wichtige Einschränkung der Online-Befragung besteht darin, dass die Abteilungs-/Kammerzugehörigkeit der Personen nicht erhoben worden ist. Da verschiedentlich fünf oder weniger Richterinnen und Richter an einer Abteilung bzw. Kammer tätig sind, hätte die Anonymität der Teilnehmenden nicht mehr gewährleistet

⁹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV, SR 101).

¹⁰ BVGer, BStGer und BPatGer.

¹¹ Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: Justice - Justiz - Giustizia 2009/1.

¹² GPK-S (2002): Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht der GPK-S vom 28.6.2002 (BBl 2002 7625, hier 7633).

werden können. Allfällige Differenzen in den Einschätzungen der ordentlichen und nebenamtlichen Richterinnen und Richter und der Gerichtsschreibenden zwischen den Kammern bzw. Abteilungen an den Gerichten können daher nicht ausgewiesen werden und Aussagen beschränken sich auf die jeweiligen Gerichte als Ganzes und die jeweiligen Funktionen (nebenamtliche bzw. ordentliche Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreibende).

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht stellt im folgenden Kapitel kurz die vier eidgenössischen Gerichte sowie die rechtlichen Grundlagen zum Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter vor. Darauf aufbauend wird das Spannungsfeld (siehe Analysemodell) dargestellt, in welchem sich der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter bewegt. In den darauffolgenden Kapiteln werden die sechs Fragestellungen beantwortet: Kapitel 3 beurteilt den Beitrag der nebenamtlichen Richterinnen und Richter zu einer effizienten Rechtsprechung, Kapitel 4 befasst sich mit ihrem Beitrag zu einer unabhängigen Rechtsprechung und Kapitel 5 mit ihrem Beitrag zu einer qualitativ guten Rechtsprechung. In Kapitel 6 wird die Einsatzhäufigkeit nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten behandelt. Die Eignung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter steht in Kapitel 7 im Zentrum. Der mögliche Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am *BVGer* wird in Kapitel 8 diskutiert. Schliesslich werden in Kapitel 9 die Schlussfolgerungen gezogen.

2 Das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten

In diesem Kapitel werden zunächst die vier eidgenössischen Gerichte und ihre Aufgaben präsentiert (Ziff. 2.1). Danach wird auf die rechtlichen Grundlagen zum Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter eingegangen (Ziff. 2.2) und das Spannungsfeld erläutert, in welchem nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden (Ziff. 2.3).

2.1 Die vier eidgenössischen Gerichte

2.1.1 Bundesgericht

Das *BGer* ist die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes (Art. 188 Abs. 1 BV). Seine Hauptaufgabe besteht darin, als letztinstanzliches Organ die einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu überwachen. Ausserdem übt es die Aufsicht über die Geschäftsführung der eidgenössischen Gerichte aus (Art. 1 Abs. 2 Bundesgesetz über

das Bundesgericht [BGG])¹³. Es setzt sich aus acht Abteilungen zusammen: zwei zivilrechtliche, vier öffentlich-rechtliche und zwei strafrechtliche (Art. 29–35 Reglement für das Bundesgericht [BGerR])¹⁴. Der Hauptsitz des *BGer* ist in Lausanne; zwei Abteilungen sind in Luzern angesiedelt.

Im Jahr 2023 wurden dem *BGer* 7558 neue Geschäfte unterbreitet.¹⁵ Am *BGer* sind gegenwärtig 40 ordentliche Richterinnen und Richter und 19 nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig.¹⁶

2.1.2 Bundesverwaltungsgericht

Das *BVGer* mit Sitz in St. Gallen ist das allgemeine Verwaltungsgericht des Bundes (Art. 1 Abs. 1 Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht [VGG]).¹⁷ Seine Hauptaufgabe besteht darin, über die Rechtmässigkeit der Entscheide der Bundesverwaltung zu befinden (Art. 31 VGG). Es gliedert sich nach Rechtsgebieten in sechs Abteilungen: I. Staatshaftung, Bundespersonal und Datenschutz; II. Wirtschaft, Wettbewerb und Bildung; III. Sozialversicherungen und öffentliche Gesundheit; IV. und V. Asylrecht; VI. Ausländer- und Bürgerrecht (Art. 23, 24 Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht [VGR]).¹⁸ Im Jahr 2023 wurden dem *BVGer* 7324 neue Geschäfte unterbreitet.¹⁹

Das *BVGer* verfügt über maximal 70 Vollzeitstellen²⁰ und keine nebenamtlichen Richterinnen und Richter.

2.1.3 Bundesstrafgericht

Das *BStGer* mit Sitz in Bellinzona ist in drei Kammern mit unterschiedlichen Aufgaben unterteilt:

- Die Strafkammer beurteilt in erster Instanz die Geschäfte, die wie die organisierte Kriminalität (Art. 35 Strafbehördenorganisationsgesetz

¹³ Bundesgesetz vom 17.6.2005 über das Bundesgericht (BGG, SR **173.110**).

¹⁴ Reglement vom 20.11.2006 für das Bundesgericht (BGerR; SR **173.110.131**).

¹⁵ Bundesgericht (2024): Geschäftsbericht 2023 der eidgenössischen Gerichte, Vergleichstabelle Kennzahlen des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundespatentgerichts.

¹⁶ Verordnung der Bundesversammlung vom 30.9.2011 über die Richterstellen am Bundesgericht (SR **173.110.1**).

¹⁷ Bundesgesetz vom 17.6.2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG; SR **173.32**).

¹⁸ Geschäftsreglement vom 17.4.2008 für das Bundesverwaltungsgericht (VGR; SR **173.320.1**).

¹⁹ Bundesgericht (2024): Geschäftsbericht 2023, Vergleichstabelle.

²⁰ Verordnung der Bundesversammlung vom 17.3.2017 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht (SR **173.321**). Art. 3 hält fest: Bis zum 31.12.2029 können vorübergehend höchstens 70 Vollzeitstellen besetzt werden. Nach diesem Datum werden Richterinnen und Richter, die altershalber aus ihrem Amt ausscheiden, nicht ersetzt, bis nur noch 65 Vollzeitstellen besetzt sind.

[StBOG]²¹, Art. 23 und 24 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO]²²) ausdrücklich der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen.

- Die Beschwerdekammer entscheidet namentlich über Rekurse gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen der Polizei und der Bundesanwaltschaft (BA) sowie über Rekurse gegen Entscheide der kantonalen Zwangsmassnahmengerichte. Darüber hinaus hat sie weitere Zuständigkeiten, etwa bei der internationalen Rechtshilfe und im Verwaltungsstrafrecht (Art. 37 Abs. 2 StBOG).
- Die Berufungskammer, die ihre Tätigkeit am 1. Januar 2019 aufgenommen hat, ist die zweitinstanzliche Bundesbehörde in Strafsachen und entscheidet über Berufungen und Revisionsgesuche gegen Urteile der Strafammer (Art. 38a StBOG).

Im Jahr 2023 wurden dem *BStGer* 677 neue Geschäfte unterbreitet.²³ Die Straf- und die Beschwerdekammer verfügen zusammen gegenwärtig über maximal 16 Vollzeitstellen und maximal 4 nebenamtliche Richterinnen und Richter. Die Berufungskammer verfügt über maximal 4 Vollzeitstellen sowie 10 nebenamtliche Richterinnen und Richter.²⁴

2.1.4 Bundespatentgericht

Das *BPatGer* entscheidet erstinstanzlich über zivilrechtliche Streitigkeiten in Patent-sachen und über Bestandes- und Verletzungsklagen (Art. 1 Abs. 1 Patentgerichtsgesetz [PatGG]²⁵). Das *BPatGer* hat seinen Sitz in St. Gallen. Es setzt sich aus Richtern und Richterinnen mit juristischer Ausbildung und solchen mit technischer Ausbildung zusammen, wobei die technisch ausgebildeten die Mehrheit ausmachen müssen (Art. 8 PatGG).

Im Jahr 2023 wurden ihm 31 neue Geschäfte unterbreitet.²⁶ Am Bundespatentgericht sind 2 ordentliche und 42 nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig.²⁷ Von den 2 ordentlichen Richtern verfügt je einer über eine juristische bzw. eine technische Ausbildung. Bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sind es 12 mit juristischer und 30 mit technischer Ausbildung. Sie alle verfügen über ausgewiesene Kenntnisse auf dem Gebiet des Patentrechts.

²¹ Bundesgesetz vom 19.3.2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (StBOG; SR 173.71).

²² Schweizerische Strafprozessordnung vom 5.10.2007 (StPO; SR 312.0).

²³ Bundesgericht (2024): Geschäftsbericht 2023, Vergleichstabelle.

²⁴ Verordnung der Bundesversammlung vom 13.12.2013 über die Richterstellen am Bundesstrafgericht (SR 173.713.150).

²⁵ Bundesgesetz vom 20.3.2009 über das Bundespatentgericht (PatGG; SR 173.41).

²⁶ Bundesgericht (2024): Geschäftsbericht 2023, Vergleichstabelle.

²⁷ Art. 8 PatGG. Das Gesetz spricht nur von einer ausreichenden Anzahl nebenamtlicher Richterinnen bzw. Richter.

2.2 Rechtliche Grundlagen zu nebenamtlichen Richterinnen und Richtern

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden in gleicher Weise wie die ordentlichen durch das Parlament gewählt (Art. 168 Abs. 1 BV). Die Wahl erfolgt für eine Amtsdauer von sechs Jahren (Art. 145 BV). Gewählt werden sie an ein bestimmtes Gericht, aber nicht an eine bestimmte Abteilung oder Kammer. Eine Ausnahme bildet die Berufungskammer am *BStGer*; deren Mitglieder werden direkt an die Kammer gewählt (Art. 42 Abs. 1^{bis} StBOG). Zuständig für die Vorbereitung der Wahl – und für die Amtsenthebung – ist die Gerichtskommission der Bundesversammlung, die ihre Wahlvorschläge dem Parlament unterbreitet (Art. 40a Parlamentsgesetz [ParlG]).²⁸

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter üben in der Regel einen anderen Hauptberuf aus, z. B. eine Richterfunktion an einem kantonalen Gericht oder eine Anwaltschaftigkeit. Am Gericht werden sie nach Bedarf eingesetzt. Dieses System kann als partielles Milizsystem bezeichnet werden und ist in der Schweiz verbreitet.²⁹ Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter erhalten für die Teilnahme an Gerichtssitzungen ein Taggeld. Darüber hinaus werden sie mit einer Stundenpauschale entschädigt.³⁰ Sie können ihre Arbeit vor Ort oder von zu Hause aus erledigen, solange keine Vorbesprechungen oder Beratungen am Gericht anstehen.³¹

In Bezug auf die Rechtsprechungstätigkeit am *BGer* und *BStGer* sind die nebenamtlichen den ordentlichen Richterinnen und Richtern gleichgestellt.³² Am *BGer* ist die Instruktion grundsätzlich Aufgabe des Präsidenten oder der Präsidentin der Abteilung. In dieser Funktion sind sie für die Vorbereitung des Verfahrens, den Schriftenwechsel und das Verfassen des Urteilsentwurfs (Referat) zuständig. Die Aufgabe der Verfahrensinstruktion kann aber auch anderen Richterinnen und Richtern übertragen werden, das heisst auch nebenamtlichen.³³ Ansonsten werden die nebenamtlichen Richterinnen und Richter als weiteres Mitglied eines Spruchkörpers ernannt, wobei deren Aufgaben von Gericht zu Gericht variieren. Die Übertragung der Verfahrensinstruktion oder einzelrichterlicher Befugnisse ist auch in den rechtlichen Grundlagen für das *BStGer* nicht ausgeschlossen.³⁴ Am *BPatGer* ist der Präsident oder die Präsidentin des Gerichts für einzelrichterliche Entscheide und die Verfahrensinstruktion zuständig (Art. 23 Abs. 1 bzw. Art. 35 Abs. 1 PatGG). Er oder sie kann nur den zweiten hauptamtlichen Richter bzw. die zweite hauptamtliche Richterin oder andere juristisch ausgebildete nebenamtliche Richterinnen oder Richter mit diesen Aufgaben betrauen (Art. 23 Abs. 2 bzw. Art. 35 Abs. 2 PatGG). Nebenamtliche mit technischer

²⁸ Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10).

²⁹ Bundesamt für Justiz (1997): Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege vom Juni 1997. Bern.

³⁰ Art. 1 Verordnung der Bundesversammlung vom 23. 3.2007 über die Taggelder und über die Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen (SR 172.121.2).

³¹ Koller, Heinrich (2018): Art. 1 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (Hrsg.): Bundesgerichtsgesetz. 3. Auflage, Basel: Helbing Lichtenhahn, 84–128.

³² unter Vorbehalt von Art. 23 BGG.

³³ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 20.

³⁴ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 32.

Ausbildung können lediglich beratend in die Instruktion beigezogen werden (vgl. Art. 35 Abs. 2 PatGG).

Die Gründe für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern unterscheiden sich je nach Gericht. Für das *BGer* sieht die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege aus dem Jahr 2001 allgemein zwei Gründe vor:³⁵

- *sachbezogen*: um Belastungsspitzen abzufangen und so die effiziente Bewältigung der Geschäftslast sicherzustellen;
- *personenbezogen*: um ausgefallene ordentliche Richterinnen und Richter zu ersetzen und damit den ordentlichen Gang der Geschäftslastbewältigung sicherzustellen.

Neben diesen primären Zwecken werden noch weitere Gründe für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter angeführt, namentlich die Möglichkeit, potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für das ordentliche Richteramt kennenzulernen. Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern soll allerdings nicht dazu dienen, eine chronische Überbelastung der Gerichte zu kompensieren.³⁶

Für das *BPatGer* ist der Beizug von Fachwissen zentraler Grund für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.³⁷ Für das *BSiGer* wurden keine spezifischen Gründe genannt.

2.3 Spannungsfeld des Einsatzes nebenamtlicher Richterinnen und Richter

Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern steht aufgrund der unter Ziffer 2.2 erwähnten Milizfunktion in einem Spannungsfeld zwischen Effizienz, Unabhängigkeit und Qualität der Rechtsprechung.

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 BV hat jede Person in einem Gerichtsverfahren Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist, wozu die Gerichte mit ausreichend personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet sein müssen.³⁸ Das Prinzip der *Effizienz* verlangt von staatlichen Aufgabenträgern, so auch von den Gerichten, dass sie ihre Ressourcen zum Erreichen dieses Ziels in optimaler Weise einsetzen.³⁹ Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern kann in diesem Kontext mehr Flexibilität bei der Fallerledigung ermöglichen.

Die Garantie der richterlichen *Unabhängigkeit* ist in der Bundesverfassung als Grundrecht (Art. 30 Abs. 1 BV) und als Organisationsbestimmung (Art. 191c BV) verankert. Demnach haben die Verfahrensbeteiligten Anspruch auf ein unabhängiges Gericht und auf unparteiische Richterinnen und Richter. Die Garantie der richterlichen

³⁵ Bundesrat (2001): Botschaft vom 28.02.2001 zur Totalrevision Bundesrechtspflege (BBl **2001** 4202, hier 4278).

³⁶ Bundesrat (2001): Botschaft vom 28.02.2001 zur Totalrevision Bundesrechtspflege (BBl **2001** 4202, hier 4278).

³⁷ Bundesrat (2007): Botschaft vom 7.12.2007 zum Patentgerichtsgesetz (BBl **2008** 455).

³⁸ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 15.

³⁹ Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Bern: Stämpfli, 26.

Unabhängigkeit wird verletzt, wenn bei objektiver Betrachtung Gegebenheiten vorliegen, die den Anschein der Befangenheit oder die Gefahr der Voreingenommenheit begründen. Um die Unabhängigkeit sicherzustellen, gibt es Ausstands- und Unvereinbarkeitsregeln. Grundsätzlich sind Nebenerwerbstätigkeiten für das Richteramt daher wesensfremd, da sie dessen Unabhängigkeit beeinträchtigen können.⁴⁰ Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit steht dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern nicht entgegen, sie erhält aufgrund des erhöhten Risikos von Befangenheit aber eine grössere praktische Bedeutung.⁴¹

Was die *Qualität* der Rechtsprechung betrifft, werden immer wieder Zweifel geäussert, ob nebenamtliche Richterinnen und Richter aufgrund von Belastungen im Hauptberuf und der Distanz zur Arbeit am Gericht ihr Amt immer mit der erforderlichen Sorgfalt und Gründlichkeit ausüben können.⁴² Darüber hinaus fehle ihnen die Routine.⁴³ Hingegen können nebenamtliche Richterinnen und Richter Wissen aus der Praxis mitbringen.⁴⁴

Wie in Abbildung 1 dargestellt, beeinflussen die Aspekte der Effizienz, der Unabhängigkeit und der Qualität der Rechtsprechung den zweckmässigen Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

⁴⁰ Kiener / Medici (2011), 2.

⁴¹ Kiener / Lienhard/Bieri-Evangelisti (2024), 11–12.

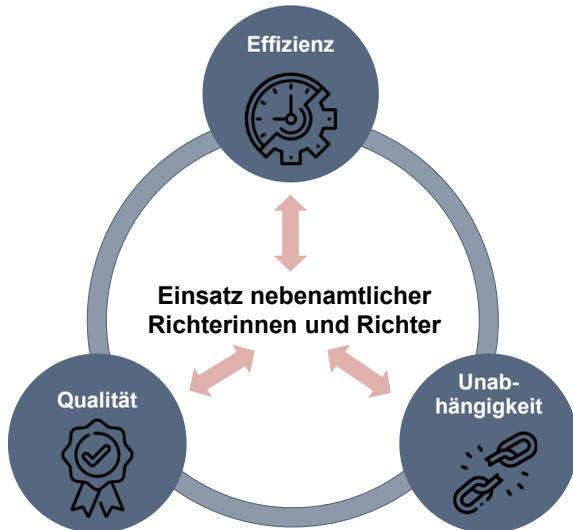
⁴² Schweizer, Rainer J. (1998): Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse. Basel: Helbing & Lichtenhahn, 67.

⁴³ Bundesrat (2001): Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege (BB1 2001 4202, hier 4281).

⁴⁴ Bundesrat (2008): Botschaft zum Patentgerichtsgesetz (BB1 2008 455).

Abbildung 1

Analyseschema des Systems nebenamtlicher Richterinnen und Richter



Der Beitrag des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten wird mit Blick auf die abgebildeten Aspekte in den folgenden Kapiteln bewertet.

3 Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer effizienten Rechtsprechung

Im vorliegenden Kapitel behandelt die PVK die Frage, inwiefern die nebenamtlichen Richterinnen und Richter zu einer effizienten Rechtsprechung beitragen. Dabei stützt sie sich in erster Linie auf die Ergebnisse der Online-Befragung, zudem auf die Gespräche an den Gerichten und punktuell auf das Rechtsgutachten. Die Analyse basiert auf den in Anhang 2 aufgeführten Kriterien: Zweckmässigkeit der Vorgaben und Prozesse, um Arbeitslastspitzen und Ausfälle zu bewältigen; angemessener Einsatz zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen und Ausfällen; Einhaltung der vorgesehenen Verfahrensdauer sowie Nutzen für die Fall erledigung in verschiedenen Sprachen.

Zusammenfassung: Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter tragen mit ihrem Einsatz insgesamt zu einer effizienten Rechtsprechung an den Gerichten bei. Sie unterstützen die Gerichte bei Arbeitslastspitzen und bei ausgefallenen ordentlichen Richterinnen und Richtern (Ziff. 3.1). Ihr Einsatz ermöglicht zudem die Fall erledigung in verschiedenen Sprachen (Ziff. 3.2). Nebenamtliche Richterinnen und Richter

entlasten die Gerichte allgemein und nicht nur in ausserordentlichen Situationen. Sie sind aber nur begrenzt verfügbar und ihr Einsatz kann vereinzelt auch Mehraufwand verursachen, wenn die Qualität ihrer Arbeit nicht stimmt (Ziff. 3.3).

3.1 **Nebenamtliche Richterinnen und Richter unterstützen die Gerichte bei Arbeitslastspitzen und Ausfällen**

In der Folge werden als Erstes die Gründe für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern und als Zweites ihre Rolle in den Spruchkörpern diskutiert.

3.1.1 **Einsatzgründe**

Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege aus dem Jahr 2001 sieht für das *BGer* vor, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter primär ausgefallene ordentliche Richterinnen und Richter ersetzen und zur Bewältigung spezieller Belastungen beigezogen werden.⁴⁵ Zum *BPatGer* wurde in der Botschaft festgehalten, dass die Besetzung des Gerichts mit überwiegend nebenamtlichen Richterinnen und Richtern die notwendige Flexibilität gewährleistet, die aufgrund der zu erwartenden Geschäftslast erforderlich ist, und die Nutzbarmachung von Spezialwissen ermöglicht.⁴⁶ Für das *BStGer* hält der Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zur parlamentarischen Initiative 12.462⁴⁷ gestützt auf die Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes⁴⁸ fest, dass das Gericht mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern mehr Spielraum erhalte und zur Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge rasch auf zusätzliche Arbeitshilfe zurückgreifen könne.

Am *BGer* werden die beiden Ziele der Botschaft in der Praxis umgesetzt. Dies ist auch am *BStGer* grundsätzlich der Fall, auch wenn die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am *BStGer* keine expliziten Ziele vorgeben. Rund die Hälfte der ordentlichen Richterinnen und Richter und der Gerichtsschreibenden am *BGer* teilte in der Online-Befragung die Einschätzung, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen eingesetzt werden, wie dies in Abbildung 2 dargestellt ist. Mit rund 80 % ist dieser Anteil beim *BStGer* markant höher.

⁴⁵ Bundesrat (2001): Botschaft vom 28.02.2001 zur Totalrevision Bundesrechtspflege (BBl **2001** 4202, hier 4278).

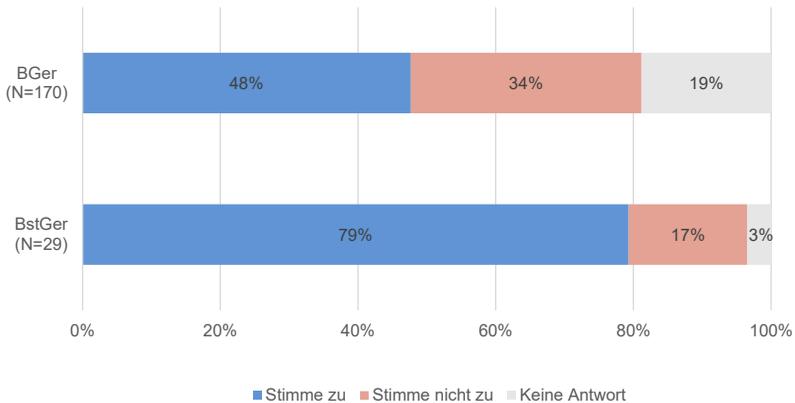
⁴⁶ Bundesrat (2007): Botschaft vom 7.12.2007 zum Patentgerichtsgesetz (BBl **2008** 455).

⁴⁷ RK-S (2013): Anzahl Richterstellen am Bundesstrafgericht, Bericht der RK-S vom 11.2.2013 (BBl **2013** 2954).

⁴⁸ Bundesrat (2008): Botschaft vom 10.9.2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (BBl **2008** 8125, hier 8167). Vgl. auch Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 22.

Abbildung 2

Einschätzung bezüglich des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen



Legende: Werden nebenamtliche Richterinnen und Richter zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen eingesetzt? Einschätzung durch die ordentlichen Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreibenden

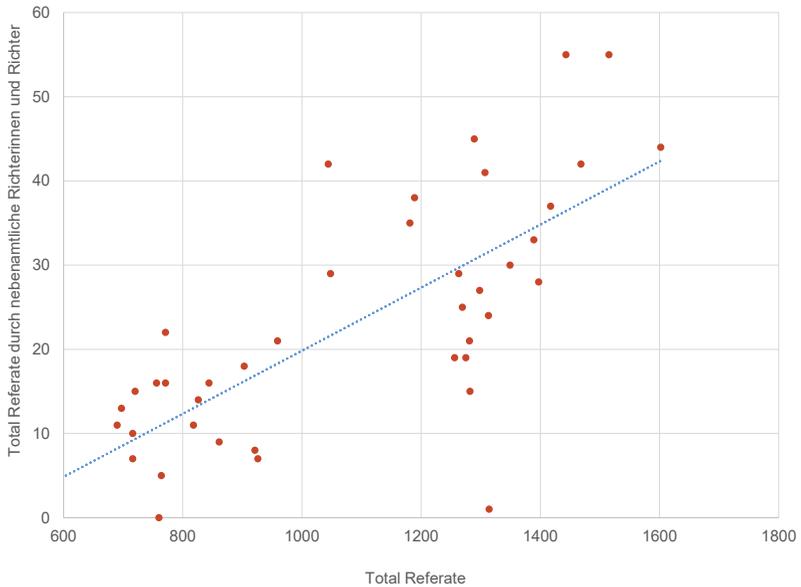
Quelle: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranan (2024): Ziff. 4.3.1

Auch die nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BGer* und *BStGer* sind grossmehrheitlich der Meinung, dass sie zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen eingesetzt werden.⁴⁹ Sie kennen nach der Einschätzung der PVK die Gründe ihrer Einsätze jedoch oftmals nicht genau.

Auch die statistischen Analysen der PVK zum *BGer* bestätigen diese Einschätzung. So werden nebenamtliche Richterinnen und Richter in Jahren, in welchen die Abteilungen eine höhere Zahl von Eingängen von Fällen verzeichnen, vermehrt eingesetzt, wie die blaue Linie in Abbildung 3 zeigt. Sie können somit bei Arbeitslastspitzen entlastend wirken. Aufgrund der tiefen Anzahl von Kammern kann für das *BStGer* nicht dieselbe Auswertung vorgenommen werden.

⁴⁹ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranan (2024), Ziff. 4.3.1.

Abbildung 3

Verhältnis zwischen der Arbeitsbelastung und dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an den Abteilungen des BGER

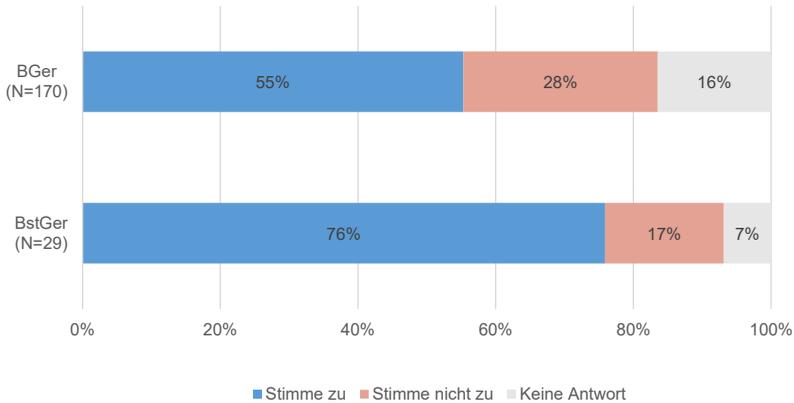
Legende: Ein Wert für jede Abteilung des BGER pro Jahr (2018 bis 2023)

Quelle: Geschäftsbericht des Bundesgerichts 2018 bis 2023

Ausserdem sind nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BGER* und *BStGer* gemäss den Fokusgruppen wichtig, um abwesende ordentliche Richterinnen und Richter zu ersetzen. Diese Einschätzung teilten in der Online-Befragung etwas mehr als die Hälfte der am *BGER* befragten ordentlichen Richterinnen und Richter und Gerichtsschreibenden. Ähnlich wie bei der Frage zu den Arbeitslastspitzen ist dieser Wert beim *BStGer* markant höher (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Einschätzung bezüglich des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zur Kompensation von Ausfällen



Legende: Werden nebenamtliche Richterinnen und Richter zur Bewältigung von Ausfällen eingesetzt? Einschätzung durch die ordentlichen Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreibenden

Quelle: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranan (2024): Zusammenzug von Tab. 18 und 19

Auch die nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BGer* und *BStGer* sind bei dieser Frage grossmehrheitlich der Meinung, dass sie bei Ausfällen eingesetzt werden.⁵⁰

Die Unterschiede zwischen dem *BGer* und dem *BStGer* sind in erster Linie auf die unterschiedliche Haltung der Gerichtsschreibenden am *BGer* zurückzuführen. Die Gerichtsschreibenden am *BGer* äusserten sich kritischer als die ordentlichen Richterinnen und Richter zur Frage, ob Nebenamtliche bei Arbeitslastspitzen und ausgefallenen ordentlichen Richterinnen und Richter eine wichtige Rolle spielen. Beim *BStGer* hingegen ist eine geringe Differenz zwischen den beiden Berufsgruppen festzustellen.⁵¹ Die Gerichtsschreibenden am *BGer* sind auch grundsätzlich weniger zufrieden mit dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.⁵² Wie verschiedentlich in den Gesprächen gegenüber der PVK erwähnt, mag dies daran liegen, dass die Gerichtsschreibenden am *BGer* dann mit der Arbeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter in Kontakt kommen, wenn diese grösseren Mehraufwand verursachen (vgl. Ziff. 3.3).

⁵⁰ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranan (2024), Ziff. 4.3.1.

⁵¹ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranan (2024), Ziff. 6.2.

⁵² van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranan (2024), Ziff. 4.1.1.

Ob der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern auch dazu beiträgt, dass Fälle in angemessener Zeit erledigt werden, ist mit Blick auf die Ergebnisse der Befragung nicht klar zu beantworten. So stimmen dieser Aussage 33 Prozent der ordentlichen Richterinnen und Richter und Gerichtsschreibenden des *BGer* eher bis voll zu (keine Zustimmung: 43 %; keine Antwort: 24 %). Die Zustimmung ist beim *BStGer* mit 52 Prozent etwas höher.⁵³ Da der Aufwand für die Richterinnen und Richter von Fall zu Fall stark variiert, kann keine Aussage dazu getroffen werden, ob die Fallerledigung unter Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern länger dauert.

3.1.2 Rolle in den Spruchkörpern

Die Gerichte können gemäss den rechtlichen Grundlagen selbst entscheiden, in welchen Situationen und für welche Aufgaben ihnen der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern in den Spruchkörpern effizient erscheint. Am *BGer* werden sie in den Verfahren hauptsächlich zur Instruktion eingesetzt (vgl. Ziff. 2.2). Im Gegensatz zu den ordentlichen können die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in dieser Rolle keine Arbeiten an Gerichtsschreibende delegieren, womit die Referate für sie viel aufwändiger sind. Neben dem Verfassen der Referate fallen in der Instruktion am *BGer* meist nur wenige Instruktionsmassnahmen wie die Verfahrensvorbereitung an. Grund dafür ist, dass beim *BGer* ausschliesslich geprüft wird, ob bei einem angefochtenen Entscheid das Recht richtig angewendet worden ist. Dazu werden die Parteien meist nicht mehr einbezogen. Fallen am *BGer* ordentliche Richterinnen oder Richter aus, werden nebenamtliche teilweise als zweite oder dritte Richterin bzw. zweiter oder dritter Richter im Spruchkörper beigezogen. Dadurch sind sie auch in das Zirkularverfahren zur Beratung der Referate involviert.

Bei den anderen beiden eidgenössischen Gerichten ist die Instruktion aufwändiger, da in dieser Rolle mehr Aufgaben anfallen, insbesondere deshalb, weil Verhandlungen vor Ort stattfinden. Am *BStGer* werden die nebenamtlichen Richterinnen und Richter deshalb in der Regel nicht für die Instruktion eingesetzt, da sich dies in der Vergangenheit meist als nicht effizient herausgestellt hat. In Ausnahmefällen übernehmen sie an der Strafkammer aber auch Fälle in der Rolle als Einzelrichterin oder -richter. Beim *BPatGer* übernimmt der ordentliche Richter die Instruktion. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter mit technischer Ausbildung (sog. Fachrichterinnen und -richter) sind für das Fachrichtervotum zuständig und vervollständigen zusammen mit jenen mit juristischer Ausbildung den Spruchkörper.

3.2 Nebenamtliche Richterinnen und Richter stellen die Fallerledigung in allen Sprachen sicher

An den eidgenössischen Gerichten können Verfahren in den Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch geführt werden. Am *BGer* ist dies auch in Rumantsch

⁵³ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.3.2.

Grischun (Art. 54 Abs. 1 BGG) und am *BPatGer* in englischer Sprache (Art. 36 Abs. 3 PatGG) möglich. Für eine effiziente Fallerledigung ist es somit wichtig, Personen mit guten Kenntnissen der Verfahrenssprache im Spruchkörper zu haben.

Dies ist insbesondere am *BStGer* der Fall, da die Richterinnen und Richter während der Verhandlung die Parteien befragen und sich deren Anträge in ihrer jeweiligen Sprache anhören müssen. Speziell die Sicherstellung der italienischen Sprachkompetenz ist immer wieder eine Herausforderung für das Gericht. Dies kann mit den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern abgedeckt werden. Am *BStGer* werden die Sprachkenntnisse der nebenamtlichen Richterinnen und Richter denn auch häufiger als Vorteil angesehen als am *BGer* (86 % am *BStGer* bzw. 38 % am *BGer* teilen diese Meinung).⁵⁴ Auch hier sind am *BGer* die Gerichtsschreibenden markant skeptischer als die ordentlichen Richterinnen und Richter.

Am *BGer* sind die Sprachkenntnisse der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auch insbesondere dort von Nutzen, wo gewisse Landessprachen (meist Französisch oder Italienisch) von den ordentlichen Richterinnen und Richtern kaum abgedeckt werden können.

Am *BPatGer* werden die Verfahren mehrheitlich in deutscher und englischer Sprache geführt. Englisch ist ebenfalls eine Verfahrenssprache, da ein Grossteil der technischen Dokumentation zur Lösung dieser Rechtsstreitigkeiten auf Englisch verfasst ist. Zudem ist Englisch in den betroffenen Unternehmen oftmals Arbeitssprache. Da beim *BPatGer* immer nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden, ist deren Sprachkompetenz eine Voraussetzung für eine effiziente Fallerledigung. Allerdings ist die technische Expertise der Richterinnen und Richter am *BPatGer* ein wichtigeres Kriterium als deren Sprachkompetenz. Verfahren in italienischer oder französischer Sprache finden selten statt und sind eine Herausforderung: Es müssen nebenamtliche Richterinnen und Richter gefunden werden, welche über die nötige Sprachkompetenz und insbesondere über die nötige Fachkompetenz verfügen.

3.3 Nebenamtliche Richterinnen und Richter entlasten die Gerichte, ihr Einsatz kann aber auch zu Mehraufwand führen

Neben der Bewältigung von Arbeitslastspitzen, der Kompensation von Ausfällen und der Nutzung sprachlicher Kompetenzen dienen nebenamtliche Richterinnen und Richter auch der Kompensation der chronischen Überbelastung am *BGer* und *BStGer*, allerdings nur in einem geringen Umfang. Beim *BGer* werden den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern klare Zielvorgaben für die Anzahl der zu bearbeitenden Referate gemacht (mindestens zwölf pro Jahr). An der Berufungskammer des *BStGer* könnte ohne nebenamtliche Richterinnen und Richter die Arbeitslast nicht annähernd bewältigt werden. So kommt in jedem Verfahren durchschnittlich mehr als eine nebenamtliche Richterinnen bzw. ein nebenamtlicher Richter zum Einsatz (vgl. Ziff. 6.1). Nochmals anders verhält es sich beim *BPatGer*, welches mit nur zwei

⁵⁴ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.3.3.

ordentlichen Richterstellen darauf ausgelegt ist, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter systematisch eingesetzt werden (vgl. Ziff. 3.1).

Obwohl es zumindest am *BGer* nicht vorgesehen ist, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter zur Kompensation chronischer Überbelastung eingesetzt werden, sind regelmässige Einsätze in einem gewissen Ausmass unerlässlich. Dadurch können nebenamtliche Richterinnen und Richter die notwendige Routine aufbauen, wie die Fachliteratur schreibt.⁵⁵ Dies haben die interviewten Personen bestätigt. Auch die individuelle Einführung, welche die nebenamtlichen Richterinnen und Richter nach ihrer Wahl erhalten, erachteten die befragten Personen für einen effizienten Einsatz als unerlässlich.

Der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter kann allerdings auch zu Mehraufwand bei den Gerichten führen, wenn die Qualität ihrer Arbeit mangelhaft ist. Diese variiert stark, wie zahlreichen freien Kommentaren in der Online-Befragung sowie den Gesprächen der PVK an den Gerichten entnommen werden konnte. Die Gerichte haben insbesondere dann einen Mehraufwand, wenn die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber ein Referat für das Urteil stark überarbeiten muss.

Die Prozesse und Kommunikationswege, um die nebenamtlichen Richterinnen und Richter für einen Einsatz anzufragen, sind direkt und klar, wie sich aus den Gesprächen der PVK ergeben hat. Der Aufwand dafür wie auch für die Koordination der Arbeiten ist etwas grösser, als wenn nur ordentliche Richterinnen und Richter Teil eines Spruchkörpers sind, er bleibt jedoch überschaubar. Aufgrund der beschränkten Anzahl nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den Abteilungen bzw. Kammern haben die jeweiligen Präsidenten und Präsidentinnen einen Überblick über die Kompetenzen der Personen. Die Bewirtschaftung einer Datenbank mit diesen Informationen erscheint deshalb als nicht zweckmässig. Der Beitrag von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu einer effizienteren Rechtsprechung wird jedoch dadurch begrenzt, dass diese bei Bedarf nicht immer zur Verfügung stehen. Die Verfügbarkeit stellt insbesondere am *BStGer* eine Herausforderung dar. Während Referate am *BGer* oder Fachrichtervoten am *BPatGer* auch abends oder an Wochenenden ausserhalb der Gerichte verfasst werden können, ist dies am *BStGer* kaum der Fall. Einsätze von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern finden an diesem Gericht meist im Rahmen von Verhandlungen vor Ort in Bellinzona statt. Diese beanspruchen oftmals mehrere Tage in Folge; viele nebenamtliche Richterinnen und Richter können jedoch nur selten die dazu nötige längere Auszeit von ihrer Haupttätigkeit nehmen. Darüber hinaus seien die Fälle in den letzten Jahren aufwändiger und komplexer geworden. Die GPK stellten bereits bei einer Inspektion im Jahr 2022 fest, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht im vorgesehenen Umfang (in der Ausschreibung der GK wird ein ungefährender Beschäftigungsgrad ausgewiesen) zur Verfügung standen.⁵⁶ Die Ergebnisse der Befragung unterstützen diese Feststellung: Sowohl die ordentlichen

⁵⁵ Vgl. Rüefli, Anna (2016): Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte. Rz. 445 und 1281.

⁵⁶ GPK-N/S (2022): Planung und Aufbau der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts, Bericht der GPK-N/S vom 20.9.2022 (BBI 2022 2429).

Richterinnen und Richter als auch die Gerichtsschreibenden des *BStGer* sehen die geringe Verfügbarkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter als den grössten Nachteil des Systems an.⁵⁷

Die Schaffung von Teilzeitpensen bei ordentlichen Richterstellen wäre aufgrund der schwankenden Nachfrage der Einsätze allerdings kaum eine zweckmässige Alternative zu den nebenamtlichen Richterstellen. So sind ordentliche Richterinnen und Richter im Teilzeitpensum in der Regel auch auf regelmässige Einsätze angewiesen, um diese mit einer allfälligen weiteren Anstellung oder anderweitigen Verpflichtungen zu koordinieren.

Es lässt sich somit sagen, dass die Rechtsprechung am *BPatGer* überhaupt nur mit dem Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern erfolgen kann. Am *BGer* und *BStGer* sind sie zwar nicht unabdingbar, leisten aber einen Beitrag zu einer effizienten Rechtsprechung. Sie ermöglichen eine höhere Flexibilität bei der Fallbewältigung, sofern sie für das Gericht verfügbar sind.

4 Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer unabhängigen Rechtsprechung

Die PVK analysierte, inwiefern die nebenamtlichen Richterinnen und Richter zu einer unabhängigen Rechtsprechung beitragen. Dabei stützte sie sich auf die Ergebnisse der Online-Befragung und die Gespräche an den Gerichten sowie auf das Rechtsgutachten. Die Analyse basiert auf den in Anhang 2 aufgeführten Kriterien: Eignung und Einhaltung der Ausstandsregeln sowie Ausstände ordentlicher Richterinnen und Richter als Einsatzgrund von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

Zusammenfassung: Die PVK kommt zum Schluss, dass mit dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern eine unabhängige Rechtsprechung sichergestellt werden kann, wobei sie dadurch weder begünstigt noch beeinträchtigt wird. Die rechtlichen Grundlagen an den Gerichten sind geeignet, um die Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter zu gewährleisten (Ziff. 4.1). Die Vorgaben werden angemessen angewendet und bewähren sich in der Praxis (Ziff. 4.2).

4.1 Die rechtlichen Grundlagen sind geeignet, um die Unabhängigkeit sicherzustellen

Das im Auftrag der PVK erstellte Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die rechtlichen und reglementarischen Grundlagen betreffend Unvereinbarkeiten geeignet sind, um die Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sicherzustellen.⁵⁸ Artikel 30 Absatz 1 BV begründet kein generelles Verbot für bestimmte hauptberufliche Tätigkeiten. Die Kombination der nebenamtlichen Richtertätigkeit mit einer anwaltlichen oder anderen privatwirtschaftlichen Tätigkeit oder mit einer

⁵⁷ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 6.2.

⁵⁸ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 37.

Anstellung an einem anderen Gericht bzw. einer Staatsanwaltschaft sind nicht per se untersagt. Es gilt sie jedoch im Einzelfall zu prüfen.

Am *BGer* und am *BStGer* gelten jeweils identische Ausstandsregeln für ordentliche und nebenamtliche Richterinnen und Richter. Den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ist die berufsmässige Vertretung Dritter vor Gericht grundsätzlich erlaubt, hingegen nicht an dem Gericht, an dem sie tätig sind.⁵⁹ Beim *BPatGer* muss besonders auf die richterliche Unabhängigkeit geachtet werden. Dies ist zum einen der Fall, weil das Gericht mehrheitlich aus nebenamtlichen Richterinnen und Richtern besteht, die einer hauptberuflichen Tätigkeit im Zuständigkeitsbereich des Gerichts nachgehen. Zum anderen ist ihnen die Vertretung Dritter vor dem *BPatGer* im Unterschied zu den anderen Gerichten erlaubt. Die daraus entstehenden Risiken werden durch detaillierte Ausstandsregeln aufgefangen.⁶⁰ Das Gesetz sieht vor, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter bei Verfahren in den Ausstand treten, wenn eine Person derselben Anwalts- oder Patentanwaltskanzlei oder desselben Arbeitgebers wie sie eine Partei vertritt (Art. 28 PatGG). Die Grundsätze zu einer unparteilichen Rechtsprechung am *BPatGer*, geltend für ordentliche wie auch nebenamtliche Richterinnen und Richter, werden in Reglementen konkretisiert.⁶¹

Die ordentlichen Richterinnen und Richter und die Gerichtsschreibenden teilen die Einschätzung des Rechtsgutachtens, dass die Regelungen die Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sicherstellen.⁶² Das Spannungsverhältnis zwischen dem Nutzen von Richterinnen und Richter, welche einer anderen Haupttätigkeit nachgehen, und einer möglichen Befangenheit aufgrund dieser Tätigkeit lässt sich jedoch nie ganz auflösen. Dasselbe gilt für potenzielle Wettbewerbsvorteile jener nebenamtlichen Richterinnen und Richter, die auch anwaltlich tätig sind. Durch ihre nebenamtliche Richtertätigkeit erhalten sie Einblicke in die Praxis des Gerichts, die ihnen für ihre private Tätigkeit von Nutzen sein könnte. Bei stärkeren Einschränkungen der Haupttätigkeit bestünde hingegen die Gefahr, dass sich nicht genügend qualifizierte Personen für eine nebenamtliche Richtertätigkeit gewinnen liessen.⁶³

4.2 Die Ausstandsregeln werden angemessen angewendet und bewähren sich in der Praxis

Gemäss den befragten ordentlichen Richterinnen und Richtern bzw. Gerichtsschreibenden wirkt sich das System der Nebenamtlichen grundsätzlich weder positiv noch negativ auf die Unabhängigkeit des Gerichts aus. Ausstände von ordentlichen Richterinnen und Richtern können ein Grund für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sein, wenn auch mit Blick auf die Einschätzung der Personen an

⁵⁹ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 34.

⁶⁰ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 38.

⁶¹ BPatGer (2014): Richtlinien zur Unabhängigkeit des Bundespatentgerichts vom 5.12.2014, bundespatentgericht.ch > [Rechtsgrundlagen](#) (Stand: 25.7.2024); Bundespatentgericht (2022): Verhaltenskodex der Richter und Richterinnen am Bundespatentgericht vom 26.09.2022, bundespatentgericht.ch > [Rechtsgrundlagen](#) (Stand: 25.7.2024)

⁶² Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 37; van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruorannen (2024), 23–24.

⁶³ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 37.

den Gerichten kein zentraler: 49 Prozent der ordentlichen Richterinnen und Richter am *BGer* bzw. 43 Prozent am *BStGer* stimmen dem zu. Bei den Gerichtsschreibenden sind es lediglich 20 Prozent am *BGer* bzw. 26 Prozent am *BStGer*.⁶⁴ Richterinnen und Richter im Ausstand müssen durch unabhängige Richterinnen oder Richter ersetzt werden; ob diese ordentlich oder nebenamtlich sind, ist nicht relevant.

Interessenkonflikte der nebenamtlichen Richterinnen und Richter stellen am *BGer* und *BStGer* keine grössere Herausforderung dar, wie die Befragung ergab. 18 Prozent der ordentlichen Richterinnen und Richter am *BGer* hielten fest, dass der Einsatz von nebenamtlichen gewisse Interessenkonflikte mit sich bringen kann; beim *BStGer* war niemand dieser Ansicht.⁶⁵

Ausstände kommen in erster Linie bei jenen Personen vor, die in ihrer Haupttätigkeit an einem kantonalen Gericht tätig sind. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Abteilungen bzw. Kammern antizipieren in der Regel solche Ausstandsgründe, die in Verbindung mit der hauptamtlichen Tätigkeit stehen. Die Zuteilung der Instruktionsrichterinnen und -richter am *BGer* und die Zuteilung aller Richterinnen und Richter der Spruchkörper am *BStGer* erfolgt durch die Abteilungs- bzw. Kammerpräsidenten.⁶⁶ Diese berücksichtigen Ausstandsgründe laut eigener Aussage oft vor dem Verfahrensbeginn und sowohl nebenamtliche wie auch ordentliche Richterinnen und Richter melden Interessenkonflikte in aller Regel, sobald ihnen ein Fall zugeteilt wurde. In seltenen Fällen stellt eine Partei während des Verfahrens ein Gesuch für die Auswechslung einer Richterin oder eines Richters. Insgesamt sind Ausstände bei nebenamtlichen nicht wesentlich häufiger als bei ordentlichen Richterinnen und Richtern.

Im Unterschied zum *BGer* und *BStGer* sehen nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BPatGer* Interessenkonflikte als den grössten Nachteil des Systems.⁶⁷ Für das *BPatGer* gelten sodann auch strengere Vorgaben (vgl. Ziff. 4.1). Ausstände werden früh im Prozess geklärt. Für jedes Verfahren definiert die Gerichtsleitung den zugehörigen technischen Bereich und die Sprache. Dies schränkt die Auswahl an möglichen nebenamtlichen Richterinnen und Richtern bereits stark ein. Anschliessend sucht der Präsident oder der Vizepräsident das Gespräch mit der passenden Person zur Klärung möglicher Ausstandsgründe. Solche liegen insbesondere bei Personen, die in grösseren Kanzleien tätig sind, häufig vor, da keine andere Person aus derselben Kanzlei ein Mandat einer Prozesspartei besitzen darf. Nebenamtliche Richterinnen und Richter, die in der Industrie tätig sind, werden zur Verhinderung von Interessenkonflikten grundsätzlich nicht in Fällen aus ihrer Branche eingesetzt. Vereinzelt mussten nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BPatGer* in den vergangenen Jahren jedoch auch in laufenden Verfahren in den Ausstand treten, was einen Mehraufwand für alle Verfahrensbeteiligten bedeutet. Dies kann nach Aussagen von befragten Personen insbesondere dann vorkommen, wenn Firmen fusionieren und sich dadurch das Portfolio einer Kanzlei verändert, bei der die nebenamtliche Richterin bzw. der nebenamtliche Richter angestellt ist.

⁶⁴ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 6.2.

⁶⁵ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 6.2.

⁶⁶ PVK (2020): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, Bericht der PVK vom 5.11.2020 (BBI 2021 2436, hier 2452).

⁶⁷ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 6.2.

Insgesamt ergaben die Gespräche der PVK, dass die Ausstandsregeln bei den drei Gerichten angemessen angewendet werden. Es zeigten sich keine Probleme im Umgang mit Fragen der Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter, die durch die bestehenden Regelungen nicht genügend aufgefangen würden.

5 Beitrag nebenamtlicher Richterinnen und Richter zu einer qualitativ guten Rechtsprechung

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, inwiefern die nebenamtlichen Richterinnen und Richter zu einer qualitativ guten Rechtsprechung beitragen. Die PVK stützt sich bei ihrer Analyse auf die Ergebnisse der Online-Befragung, die Gespräche an den Gerichten und auf das Rechtsgutachten. Die PVK untersuchte anhand der folgenden Kriterien, ob nebenamtliche Richterinnen und Richter zu einer qualitativ guten Rechtsprechung beitragen: Stärkung der Praxisnähe des Gerichts durch den Einbezug von spezifischem Fachwissen; Kohärenz der Rechtsprechung; Beitrag zur Suche nach geeigneten ordentlichen Richterinnen und Richtern (vgl. Anhang 2).

Zusammenfassung: Insgesamt stellt die PVK fest, dass die Qualität der Rechtsprechung mit dem Beizug nebenamtlicher Richterinnen und Richter gewährleistet ist. Spezifisches Fachwissen ist nur am *BPatGer* Voraussetzung für die Wahl (Ziff. 5.1). Die Wahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter durch das Parlament stellt aus Sicht der Gerichte nicht immer sicher, dass Personen mit den jeweils für das Gericht nötigen Kompetenzen gewählt werden (Ziff. 5.2). Die Kohärenz der Rechtsprechung wird hauptsächlich dadurch sichergestellt, dass die Erfahrung der Personen bei der Zusammensetzung der Spruchkörper beachtet wird (Ziff. 5.3). Die nebenamtliche Richtertätigkeit trägt zudem zur künftigen Qualität der Rechtsprechung bei, indem sie ein Übungsfeld für eine ordentliche Richterfunktion darstellt (Ziff. 5.4).

5.1 Spezifisches Fachwissen ist nur am *BPatGer* Voraussetzung für die Wahl

In den rechtlichen Grundlagen des *BGer* und des *BStGer* wird das (juristische) Fachwissen nicht spezifisch für die Funktion der nebenamtlichen Richterinnen und Richter erwähnt.⁶⁸ Der Einbezug von Fachwissen wird hingegen teilweise in den rechtlichen Grundlagen des *BPatGer* als Kriterium für den Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter genannt, hauptsächlich bei den technischen nebenamtlichen Fachrichterinnen und Fachrichtern.

Ob die nebenamtlichen Richterinnen und Richter spezifisches Fachwissen einbringen und damit zur Qualität der Rechtsprechung beitragen, wird an den Gerichten unterschiedlich wahrgenommen. Die befragten Personen am *BStGer* stimmten, wie in Abbildung 5 dargestellt, mehrheitlich zu (72 %). Am *BGer* ist das hingegen weniger der Fall (35 %).⁶⁹ In den Gesprächen der PVK am *BGer* gab es aber auch Stimmen, die

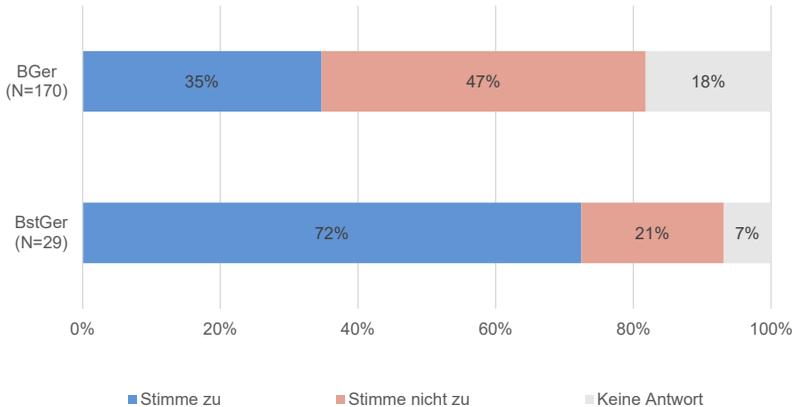
⁶⁸ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 38.

⁶⁹ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.5.1.

das spezifische Fachwissen von nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der Abteilung durchaus zu schätzen wissen, beispielsweise im Steuerrecht.

Abbildung 5

Beitrag der nebenamtlichen Richterinnen und Richter zum Fachwissen am Gericht



Legende: Bringen nebenamtliche Richterinnen und Richter spezifisches Fachwissen ein? Einschätzung durch die ordentlichen Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreibenden

Quelle: van der Heiden/Oehri/Beeler/Ruoranan (2024): Ziff. 4.5.1

Die Fachexpertise ist für die Rechtsprechung am *BPatGer* elementar, da sich das Gericht mit einem breiten Spektrum an hochtechnischen und spezialisierten Bereichen wie Biochemie, Chemie, Informatik, Maschinenbau oder Physik befasst. Um sicherzustellen, dass spezifische Fachkenntnisse in den Spruchkörpern vorhanden sind, ist im Spruchkörper neben dem Präsidenten immer auch mindestens ein Fachrichter bzw. eine Fachrichterin mit technischem Hintergrund vertreten. Die Anzahl der Fälle wäre aus Sicht der PVK viel zu gering, um eine höhere Anzahl von ordentlichen Richterinnen und Richtern mit den notwendigen Fachkenntnissen zu rechtfertigen.

Am *BGer* verfassen nebenamtliche Richterinnen und Richter fast ausschliesslich Referate. Es ist deshalb für das Gericht wünschenswert, dass die Personen in dieser Arbeit erfahren sind. Dies sei in der Praxis mehrheitlich, aber nicht bei allen der Fall. Optimalerweise würden die Referate bereits in Urteilsform verfasst, wofür auch Hilfsmittel bereitstehen. Hätten nebenamtliche Richterinnen und Richter jedoch über lange Zeit selbst kein Referat mehr verfasst, sondern dies in einer anderen Funktion, beispielsweise als kantonale Richterin oder Richter, delegiert, benötigten sie mehr Zeit dafür. Sie könnten allenfalls effizienter in einem Spruchkörper eingesetzt werden, in dem sie keine Referate verfassen müssten.

Ihrerseits sind die meisten nebenamtlichen Richterinnen und Richter der drei Gerichte der Ansicht, dass ihr spezifisches Fachwissen insgesamt zur Qualität der Rechtsprechung beiträgt (92 % Zustimmung).⁷⁰ Ein ähnliches Bild zeigt es sich bei der Einschätzung des Nutzens ihrer Praxisnähe für die Qualität der Rechtsprechung. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter finden, dass sie aufgrund ihrer Praxisnähe zusätzliche Aspekte in die Entscheidungsfindung an ihrem Gericht einbringen können (93 % Zustimmung). Die ordentlichen Richterinnen und Richter und die Gerichtsschreibenden am *BStGer* sind dagegen mit 58 Prozent weniger überzeugt, während am *BGer* nur 27 Prozent diese Einschätzung teilen.⁷¹

5.2 Aus Sicht der Gerichte werden die Kompetenzen bei der Wahl zu wenig berücksichtigt

Verschiedentlich wurde von Exponentinnen und Exponenten des *BGer* und des *BStGer* gegenüber der PVK angemerkt, dass das Parlament nicht immer jene Personen als nebenamtliche Richterinnen und Richter wähle, welche die erforderlichen Kompetenzen für einen zweckmässigen Einsatz an den Gerichten hätten. Bei offenen Stellen können die Gerichte ihre Bedürfnisse in Bezug auf die Rechtsgebiete oder Sprachen, welche die Personen abdecken sollten, bei der Gerichtskommission (GK) melden. Diese Anforderungen werden in die Stellenausschreibung aufgenommen.

Die Handlungsgrundsätze der GK für die Vorbereitung der Wahlen⁷² halten in Artikel 2 fest, dass sie bei den Kandidierenden insbesondere auf die fachliche und persönliche Qualifikation achtet. Im Übrigen achtet sie auf die Sprachkenntnisse, die politische Repräsentativität sowie auf eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter.

In den letzten Jahren wurden nach Aussagen der Gerichte jedoch nicht immer Personen mit den erforderlichen Sprachkenntnissen gewählt, was sowohl auf nebenamtliche als auch ordentliche Richterinnen und Richter zutrefte. Kandidierende würden von der vorbereitenden Subkommission, die sich ein Bild von deren tatsächlichen Kenntnissen verschaffen möchte, nicht immer in der jeweils relevanten Sprache befragt. Auch seien Personen mit wenig relevanter Erfahrung oder geringer Kenntnis der Arbeit am jeweiligen Gericht als nebenamtliche Richterinnen und Richter von der Kommission vorgeschlagen und gewählt worden. Entgegen der Handlungsgrundsätze der GK spiele die Parteizugehörigkeit für die Auswahl der Personen verschiedentlich die zentralere Rolle als deren fachliche Kompetenzen. Angesichts der hauptamtlichen Tätigkeit einzelner Kandidierender hätte man nach Ansicht von befragten Personen an den Gerichten wiederholt antizipieren können, dass sie zeitlich nur wenig verfügbar sein würden.

Demgegenüber macht das *BPatGer* sehr positive Erfahrungen mit der Wahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Dies liege einerseits daran, dass die GK eine

⁷⁰ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.4.2.

⁷¹ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.5.1.

⁷² GK (2023): Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission für die Vorbereitung der Wahlen vom 15.02.2023.

vorberatende Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachverbände einsetze, welche die Bewerbungen einer Vorprüfung unterzieht. Die Anliegen des Gerichts (Fachrichtung, Sprache usw.) werden dabei gut aufgenommen und widerspiegeln sich auch in den Empfehlungen der Kommission an die GK. Darüber hinaus seien die Kandidierenden in der Regel nicht Mitglied einer politischen Partei, womit die politische Repräsentativität für die Auswahl keine Rolle spiele.

5.3 Die Kohärenz der Rechtsprechung wird hauptsächlich durch die Zusammensetzung der Spruchkörper sichergestellt

Allgemein dürfte es ordentlichen Richterinnen und Richtern einfacher fallen, eine einheitliche Rechtsprechung zu gewährleisten. Es ist davon auszugehen, dass sie die Praxis des Gerichts besser überblicken. Zudem werden sie von Gerichtsschreibern unterstützt, die über Erfahrung im Rechtsgebiet verfügen.⁷³ Die rechtlichen Grundlagen der eidgenössischen Gerichte enthalten kaum spezifische Vorgaben, um die Kohärenz der Entscheide beim Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu gewährleisten. Die Regelung beim *BPatGer*, wonach im Spruchkörper mindestens eine ordentliche Richterin bzw. ein ordentlicher Richter mitwirken muss, ist für die Kohärenz der Entscheide förderlich. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass dieses Gericht mehrheitlich aus nebenamtlichen Richterinnen und Richtern besteht. Am *BGer* bestehen verschiedene Rundschreiben (Information der Gerichte ohne Weisungscharakter), die der Koordination der Rechtsprechung dienen sollen.⁷⁴ Darüber hinausgehende Regelungen bezüglich des Austauschs, der Zusammenarbeit und der Qualitätssicherung lassen sich den Rechtsgrundlagen des *BGer* und *BStGer* nicht entnehmen. Solche Regelungen wären aus Sicht des Rechtsgutachtens aber wünschenswert.⁷⁵

An den Gerichten wird die Rechtsprechung innerhalb der Abteilungen respektive Kammern gemäss Online-Befragung auch ohne entsprechende Regelungen von allen Berufsgruppen grossmehrheitlich als kohärent wahrgenommen (nebenamtliche Richterinnen und Richtern zu 96 %, ordentliche Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreibende zu 93 %).⁷⁶

Um am *BGer* die Kohärenz der Rechtsprechung zu gewährleisten, werden Fälle generell möglichst so lange beraten, bis ein einstimmiger Entscheid vorliegt. Wird dies nicht erreicht, findet eine öffentliche Verhandlung statt. Nebenamtliche Richterinnen und Richter stellen nie die Mehrheit in einem Spruchkörper. Gegenüber der PVK wurde verschiedentlich erwähnt, die Gewährleistung einer kohärenten Rechtsprechung stelle eine konstante Herausforderung dar, ungeachtet dessen, ob in einem Spruchkörper eine nebenamtliche Richterin bzw. ein nebenamtlicher Richter vertreten sei. Einigkeit herrschte darüber, dass es in erster Linie Aufgabe des Abteilungspräsi-

⁷³ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 39.

⁷⁴ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 34.

⁷⁵ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 39.

⁷⁶ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.5.2.

diums sei, die Kohärenz sicherzustellen. Dieses weise den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern keine komplexen Fälle zur Instruktion zu, bei welchen sich richtungsweisende rechtliche Fragen stellen könnten. Die GPK empfahlen den Gerichten, basierend auf den Ergebnissen der Evaluation der PVK zur Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten⁷⁷, die Zuteilung der Instruktorinnen und -richter durch ein Informatikprogramm zu prüfen. Die Umsetzung dieser Empfehlung ist noch offen.⁷⁸ Sollte die Zuteilung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ebenfalls automatisiert werden, wäre die Problematik der Kohärenz der Rechtsprechung entsprechend der Ergebnisse der vorliegenden Evaluation zu beachten.

Beim *BStGer* sind die Spruchkörper bei der Berufungskammer aufgrund der tiefen Anzahl ordentlicher Richterinnen und Richter wie beim *BPatGer* oftmals mehrheitlich mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern besetzt, doch übernehmen in der Regel ordentliche den Vorsitz. Bei der Strafkammer sind die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in einem Spruchkörper meist in der Minderheit. In Ausnahmefällen werden sie jedoch auch als Einzelrichterin oder -richter eingesetzt. Dabei kommt den Gerichtsschreibenden mit ihrer beratenden Stimme für die Kohärenz eine wichtige Funktion zu.

Um die Kohärenz zu gewährleisten, verfügen die Gerichte ausserdem über Datenbanken mit behandelten Fällen, welche konsultiert werden können. Diese Möglichkeit steht dank des Fernzugriffs heute auch den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern offen, womit sie sich einfacher als früher in eine Materie einarbeiten können.

Daneben findet an gewissen Gerichten ein regelmässiger Austausch mit den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern statt. Beim *BGer* versucht man die nebenamtlichen Richterinnen und Richter mit einem Einführungsprogramm (vgl. Ziff. 3.1) sowie mit einem Vernetzungsanlass alle zwei Jahre und weiteren Treffen mit dem Gesamtgericht für die Praxis des Gerichts zu sensibilisieren. Beim *BPatGer* lädt das Gericht zweimal jährlich zu einer Plenarversammlung ein, bei der auch fiktive Fälle behandelt werden, um angesichts der geringen Anzahl von Fällen einen ähnlichen methodischen Ansatz bei der Fallbearbeitung zu gewährleisten. Laut Rechtsgutachten wäre gegebenenfalls zu erwägen, zwecks Sicherstellung der Kohärenz Regelungen bezüglich des Austauschs, der Zusammenarbeit und der Qualitätssicherung in Reglementen oder internen Weisungen aufzunehmen bzw. entsprechende Regelungen zu verstärken.⁷⁹

Ideal ist gemäss den befragten Personen, wenn nebenamtliche Richterinnen und Richter früher bereits als Gerichtsschreibende am jeweiligen Gericht tätig waren. Vereinzelt wurde auch der Wunsch geäussert, dass ordentliche Richterinnen und Richter nach ihrer Pensionierung als Nebenamtliche eingesetzt werden könnten, da sie über das ideale Profil verfügen würden. Aktuell besteht eine Altersgrenze von 68 Jahren.

⁷⁷ PVK (2020): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, Bericht der PVK vom 5.11.2020 (BBI 2021 2436).

⁷⁸ GPK-N/S (2024): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, Bericht der GPK-N/S zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die eidgenössischen Gerichte vom 23.02.2024 (BBI 2024 766).

⁷⁹ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 39.

5.4 Die nebenamtliche Tätigkeit stellt ein Übungsfeld für ein ordentliches Richteramt dar

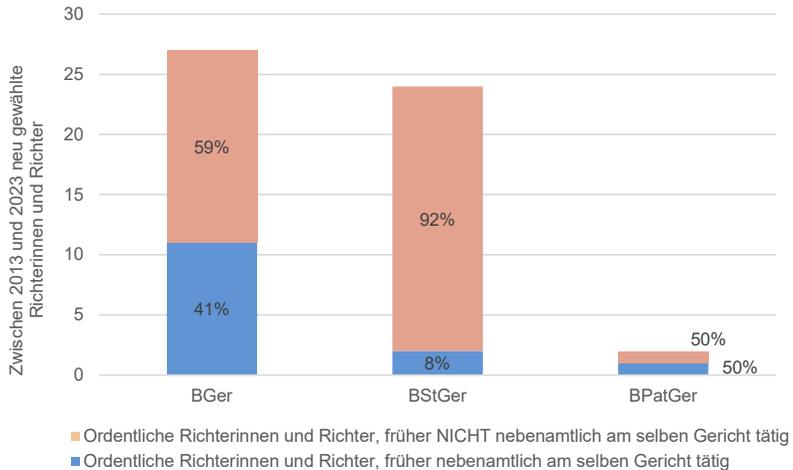
Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern kann, wie in der Botschaft zur Bundesrechtspflege festgehalten, als Möglichkeit dienen, potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten für das ordentliche Richteramt kennenzulernen.⁸⁰ Für die Qualität der Rechtsprechung ist davon auszugehen, dass die Erfahrung aus der nebenamtlichen Tätigkeit insbesondere dann einen Mehrwert bringt, wenn Personen am selben Gericht tätig waren.

Tatsächlich wurden im letzten Jahrzehnt von den offenen ordentlichen Richterstellen am *BGer* 41 Prozent, am *BStGer* 8 Prozent und am *BPatGer* 50 Prozent mit einer Person besetzt, die vormals am selben Gericht als nebenamtliche Richterin oder nebenamtlicher Richter tätig war (vgl. Abbildung 6). Der hohe Wert am *BPatGer* ist darauf zurückzuführen, dass seit der Schaffung des Gerichts erst zwei ordentliche Richterstellen besetzt wurden, während der tiefe Wert am *BStGer* damit zu begründen ist, dass das Gericht noch sehr jung ist. Folglich standen für die neu geschaffenen ordentlichen Richterstellen am *BStGer* noch kaum nebenamtliche Richterinnen und Richter als Kandidierende zur Verfügung.

⁸⁰ Bundesrat (2001): Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege (BB1 2001 4202, hier 4278).

Abbildung 6

Ordentliche Richterinnen und Richter, die am Gericht vormals nebenamtlich tätig waren



Legende: Wahl zur ordentlichen Richterin bzw. zum ordentlichen Richter 2013–2023 mit und ohne nebenamtliche Tätigkeit am selben Gericht; die Berufungskammer gibt es erst seit 2019, weshalb das BStGer bis zu dem Zeitpunkt nur über wenige nebenamtliche Richterinnen und Richter verfügte.

Quelle: Angaben der Gerichte

Der Weg vom nebenamtlichen zum ordentlichen Richteramt scheint kein gängiger, angestrebter Karrierepfad zu sein. So hat die Mehrheit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der Befragung angegeben, dass das Streben nach einer ordentlichen Richtertätigkeit am entsprechenden Gericht kein ausschlaggebender Beweggrund für ihre gegenwärtige Tätigkeit ist.⁸¹ Nichtsdestotrotz können sich einige der befragten nebenamtlichen Richterinnen und Richtern vorstellen, sich künftig auf eine ordentliche Richterstelle am Gericht zu bewerben. Mit 53 Prozent ist dieser Anteil am *BGer* am grössten, gefolgt vom *BStGer* mit 42 Prozent. Der tiefe Anteil von 14 Prozent am *BPatGer* dürfte unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass die Aussichten auf eine solche Position aufgrund der tiefen Anzahl von nur zwei ordentlichen Richterstellen (1,5 vollzeitäquivalente Stellen) an diesem Gericht äusserst gering sind.

Inwiefern eine nebenamtliche Richtertätigkeit die Wahlchancen erhöht, kann die PVK nicht bewerten. Die Gerichte oder einzelne ordentliche Richterinnen und Richter können gegenüber der GK als vorbereitendes Gremium für die Wahl der Richterinnen und Richter keine Wahlempfehlungen für die Besetzung ordentlicher Richterstellen

⁸¹ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 6.2.

abgeben. Es ist jedoch üblich, dass Kandidierende dem Bewerbungsdossier ein Referenzschreiben der Präsidentin oder des Präsidenten der jeweiligen Abteilung oder Kammer des eidgenössischen Gerichts beilegen. Auch finden nach Aussagen von mehreren befragten Personen informelle Gespräche zwischen Mitgliedern der GK und Angehörigen der Gerichte über die Eignung einzelner Kandidierender statt. Dies kann einer Wahl nach rein sachlichen Kriterien im Wege stehen. Eine frühere nebenamtliche Tätigkeit kann sich aufgrund dieser Praktiken hingegen unter Umständen vorteilhaft auf eine Wahl ins ordentliche Richteramt auswirken.

6 Einsatzhäufigkeit nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten

Dieses Kapitel rückt die Frage ins Zentrum, inwiefern die Einsatzhäufigkeit nebenamtlicher Richterinnen und Richter an den einzelnen Gerichten angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile angemessen ist. Die PVK wertete in erster Linie Daten der Gerichte zum Einsatz dieser Richterinnen und Richter aus. Weitere Erklärungen lieferten die Online-Befragung und die Gespräche an den Gerichten. Die Analyse basiert auf den in Anhang 2 aufgeführten Kriterien: angemessene Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern insgesamt sowie von einzelnen Richterinnen und Richtern.

Zusammenfassung: Die PVK kommt insgesamt zum Schluss, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter angemessen häufig eingesetzt werden. Zwischen den Gerichten gibt es grosse Unterschiede in ihrer Einsatzhäufigkeit, die jedoch erklärbar sind (Ziff. 6.1). Der vermehrte Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern würde an den Gerichten nur teilweise begrüsst und ist aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit dieser Richterinnen und Richter auch kaum möglich (Ziff. 6.2).

6.1 Die Einsatzhäufigkeit an den Gerichten ist sehr unterschiedlich, aber erklärbar

Die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten unterscheidet sich stark zwischen den Gerichten bzw. beim *BSGer* zwischen den Kammern. Tabelle 2 führt die Anzahl Richterinnen und Richter sowie verschiedene Kennzahlen zum Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf. In Anhang 3 sind die detaillierten Zahlen nach Abteilung bzw. Kammer und Jahr zu finden. In der Folge werden die Angaben für die einzelnen Gerichte eingeordnet, denn die Unterschiede sind weitgehend durch die unterschiedlichen Aufgaben, welche die nebenamtlichen Richterinnen und Richter übernehmen, erklärbar.

Tabelle 2

Anzahl Richterinnen und Richter¹ und deren Einsatzhäufigkeit nach Gericht

	Anzahl ordentliche Richter/-innen	Anzahl nebenamtliche Richter/-innen	Anzahl Einsätze nebenamtlicher Richter/-innen pro Jahr ³	Anzahl Fälle pro Jahr ²	Anzahl Einsätze pro nebenamtliche/n Richter/in und Jahr
<i>BGer</i> ⁸²	40	19	243	7533	12,8
<i>BStGer</i> ⁸³					
Strafkammer			} 5 1	66	1,3
Beschwerde- kammer	16	4		694	0,3
Berufungs- kammer	4	10	53	42	5,3
<i>BPatGer</i> ⁸⁴	2	42 ²	40	28	1,0

Legende: ¹ Gesetzliche Maximalzahl Vollzeitstellen; ² Anzahl per 1.1.2024. Gesetz spricht nur von einer «ausreichenden Anzahl nebenamtlicher Richterinnen bzw. Richter»; ³ Durchschnitt 2018 bis 2023, für *BStGer* Berufungskammer ab Aufnahme ihrer Tätigkeit 2019.

Quelle: Verordnungen, Geschäftsberichte und interne Daten der Gerichte 2018 bis 2023

Am *BGer* gibt es fast halb so viele nebenamtliche wie ordentliche Richterinnen und Richter. Bei jährlich gut 7500 Fällen wurden sie im Rahmen von rund 240 eingesetzt. In etwa 160 dieser Verfahren erstellten sie das Referat (vgl. Ziff. 3.1.2), was zwei Prozent der Fälle entspricht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter für ihre Referate im Unterschied zu den ordentlichen nicht auf die Gerichtsschreibenden zurückgreifen können. Pro nebenamtliche Richterin bzw. pro nebenamtlichen Richter ergibt dies durchschnittlich pro Jahr rund 12,8 Fälle (8,4 Referate), was mehr ist als an den anderen Gerichten. Bei den detaillierten Auswertungen in Anhang 3 fallen zwei Jahre auf, die eine Abweichung nach oben aufweisen. In diesen beiden Jahren wurden nebenamtliche Richterinnen und Richter aufgrund von längeren Ausfällen ordentlicher Richterinnen und Richter vor allem im Rahmen der Zirkulation, also nicht zum Verfassen von Referaten, eingesetzt. Dennoch lässt sich insgesamt feststellen, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BGer* an allen Abteilungen selten eingesetzt werden (vgl. Anhang 3).

Beim *BStGer* stehen bei der Straf- und Beschwerdekammer vier nebenamtliche Richterinnen und Richter viermal so vielen ordentlichen gegenüber. Diese vier Personen haben an der Strafkammer nur gut einen Einsatz pro Jahr, was aber bei total 66 Fällen einem Einsatz bei acht Prozent der Geschäfte dieser Kammer entspricht. Die einzelnen Einsätze an dieser Kammer sind zudem, wie unter Ziffer 3.3 dargestellt, aufwendig: Sie finden meist im Rahmen von mehrtägigen Verhandlungen in Bellinzona statt.

⁸² Verordnung der Bundesversammlung vom 30.9.2011 über die Richterstellen am Bundesgericht (SR 173.110.1).

⁸³ Verordnung der Bundesversammlung vom 13.12.2013 über die Richterstellen am Bundesstrafgericht (SR 173.713.150).

⁸⁴ Art. 8 PatGG.

An der Beschwerdekammer kommen die gleichen nebenamtlichen Richterinnen und Richter praktisch nie zum Einsatz. Diese Kammer behandelt zwar viele, jedoch kleinere Fälle, die möglichst rasch entschieden werden sollten, insbesondere um Ermittlungen nicht unnötig aufzuhalten.

Die Richterinnen und Richter an der Berufungskammer des *BStGer* werden separat gewählt, um ihre Unabhängigkeit als zweite Instanz in Strafsachen zu gewährleisten. An dieser Kammer sind die zehn nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Vergleich zu den vier ordentlichen in der Mehrheit. Aufgrund der tiefen Anzahl ordentlicher Richterinnen und Richter sind nebenamtliche Richterinnen und Richter fast zwingend Teil aller Spruchkörper. Manchmal stellen sie die Mehrheit (vgl. Ziff. 5.3), was erklärt, weshalb die Zahl ihrer Einsätze die Anzahl der Fälle der Kammer übersteigt. Pro Jahr übernimmt jede nebenamtliche Richterin bzw. jeder nebenamtliche Richter an dieser Kammer durchschnittlich rund fünf Fälle, die, wie dies bei der Strafkammer häufig der Fall ist, mit einer mehrtägigen Präsenz vor Ort verbunden sind.

Am *BPatGer* sind nur zwei ordentliche, jedoch insgesamt 42 nebenamtliche Richterinnen und -richter tätig. Abgesehen von den Einzelrichterentscheiden, die den zwei ordentlichen Richtern vorbehalten sind (vgl. Ziff. 2.2), sind nebenamtliche Richterinnen und Richter zwingend Teil der Spruchkörper und stellen in der Regel die Mehrheit (vgl. Ziff. 5.3). Dies erklärt, weshalb sie jährlich über 40 Einsätze zu verzeichnen haben, obwohl das Gericht lediglich knapp 30 Fälle behandelt. Im Durchschnitt entspricht dies dennoch nur einem Fall pro nebenamtlichen Richter bzw. nebenamtliche Richterin pro Jahr. Gerade die Fachrichterinnen und Fachrichter haben manchmal kaum Einsätze. Sie kommen nur zum Zug, wenn ihr Spezialisierungsfeld betroffen ist (vgl. Ziff. 5.1) und sie nicht in den Ausstand treten müssen (vgl. Ziff. 4.2).

6.2 Ein vermehrter Einsatz wäre nur teilweise erwünscht und ist begrenzt möglich

Die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter hängt einerseits davon ab, wie oft die Präsidien der Abteilungen am *BGer* und der Kammern am *BStGer* sowie das Präsidium am *BPatGer* diese aufbieten. Andererseits ist massgebend, inwiefern letztere die angebotenen Einsätze tatsächlich wahrnehmen.

Grundsätzlich sind sowohl die nebenamtlichen als auch die ordentlichen Richterinnen und Richter (und die Gerichtsschreibenden) an allen drei Gerichten mehrheitlich zufrieden mit dem System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Wie auch die Befragungsergebnisse in den obigen Kapiteln zeigen, äusserten sich die Mitarbeitenden des *BGer* im Allgemeinen jedoch kritischer als jene des *BStGer* und des *BPatGer*. Zudem zeigten sich die ordentlichen Richterinnen und Richter (und vor allem die Gerichtsschreibenden) tendenziell weniger zufrieden als die nebenamtlichen Richterinnen und Richter selbst. Am *BGer* antworteten immerhin 17 Prozent der ordentlichen Richterinnen und Richter, dass sie den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter in ihrer Abteilung eher nicht bis überhaupt nicht begrüsst. Am *BStGer* äusserten

sich dagegen alle ordentlichen Richterinnen und Richter eher positiv bis sehr positiv zum Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.⁸⁵

Trotz dieser grundsätzlich positiven Bewertung des Systems antworteten am *BStGer* nur 36 Prozent, dass sie froh wären, wenn die nebenamtlichen Richterinnen und Richter mehr Fälle in ihrer Abteilung übernehmen würden. Am *BGer* lag dieser Anteil bei den ordentlichen Richterinnen und Richtern dagegen bei 60 Prozent. Diese Differenz in der Einschätzung lässt sich nicht durch einen unterschiedlichen Entlastungsbedarf erklären: Je nur eine Minderheit der ordentlichen Richterinnen und Richter am *BGer* und am *BStGer* nimmt die Arbeitsbelastung in ihrer Abteilung bzw. Kammer als eher hoch bis zu hoch wahr (11 % bzw. 14 %). Unter den Gerichtsschreibenden lag dieser Anteil deutlich höher (30 % am *BGer* bzw. 21 % am *BStGer*).⁸⁶ Wie die Befragung zeigt, herrscht bei den ordentlichen Richterinnen und Richtern am *BStGer* jedoch noch stärker als am *BGer* die Meinung vor, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten nicht noch mehr eingesetzt werden können (93 % bzw. 63 %). Die Gespräche zeigten, dass es insbesondere bei der Berufungskammer am *BStGer*, der viele nebenamtliche Richterinnen und Richter zugeteilt sind, bereits jetzt äusserst schwierig ist, Fälle zu übertragen, weil dies oft eine mehrtägige Präsenz vor Ort in Bellinzona bedingt (Ziff. 3.3). Zu beachten gilt auch, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in den Spruchkörpern dieser Kammer bereits heute oftmals in der Mehrzahl sind, was rechtlich nicht unproblematisch ist (Ziff. 7.1).

Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter selbst sind sowohl am *BGer* als auch am *BStGer* insgesamt sehr zufrieden mit der Anzahl Fälle, die ihnen zugeteilt werden (96 %). Lediglich einzelne Personen wünschten sich mehr Fälle, niemand weniger. Jeweils rund zwei Drittel von ihnen gaben an, alle Einsätze, die ihnen angeboten werden, wahrzunehmen, während die übrigen antworteten, nur sehr wenige Einsätze nicht wahrzunehmen. Als Grund gaben nur ein Drittel von ihnen mangelnde Kapazitäten an.

Am *BPatGer* gaben demgegenüber 57 Prozent der befragten nebenamtlichen Richterinnen und Richter an, dass die Anzahl der ihnen zugeteilten Fälle eher gering bzw. zu gering ist. Sechs Prozent der nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BPatGer* fand die Zahl der ihnen zugeteilten Fälle dagegen als eher hoch. Die Anzahl der Fälle und der Grad an Spezialisierung bieten dem Präsidenten jedoch wenig Flexibilität bei der Zuweisung der Fälle. Gleichzeitig müssen die nebenamtlichen Richterinnen und Richter nicht selten in den Ausstand treten (vgl. Ziff. 4.2). So gaben 60 Prozent an, weniger als die Hälfte der Einsätze wahrzunehmen.⁸⁷

Die Einsatzhäufigkeiten der nebenamtlichen Richterinnen und Richter beim *BGer* liegen deutlich unter den Werten, von welchen das Parlament ursprünglich ausgegangen ist. Die RK-S schätzte 2006, dass die nebenamtlichen Richterinnen und Richter insgesamt rund 500 Fälle pro Jahr bewältigen würden.⁸⁸ Nun sind es durchschnittlich rund 240 Fälle (vgl. Ziff. 6.1). Bei der Planung der Berufungskammer des *BStGer*

⁸⁵ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.1.1.

⁸⁶ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.1.2.

⁸⁷ van der Heiden / Oehri / Beeler / Ruoranen (2024), Ziff. 4.1.2.

⁸⁸ RK-S (2006): Bericht der RK-S vom 21.2.2006 (BBl 2006 3488).

ging die Fallprognose von etwa elf Berufungsverfahren pro Jahr aus.⁸⁹ Angesichts der durchschnittlich 42 Verfahren pro Jahr (vgl. Ziff. 6.1) wurde der Aufwand – darunter auch jener für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter – massiv unterschätzt, weshalb in der Zwischenzeit die Anzahl der ordentlichen Richterstellen auch um eine auf insgesamt drei erhöht wurde.

In den Gesprächen wurde gegenüber der PVK festgehalten, dass insbesondere am *BGer* eine kleine Zahl von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern kaum verfügbar sind. So hat z. B. im Jahr 2023 eine der nebenamtlichen Personen nur ein Referat verfasst.⁹⁰ Nach Einschätzung von befragten Personen beim *BGer* stellen die tiefen Stundenpauschalen insbesondere für freiberufliche Anwältinnen und Anwälte einen Hinderungsgrund für einen häufigeren Einsatz dar.⁹¹ In der Online-Befragung wurde dieser Grund am *BGer* hingegen kaum angegeben. Weiter ergaben die Gespräche, dass einzelne nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht häufiger eingesetzt werden, weil sie aufgrund der ungenügenden Qualität ihrer Arbeit Mehraufwand verursachen (vgl. Ziff. 3.3).

Insgesamt kommt die PVK zum Schluss, dass die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den drei eidgenössischen Gerichten angemessen ist. Sie lässt sich nur begrenzt steigern, da die Personen einerseits zeitlich beschränkt verfügbar sind und andererseits die Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der Rechtsprechung bei ihrem Einsatz sichergestellt werden muss.

7 Eignung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter

Das vorliegende Kapitel beantwortet die Frage nach der Eignung der rechtlichen Vorgaben für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Dabei stützt sich die PVK auf das Rechtsgutachten. Während bereits in den Kapiteln 3 bis 5 punktuell auf das Gutachten Bezug genommen wurde, wird nachfolgend bewertet, ob die rechtlichen Grundlagen insgesamt zweckmässig sind und ob die Unterschiede der rechtlichen Vorgaben zwischen den Gerichten nachvollziehbar sind (vgl. Kriterien in Anhang 2).

Zusammenfassung: Insgesamt kommt das Rechtsgutachten zum Schluss, dass die rechtlichen Grundlagen den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern kaum spezifisch regeln. Insbesondere gibt es kaum Vorgaben dazu, aus welchen Gründen oder in welchen Situationen diese eingesetzt werden sollen (Ziff. 7.1). Die

⁸⁹ GPK-N/S (2022): Planung und Aufbau der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts, Bericht der GPK-N/S vom 20.09.2022, (BBl 2022 2429).

⁹⁰ BGer (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Geschäftsprüfungskommission, Sitzung vom 10.4.2024, Ziff. 3.3.2.

⁹¹ Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BGer* werden nach Zeitaufwand entschädigt. Die Stundenpauschale beträgt für Selbstständigerwerbende 180 Franken, für die übrigen Richter und Richterinnen 110 Franken (Art. 1 Abs. 3 Verordnung der Bundesversammlung über die Taggelder und über die Vergütungen für Dienstreisen der Bundesrichter und Bundesrichterinnen, SR 172.121.2).

Unterschiede in den rechtlichen Vorgaben zwischen den Gerichten lassen sich zudem nur teilweise mit gerichtsspezifischen Eigenheiten begründen (Ziff. 7.2).

7.1 **Es fehlen Vorgaben zu den Gründen, aus welchen nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden**

In den rechtlichen Grundlagen der untersuchten Gerichte bleibt weitgehend unklar, aus welchen Gründen nebenamtliche Richterinnen und Richter in den Spruchkörpern eingesetzt werden sollen.⁹² Allemal unerheblich ist dies beim *BPatGer*: Das Gericht entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung (Art. 21 PatGG). Da es nur über zwei ordentliche Richterstellen verfügt, müssen in diesen Fällen immer auch nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden. Besondere Gründe für deren Einbezug sind deshalb nicht erforderlich.

Für das *BGer* ist nur definiert, dass der Einsatz durch die Präsidenten oder Präsidentinnen der Abteilungen bestimmt wird (Art. 16 Abs. 3 BGER). Folglich gelten für den Beizug der nebenamtlichen Richterinnen und Richter die allgemeinen Regeln zur Spruchkörperbildung. Am *BStGer* fällt in Anbetracht der mehrheitlich aus nebenamtlichen Richterinnen und Richtern bestehenden Berufungskammer auf, dass nur eine rudimentäre Regelung ihres Einsatzes besteht. Das Organisationsreglement des Gerichts sieht vor, dass zuerst die nebenamtlichen Richterinnen und Richter eingesetzt werden, bevor man aushilfsweisen auf Ordentliche der jeweils anderen Kammer zurückgreift (Art. 13 Abs. 3 Organisationsreglement BStGer [BStGerOR]⁹³). Die Mitglieder der Beschwerdekammer helfen in der Berufungskammer somit nur aus, soweit dies erforderlich und der Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter nicht möglich ist (Art. 13 Abs. 4 BStGerOR). Wie bei den ordentlichen Richterinnen und Richtern wird bei der Fallzuteilung die Mitwirkung an früheren Entscheiden im gleichen Sachgebiet berücksichtigt (Art. 15 Abs. 2 BStGerOR). Weitere Regelungen bezüglich des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern bestehen nicht.⁹⁴

Die teils geringe Regelungsdichte wird im Rechtsgutachten als ambivalent bewertet. Zwar wird dadurch die notwendige Flexibilität gewährt, um bei hoher Geschäftslast nebenamtliche Richterinnen und Richter einzusetzen und ein Urteil innert angemessener Frist zu fällen. Gleichzeitig sei nicht ausgeschlossen, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter aufgrund ihrer geringeren Erfahrung am Gericht wesentlich mehr Zeit für ihre Arbeit benötigen und es bei Nebenamtlichen aufgrund ihrer Haupttätigkeit vermehrt zu Interessenkonflikten kommt. Diese beiden Befürchtungen haben sich in der Praxis allerdings kaum bewahrheitet (vgl. Ziff. 3.1, 4.2).

Für die am Verfahren beteiligten Parteien könnten sich zudem Fragen zur Vorhersehbarkeit der Spruchkörperzusammensetzung ergeben. Aus Sicht des Rechtsgutachtens soll vermieden werden, dass bei den Parteien der Eindruck eines eigens für ihre Sache

⁹² Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 36.

⁹³ Organisationsreglement BStGer (BStGerOR; SR 173.713.161).

⁹⁴ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 32.

gebildeten Spruchkörper erweckt wird, da die nebenamtlichen Richterinnen und Richter nur selten zum Einsatz kommen. Dies trifft umso mehr zu, wenn Regeln über das zahlenmässige Verhältnis zwischen ordentlichen und nebenamtlichen Richterinnen und Richter in den Spruchkörpern fehlen.⁹⁵

An der Berufungskammer des *BStGer* und am *BPatGer* sind nebenamtliche Richterinnen und Richter aufgrund des zahlenmässigen Verhältnisses zwischen ordentlichen und nebenamtlichen oft oder praktisch immer in der Mehrheit (Ziff. 2.1.4). Dies ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht unproblematisch, weil sie meist über weniger gerichtsspezifische Kenntnisse und Erfahrungen als ordentliche Richterinnen und Richter verfügen.

7.2 Unterschiede in den rechtlichen Vorgaben zwischen den Gerichten sind nur teilweise nachvollziehbar

Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ist für alle drei untersuchten Gerichte auf Gesetzesstufe vorgesehen. Jedoch unterscheiden sich die Rechtsgrundlagen und bestehenden internen Weisungen der einzelnen Gerichte erheblich. Eine identische Fragestellung wird in den drei Gerichten auf unterschiedlichen Normstufen beantwortet.⁹⁶ Dies ist gemäss dem Rechtsgutachten nicht einleuchtend. Trotz der grossen Unterschiede zwischen den Gerichten lassen sich die unterschiedlichen Regelungen zudem nur bedingt mit gerichtsspezifischen Eigenheiten begründen.

So unterscheiden sich die Regelungen bezüglich der Anzahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter am jeweiligen Gericht. Für das *BPatGer* fehlt eine Verordnung zur Anzahl der Richterstellen, dies im Unterschied zu den anderen eidgenössischen Gerichten. Rundschreiben an nebenamtliche Richterinnen und Richter bestehen, soweit für die PVK ersichtlich, einzig am *BGer*.

Unterschiedlich geregelt sind insbesondere die Zuteilung an die Abteilungen bzw. die Kammern sowie die Voraussetzungen des Einsatzes im Spruchkörper.⁹⁷ Am *BGer* gelten gemäss Reglement bestimmte Kriterien für die Zuteilung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf die Abteilungen. Berücksichtigt werden namentlich besondere fachliche Kenntnisse, die Amtssprache, die Arbeitsbelastung sowie die Bedürfnisse der Abteilungen, die Vertretung der Geschlechter und die Verfügbarkeit der Personen (Art. 16 Abs. 1, 2 BGER). Das Reglement für das *BStGer* enthält keine Kriterien für die Zuteilung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter auf die Kammern, allerdings mit einer Ausnahme: Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter werden direkt an die Berufungskammer gewählt (Art. 42 Abs. 1^{bis} StBOG).

Auch für die unterschiedlichen Begriffsverwendungen gibt es laut Rechtsgutachten keine einleuchtenden Gründe. In der deutschsprachigen Fassung der drei Gesetze (BGG, StBOG, PatGG) wird jeweils der Begriff «nebenamtliche» Richterinnen und Richter verwendet und nicht «Ersatzrichterinnen und -richter» wie im Französischen (*juge suppléante et suppléant*). Auf Italienisch wird dagegen von *giudici/guidice non*

⁹⁵ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 36–37.

⁹⁶ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 39.

⁹⁷ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 30–32.

di carriera, also übersetzt von «ausserberuflichen Richter und Richterinnen» gesprochen. Als Gegenbegriff dazu verwendet in der Deutschen Fassung das PatGG den Begriff der «hauptamtlichen» Richterinnen und Richtern, wohingegen das BGG und das StBOG von «ordentlichen» Richterinnen und Richtern sprechen.⁹⁸ In der jeweils französischen Fassung der drei Gesetze wird einheitlich der Begriff «*juge ordinaire*» verwendet.

8 Möglicher Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BVGer

Schliesslich befasste sich die PVK mit der Frage, ob der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern auch am *BVGer* zweckmässig wäre, das bisher nicht über diese Möglichkeit verfügt. Dabei stützte sich die PVK auf die Erkenntnisse zum Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an den anderen eidgenössischen Gerichten (Kap. 3–7) und spiegelte diese im Rahmen von Gruppengesprächen am *BVGer*. Wie in Anhang 2 aufgeführt, untersuchte sie die Eignung der Voraussetzungen eines Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern in Bezug auf die Effizienz, die Unabhängigkeit und die Qualität der Rechtsprechung.

Zusammenfassung: Die PVK schätzt, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter unter gewissen Voraussetzungen zweckmässig am *BVGer* eingesetzt werden könnten. Sie eignen sich angesichts ihrer begrenzten zeitlichen Verfügbarkeit zwar nicht, um systematische Überlastungen zu beheben (Ziff. 8.1). Hingegen kann der Einsatz bei kürzeren Belastungsspitzen und Ausfällen zweckmässig sein (Ziff. 8.2).

8.1 Eine systematische Überlastung können nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht beheben

Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ist am *BVGer* nicht vorgesehen.⁹⁹ Da an den anderen eidgenössischen Gerichten diese Möglichkeit jedoch besteht, wurde beim *BVGer* insbesondere wegen der schwankenden Geschäftslast gelegentlich die Einführung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern in Erwägung gezogen.

Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hält fest, dass für ein allgemeines Verwaltungsgericht wie das *BVGer* eine Lösung mit nebenamtlichen Fachrichterinnen und -richtern nicht passe. Im Gegensatz dazu waren an den bis zur Schaffung des *BVGer* bestehenden eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen mit eng begrenzten Sachbereichen über 300 Richterinnen und Richter im Nebenamt tätig.

⁹⁸ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 29.

⁹⁹ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 28.

Als Richterinnen und Richter wurden Fachpersonen aus dem jeweiligen Bereich gewählt.¹⁰⁰ Die Argumentation in der Botschaft scheint für die Expertenkommission, die sich mit der Reform der Wettbewerbsbehörden auseinandersetzte, nicht zwingend zu sein. Sie verweist darauf, dass auch am *BGer* mit seiner umfassenden Sachzuständigkeit nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig sind. Diese werden teilweise aufgrund ihrer Spezialkenntnisse in einem besonderen Rechtsgebiet gewählt und nur auf diesem Gebiet eingesetzt, auch wenn der Zuständigkeitsbereich des *BGer* viel umfassender ist.¹⁰¹ Auch das von der PVK in Auftrag gegebene Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass am *BVGer* ein System mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern eingeführt werden könnte, dass dies aber entsprechende Anpassungen des VGG erfordern würde.¹⁰²

Nebenamtliche Richterinnen und Richter sollten laut der Botschaft zur Totalrevision Bundesrechtspflege dazu beitragen, Belastungsspitzen zu bewältigen und ausgefallene ordentliche Richterinnen und Richter zu ersetzen.¹⁰³ Mit Blick auf das *BGer* mit ähnlicher Grösse lässt sich jedoch folgern, dass der Einsatz von Nebenamtlichen eine chronische Überbelastung nicht kompensieren kann. Die Personen sind zeitlich begrenzt verfügbar (vgl. Ziff. 6.2). Sie könnten somit nur je eine beschränkte Anzahl Fälle übernehmen. Es bräuchte also eine entsprechend hohe Zahl von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern und wäre organisatorisch sehr aufwändig. Die Belastungsspitzen beim *BVGer* sind zudem oft von längerer Dauer. Deshalb hat das Parlament am 27. Februar 2024 zur Bewältigung der hohen Fallzahlen einer befristeten Aufstockung um fünf Vollzeit-Richterstellen in den Asylabteilungen am *BVGer* zugestimmt.¹⁰⁴

Das *BVGer* erachtet als hauptsächliche Lösung bei längeren krankheits- oder unfallbedingten Ausfällen in der Richterschaft, dass der gesetzlich festgelegte Stellenetat befristet überschritten werden darf (durch eine Erhöhung der Stellenprozente von Teilzeit angestellten Richterinnen und Richtern oder durch die Besetzung einer befristeten Stelle).¹⁰⁵ Im Rahmen der Konsultation zum vorliegenden Bericht hat das *BVGer* zudem den befristeten Einsatz von ausserordentlichen Richterinnen und Richtern vorgeschlagen, die auf Antrag des Gerichts von der Gerichtskommission gewählt werden.¹⁰⁶ Diese alternativen Massnahmen hat die PVK in der Evaluation nicht bewertet.

¹⁰⁰ Bundesrat (2001): Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege (BB1 2001 4202, hier 4381–4382).

¹⁰¹ Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden (2023): Schlussbericht vom 1.12.2023 im Auftrag des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 82.

¹⁰² Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 41.

¹⁰³ Bundesrat (2001): Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege (BB1 2001 4202, hier 4278).

¹⁰⁴ Ab dem Jahr 2030 werden Richterinnen und Richter, die pensioniert werden, nicht mehr ersetzt, bis der ursprüngliche Bestand von 65 Vollzeitstellen wieder erreicht ist (Verordnung der Bundesversammlung vom 15.3.2024 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht (SR 173.321)).

¹⁰⁵ *BVGer* (2019): Schreiben des *BVGer* an die GPK vom 27.12.2019 zur Flexibilisierung der Personalressourcen am Bundesverwaltungsgericht.

¹⁰⁶ *BVGer* (2024): Stellungnahme des *BVGer* vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

8.2 Der Einsatz wäre bei kürzeren Belastungsspitzen und Ausfällen zweckmässig

Unter gewissen Voraussetzungen könnten aus Sicht der PVK nebenamtliche Richterinnen und Richter auch am *BVGer* zweckmässig eingesetzt werden. Unter den folgenden drei Ziffern werden, gestützt auf die Ergebnisse zum *BGer*, *BPatGer* und *BStGer* (Kap. 3–5), die Möglichkeiten und Herausforderungen eines Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BVGer* mit Blick auf die Effizienz, die Unabhängigkeit und die Qualität der Rechtsprechung diskutiert.

8.2.1 Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Effizienz der Rechtsprechung

Verschiedentlich benötigen Abteilungen am *BVGer* zusätzliche Ressourcen, um die Arbeitslast zu bewältigen. Wie sich in den Gesprächen der PVK gezeigt hat, könnten nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BVGer* vor allem in den folgenden zwei Situationen eingesetzt werden: zur Bewältigung kürzerer Belastungsspitzen einzelner Abteilungen oder bei krankheitsbedingten Ausfällen von Richterinnen und Richtern. In beiden Situationen helfen sich heute die Abteilungen des *BVGer* gegenseitig mit Richterinnen und Richtern aus, und es werden Gerichtsschreibende eingesetzt, die keiner Abteilung fix zugeteilt sind (sog. Pool-Gerichtsschreibende). Mit diesen Massnahmen können nach Einschätzung des Gerichts kurzzeitige Spitzen mittlerweile gut aufgefangen werden.¹⁰⁷

Es kann sich allerdings als schwierig erweisen, nebenamtliche Richterinnen oder Richter in solchen Situationen kurzfristig aufzubieten (vgl. auch Ziff. 3.3). Dasselbe gilt gemäss dem Fokusgruppengespräch am *BVGer* auch für eine vorübergehende Erhöhung der Beschäftigungsgrade der teilzeitlichen Richterinnen und Richter an diesem Gericht, wie sie vom Rechtsgutachten vorgebracht wird. Die Teilzeit tätigen Personen haben anderweitige Verpflichtungen und können auf solche Belastungsspitzen oder Ausfälle, die nicht planbar sind und unregelmässig auftreten, nur begrenzt reagieren.¹⁰⁸

Die von der PVK befragten Personen am *BVGer* waren sich einig, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter am ehesten zum Verfassen von Referaten eingesetzt werden sollten, um das Gericht zu entlasten. Da die Referate jedoch hauptsächlich von den Gerichtsschreibenden verfasst werden, würde dies die ordentlichen Richterinnen und Richter nur begrenzt entlasten. Die physische Präsenz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter am Gericht müsste ausserdem für einen effizienten Einsatz möglichst gering gehalten werden, damit sie ihre Arbeit frei einteilen könnten (vgl. Ziff. 3.1.2). Da der Fernzugriff auf die Dossiers beim *BVGer* grundsätzlich möglich ist, wäre diese Voraussetzung gut erfüllt.

¹⁰⁷ BVGer (2024): Stellungnahme des BVGer vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

¹⁰⁸ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 40.

Am *BVGer* kommt es im Vergleich zu den anderen Gerichten eher selten vor, dass die notwendigen Sprachkenntnisse für die Zusammensetzung eines Spruchkörpers fehlen. Viele Richterinnen und Richter am Gericht sind mehrsprachig, wie aus den Gesprächen mit der PVK hervorging. Diesbezüglich besteht somit eine geringere Notwendigkeit für den Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter als an anderen Gerichten.

8.2.2 Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung

Sollte am *BVGer* die Möglichkeit des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern eingeführt werden, müssten die Vorgaben zur Unvereinbarkeit angepasst oder ergänzt werden. Darüber hinaus hängt die Sicherstellung der Unabhängigkeit stark davon ab, welche Funktion die nebenamtlichen Richterinnen und Richter einnehmen würden (vgl. Ziff. 8.2.3).

Die Abteilungen des *BVGer* sind unterschiedlich stark spezialisiert, weshalb sich die Frage stellt, ob sich eher das Modell der juristischen oder der Fachrichterinnen und -richter eignen würde (vgl. Ziff. 8.2.3). Das Modell der Fachrichterinnen und Fachrichter, wie es am *BPatGer* besteht, stellt grössere Herausforderungen an die Unabhängigkeit, weil die Fachrichterinnen und Fachrichter ihrer hauptberuflichen Tätigkeit im Zuständigkeitsbereich des Gerichts nachgehen und ihnen zugleich die berufsmässige Vertretung Dritter vor dem Gericht erlaubt ist (vgl. Ziff. 4.1). Letzteres schliesst das Gesetz (Art. 6 Abs. 2 VGG) gegenwärtig beim *BVGer* auch für Teilzeitrichterinnen und -richter aus.

Allerdings kann auch der Einsatz von Anwältinnen und Anwälten oder kantonalen Richterinnen und Richtern im Modell der juristischen nebenamtlichen Richterinnen und Richter heikel sein. Denn es gilt grundsätzlich, dass die Auswahl an geeigneten Personen für eine bestimmte Abteilung umso kleiner und das Risiko von Interessenkonflikten umso höher ist, je spezialisierter das Profil der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist. Dementsprechend müssen auch die Unvereinbarkeitsregeln genauer ausgestaltet sein. Diese gelten an den übrigen eidgenössischen Gerichten gleichermaßen jeweils sowohl für die voll- als auch für die nebenamtlichen Richterinnen und Richter (vgl. Ziff. 4.1).

8.2.3 Möglichkeiten und Herausforderungen mit Blick auf die Qualität der Rechtsprechung

Die Erfahrungen aus den anderen Gerichten zeigen, dass die Qualität der Rechtsprechung auch mit dem Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern gewahrt oder, im Falle des *BPatGer*, überhaupt erst ermöglicht wird (vgl. Ziff. 5). Einige Vorkehrungen erweisen sich dazu jedoch als elementar.

Beim *BVGer* ist bezüglich der Qualitätsfrage zu beachten, dass mehrere Abteilungen eine klare fachliche Spezialisierung aufweisen. Die Expertenkommission zur Reform der Wettbewerbsbehörden schlug den Einsatz von nebenamtlichen Fachrichterinnen

und -richtern am *BVGer* vor, um zu gewährleisten, dass die Qualität der Arbeit der Wettbewerbskommission (WEKO) durch das Gericht eingehender überprüft werden kann.¹⁰⁹ Auch im Rechtsgutachten wird erwo-gen, am *BVGer* nebenamtliche Richterinnen und Richter mit Spezialkenntnissen oder wirtschaftlicher Ausbildung vorzusehen, allenfalls auch nur an einzelnen Abteilungen.¹¹⁰ In den Gesprächen der PVK und in der Berichtskonsultation hat sich das *BVGer* auf den Standpunkt gestellt, dass gegenwärtig das nötige Fachwissen für die Bearbeitung der Fälle in den Abteilungen vorhanden sei, womit der Beizug von nebenamtlichen Fachrichterinnen und -richtern nicht nötig sei. Auch bestehe die Möglichkeit, bei Bedarf Gutachten anfertigen zu lassen. Vereinzelt greifen Richterinnen und Richter gegenwärtig zudem auf Fachwissen von wissenschaftlichen Mitarbeitenden am Gericht zurück, beispielsweise für Einschätzungen zu ökonomischen Fragen beim Kartellrecht. Diese wissenschaftlichen Mitarbeitenden werden aber im Unterschied zu Gerichtsschreibenden im Urteil nicht ausgewiesen. Diese Intransparenz ist rechtlich problematisch.

Der Vorschlag der Expertenkommission zur Reform der Wettbewerbsbehörden, nebenamtliche Fachrichterinnen und -richter einzusetzen, bezieht sich auf den Bereich des Kartellrechts.¹¹¹ Vereinzelt haben Gesprächspartnerinnen und -partner am *BVGer* gegenüber der PVK jedoch festgehalten, dass sie sich eine Zusammenarbeit mit Fachrichterinnen und -richtern ohne konventionelle juristische Ausbildung grundsätzlich nicht vorstellen können.

In anderen Gebieten wie dem Asylrecht sind auch juristische nebenamtliche Richterinnen und Richter, ähnlich dem *BGer*, vorstellbar. Das *BVGer* hat im Rahmen der Berichtskonsultation allerdings infrage gestellt, ob angesichts der verschiedenen Sachgebiete des Gerichts und der Spezialisierung der einzelnen Bereiche überhaupt genügend geeignete Kandidierende für ein richterliches Nebenamt vorhanden wären.¹¹² Auch am *BGer* stellt sich die Frage der Spezialisierung. Die Richterinnen und Richter (ordentliche wie nebenamtliche) können nicht immer an jenen Abteilungen eingesetzt werden, in welchen sie über spezifische Expertise verfügen. Während die ordentlichen Richterinnen und Richter über die nötige Zeit verfügen, sich in ein neues Themenfeld einzuarbeiten, ist dies für die nebenamtlichen schwieriger. Damit die Unterstützung durch nebenamtliche Richterinnen und Richter in dieser Situation zweckmässig ist und kein Mehraufwand entsteht, ist ein regelmässiger Einsatz zum Erlernen der Praxis der spezifischen Abteilung unerlässlich. Als wichtig hat sich in der Evaluation zudem die Einarbeitung und Begleitung der nebenamtlichen Richterinnen und Richter herausgestellt, sofern sie nicht früher bereits als Gerichtsschreibende am Gericht tätig waren (vgl. Ziff. 5.3). Das *BVGer* schätzt den Aufwand für die Einarbeitung in die verschiedenen Abteilungen aufgrund ihres Spezialisierungsgrads und ausgehend von den Erfahrungen mit den hauptamtlichen Richterinnen und Richtern als sehr erheblich ein.¹¹³

¹⁰⁹ Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden (2023), 39.

¹¹⁰ Kiener / Lienhard / Bieri-Evangelisti (2024), 44.

¹¹¹ Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden (2023), 109–110.

¹¹² *BVGer* (2024): Stellungnahme des *BVGer* vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

¹¹³ *BVGer* (2024): Stellungnahme des *BVGer* vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

Die Kohärenz der Rechtsprechung wird insbesondere am *BGer* dadurch gewährleistet, dass die Abteilungspräsidien den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern weniger komplexe Fälle zuweisen (vgl. Ziff. 5.3). Am *BVGer* erfolgt die Zuteilung des gesamten Spruchkörpers dagegen automatisiert, was einer Anforderung der GPK aus einer früheren Inspektion entspricht.¹¹⁴ Laut *BVGer* wäre die automatisierte Zuteilung von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern gegenwärtig mit der Software nicht möglich und höchstens mit erheblichen Mehraufwänden umsetzbar.¹¹⁵

9 Schlussfolgerungen

Die PVK kommt insgesamt zum Ergebnis, dass das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter am *BGer*, *BStGer* und *BPatGer* grundsätzlich zweckmässig ist, jedoch auch rasch an Grenzen stösst. Aus den rechtlichen Vorgaben des *BGer* und *BStGer* geht nicht klar hervor, aus welchen Gründen nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden. (Ziff. 9.1). Im Allgemeinen entlasten nebenamtliche Richterinnen und Richter die Gerichte, können aber auch zu Mehraufwand führen. (Ziff. 9.2). Die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist insgesamt angemessen und kann nur beschränkt erhöht werden (Ziff. 9.3). Mit den Risiken für eine unabhängige und kohärente Rechtsprechung, die sich aus dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ergeben, gehen die Gerichte zweckmässig um (Ziff. 9.4). Demgegenüber stellt die Wahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter durch das Parlament nicht immer sicher, dass Personen mit den notwendigen Kompetenzen zur Verfügung stehen (Ziff. 9.5). Schliesslich lässt sich aus den Ergebnissen folgern, dass der Einsatz nebenamtlicher Richterinnen und Richter unter gewissen Voraussetzungen auch am *BVGer* zweckmässig sein könnte (Ziff. 9.6).

9.1 Aus den rechtlichen Vorgaben gehen die Einsatzgründe für nebenamtliche Richterinnen und Richter nicht klar hervor

In den rechtlichen Grundlagen des *BGer* und *BStGer* bleibt weitgehend unklar, aus welchen Gründen der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern erfolgen soll. Da die nebenamtlichen Richterinnen und Richter nur selten zum Einsatz kommen, kann für die am Verfahren beteiligten Parteien der Eindruck entstehen, dass für ihre Sache eigens ein Spruchkörper gebildet wurde. Dies trifft insbesondere deshalb zu, weil an den Gerichten keine Regeln über das zahlenmässige Verhältnis zwischen ordentlichen und nebenamtlichen Richterinnen und Richtern in den Spruchkörpern bestehen (Ziff. 7.1).

¹¹⁴ GPK-N/S (2024): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten. Bericht der GPK-N/S zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die eidgenössischen Gerichte vom 23.2.2024 (BBl 2024 766).

¹¹⁵ *BVGer* (2024): Stellungnahme des *BVGer* vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

Eine Ausnahme bildet in dieser Hinsicht das *BPatGer*. Da es an diesem Gericht nur zwei ordentliche Richter gibt, müssen in Spruchkörpern zwingend auch nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden, weshalb keine besonderen Gründe für den Einsatz erforderlich sind (Ziff. 7.1).

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die Regelungen zu den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zwischen den eidgenössischen Gerichten weitere erhebliche Unterschiede aufweisen, die sich nur teilweise mit gerichtsspezifischen Eigenheiten begründen lassen (Ziff. 7.2).

9.2 Nebenamtliche Richterinnen und Richter entlasten im Allgemeinen die Gerichte, ihr Einsatz kann aber auch zu Mehraufwand führen

Der Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern trägt insgesamt zu einer effizienten Rechtsprechung an den Gerichten bei. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter unterstützen die Gerichte bei der Bewältigung von Arbeitslastspitzen oder bei Ausfällen von ordentlichen Richterinnen und Richtern, damit dennoch ein Urteil innert angemessener Frist gefällt werden kann (Ziff. 3.1). Auch vereinfacht ihr Einsatz die Fallerledigung in verschiedenen Verfahrenssprachen (Ziff. 3.2).

Nebenamtliche Richterinnen und Richter werden jedoch nicht nur in ausserordentlichen Situationen, sondern mit einer gewissen Regelmässigkeit eingesetzt. Exemplarisch hierfür ist die Vorgabe am *BGer*, wonach die nebenamtlichen Richterinnen und Richter mindestens je zwölf Fälle pro Jahr erledigen sollten. Durch den regelmässigen Einsatz sind ihnen die Abläufe und die Praxis der Gerichte vertraut, was für die Qualität ihrer Arbeit und damit auch für die Effizienz unabdingbar ist. So wird teils die mangelnde Arbeitsqualität einzelner nebenamtlicher Richterinnen und Richter moniert, die letztlich zu Mehraufwand bei den Gerichten führt. Dies sei insbesondere dann der Fall, wenn ein Referat für das Urteil von Gerichtsschreibenden stark überarbeitet werden muss. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter tragen in diesen Fällen somit nicht zu einer effizienten Rechtsprechung bei (Ziff. 3.3). Letztlich ist ihr Beitrag stark davon abhängig, ob sie über ausreichende Erfahrung verfügen (Ziff. 5.1).

Mit ihrem Einsatz können nebenamtliche Richterinnen und Richter hingegen nur sehr beschränkt einer chronischen Überbelastung der Gerichte entgegenwirken. Die nebenamtlichen Richterinnen und Richter erledigen eine begrenzte Anzahl Fälle (Ziff. 3.3).

9.3 Ein vermehrter Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter ist nur begrenzt möglich

Die Einsatzhäufigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den eidgenössischen Gerichten ist insgesamt angemessen. Sie variiert stark zwischen den Gerichten

sowie zwischen den Abteilungen bzw. Kammern an den Gerichten und ist insbesondere mit den unterschiedlichen Aufgaben der nebenamtlichen Richterinnen und Richter erklärbar. So müssen aufgrund der begrenzten Zahl von ordentlichen Richterstellen am *BPatGer* zwingend und an der Berufungskammer des *BStGer* meistens nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt werden, um einen Spruchkörper zu vervollständigen; dies ist am *BGer* nicht der Fall. Zudem hängt die Einsatzhäufigkeit davon ab, wie oft sie aufgeboten werden und ob sie die angebotenen Einsätze tatsächlich wahrnehmen (Ziff. 6.1).

Die ursprünglich vorgesehene Zahl von erledigten Fällen durch nebenamtliche Richterinnen und Richter am *BGer* wurde nie erreicht. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit und Qualitätsprobleme (Ziff. 3.3) unterstützt nur eine knappe Mehrheit der ordentlichen Richterinnen und Richter am *BGer* die Übernahme von zusätzlichen Fällen durch die nebenamtlichen, während letztere mit der ihnen zugewiesenen Fallzahl zufrieden sind. Bei der Berufungskammer am *BStGer* hat man die Fallzahl der gesamten Kammer bei deren Schaffung massiv unterschätzt, weshalb es sich als schwierig gestaltet, in ausreichendem Mass die Spruchkörper mit nebenamtlichen Richterinnen und Richtern ergänzen zu können. Nur eine Minderheit der ordentlichen Richterinnen und Richter am *BStGer* unterstützt daher die Übernahme von zusätzlichen Fällen durch die nebenamtlichen (Ziff. 6.2).

9.4 **Mit den Risiken für eine unabhängige und kohärente Rechtsprechung gehen die Gerichte angemessen um**

Die Vorgaben, die beim Beizug von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern eine unabhängige Rechtsprechung gewährleisten sollen, eignen sich aus rechtlicher Sicht (Ziff. 4.1) und bewähren sich in der Praxis (Ziff. 4.2). Am *BPatGer* mit seinen Fachrichterinnen und -richtern muss aus drei Gründen besonders auf die richterliche Unabhängigkeit geachtet werden: Erstens besteht das Gericht mehrheitlich aus nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Zweitens gehen diese einer hauptberuflichen Tätigkeit im Zuständigkeitsbereich des Gerichts nach. Und drittens ist den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern die Vertretung Dritter vor dem *BPatGer* in ihrer hauptberuflichen Tätigkeit erlaubt. Die Problematik wird durch detaillierte Ausstandsregeln aufgefangen, welche in der Praxis Anwendung finden und von den Betroffenen als zweckmässig bewertet werden (Ziff. 4.1, 4.2).

Die Qualität der Rechtsprechung wird insgesamt gewahrt, obwohl nicht alle nebenamtlichen Richterinnen und Richter über viel Erfahrung im Amt verfügen (Ziff. 5.1). Die Rechtsprechung innerhalb der Abteilungen des *BGer* respektive Kammern des *BStGer* wird insgesamt als kohärent wahrgenommen. Die Kohärenz wird am *BGer* hauptsächlich dadurch gewährleistet, dass nebenamtliche Richterinnen und Richter in den Spruchkörpern meist in der Minderheit sind und Urteile so lange beraten werden, bis ein einstimmiger Entscheid vorliegt. Am *BStGer*, an dem nebenamtliche Richterinnen und Richter manchmal in den Spruchkörpern in der Mehrheit sind oder selten auch als Einzelrichterinnen und -richter eingesetzt werden, wird bei der Spruchkörperbildung auf die Erfahrung der Personen geachtet. Einführungsprogramme und gemeinsame Anlässe mit den ordentlichen Richterinnen und Richtern fördern ebenfalls

die Kohärenz. Laut Rechtsgutachten fehlen bisher jedoch Regelungen zur Qualitätssicherung in den Reglementen und internen Weisungen, welche die Kohärenz sicherstellen würden (Ziff. 5.3). Am *BPatGer* wird die Qualität der Rechtsprechung durch den Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter überhaupt erst ermöglicht, denn ihr spezifisches Fachwissen ist unabdingbar, um die Fälle zu beurteilen (Ziff. 5.1).

9.5 Das Parlament wählt nicht immer Richterinnen und Richter mit den notwendigen Kompetenzen

Die Zusammenarbeit mit den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern wird an den Gerichten mehrheitlich als positiv eingestuft (Ziff. 6.2). Die Gerichtskommission (GK) verfügt über Handlungsgrundsätze mit Kriterien zur Wahl der Richterinnen und Richter. Trotzdem sind die Gerichte der Ansicht, dass nicht immer die Personen mit dem richtigen Profil gewählt werden. Die Bedürfnisse der Gerichte finden zwar Eingang in die Ausschreibungen für nebenamtliche Richterstellen, im Rahmen der Vorbereitung zur Wahl prüft die GK aber nicht immer systematisch, ob die Kandidierenden sie erfüllen. Beispielsweise wurden die Sprachkenntnisse der Kandidierenden nicht immer überprüft, wodurch auch schon Personen gewählt wurden, welche nur auf dem Papier die Sprachanforderung des Gerichts erfüllten. Auch wurden Personen gewählt, welche zwar über die fachlichen Qualifikationen, aber nur über geringe Erfahrungen im Arbeitsfeld des Gerichts verfügten. Die befragten Personen der Gerichte vermuten, dass andere Kriterien wie die Parteizugehörigkeit oder das Geschlecht von der GK höher gewichtet werden. Gemäss den Handlungsgrundsätzen der GK wären dies allerdings lediglich sekundäre Kriterien (Ziff. 5.2).

Die Mitarbeitenden des *BPatGer* bewerteten das Wahlverfahren positiver als jene von *BGer* und *BStGer*. Dies liegt einerseits daran, dass es eine Vorauswahl durch eine vorberatende Kommission, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachverbände, gibt. Andererseits sind die Kandidierenden in der Regel nicht Mitglied einer politischen Partei, wodurch die Wahl ihre parteipolitische Bedeutung verliert (Ziff. 5.1).

9.6 Das System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter könnte unter gewissen Bedingungen auch auf das BVGer ausgeweitet werden

Beim *BVGer* ist die Möglichkeit, nebenamtliche Richterinnen und Richter einzusetzen, nicht vorgesehen. Angesichts der Ergebnisse der Evaluation zu den anderen Gerichten erachtet die PVK einen zweckmässigen Einsatz als möglich. Angezeigt wäre er einerseits bei kürzeren Belastungsspitzen einzelner Abteilungen und andererseits bei krankheitsbedingten Ausfällen von ordentlichen Richterinnen und Richtern (Ziff. 8.2.1). Um diese fallweise Entlastung bieten zu können, müssten nebenamtliche Richterinnen und Richter dennoch mit einer gewissen Regelmässigkeit zum Einsatz kommen. Dies ist notwendig, damit sie die spezifische Praxis ihrer Abteilung kennen,

sodass die Qualität der Rechtsprechung gewährleistet ist und dem Gericht kein Mehraufwand entsteht (Ziff. 8.2.3). Angesichts der begrenzten zeitlichen Verfügbarkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter können hingegen systematische Überlastungen durch sie nicht behoben werden (Ziff. 8.1).

Grundsätzlich sind bei der Einführung eines Systems nebenamtlicher Richterinnen und Richter am *BVGer* zwei Ansätze möglich: nebenamtliche Richterinnen und Richter mit einer üblichen juristischen Ausbildung wie am *BGer* und am *BStGer* oder Fachrichterinnen und -richter wie am *BPatGer*. Je nach Spezialisierungsgrad müssten unterschiedlich detaillierte Regelungen getroffen werden, um die Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richter sicherzustellen (Ziff. 8.2.2). Auf jeden Fall würde die Einführung eines solchen Systems am *BVGer* entsprechende gesetzliche Anpassungen erfordern.

Das *BVGer* selbst stellte sich im Rahmen der Konsultation zum vorliegenden Bericht auf den Standpunkt, dass die Einführung eines Systems von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern nicht wesentlich zu einer effizienten, qualitativ guten und kostengünstigen Rechtsprechung beitragen würde. Es erachtet bei Engpässen andere Massnahmen als wirksamer (Ziff. 8.1).

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
Art.	Artikel
BA	Bundesanwaltschaft
BBl	Bundesblatt
BGer	Bundesgericht
BGerR	Reglement für das Bundesgericht (SR 173.110.131)
BPatGer	Bundespatentgericht
Bst.	Buchstabe
BStGer	Bundesstrafgericht
BV	Bundesverfassung (SR 101)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
GK	Gerichtskommission
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (SR 171.10)
PatGG	Bundesgesetz über das Bundespatentgericht (SR 173.41)
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RK-N	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates
RK-S	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
Rz	Randziffer
SR	Systematische Rechtssammlung
StBOG	Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (SR 173.71)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung (SR 312.0)
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VGR	Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht (SR 173.320.1)
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Ziff.	Ziffer

Literatur und Dokumentenverzeichnis

Literatur

- Kiener, Regina / Lienhard, Andreas / Bieri-Evangelisti, Peter (2024): Evaluation des Systems der nebenamtlichen Richterinnen und Richter im Bund. Juristisches Gutachten im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Bern.
- Kiener, Regina / Medici, Gabriela (2011): Anwälte und andere Richter. In: Justice - Justiz - Giustizia 2011/2
- Koller, Heinrich (2018): Art. 1 BGG. In: Niggli, Marcel Alexander / Uebersax, Peter / Wiprächtiger, Hans / Kneubühler, Lorenz (Hrsg.): Bundesgerichtsgesetz. 3. Auflage, Basel: Helbing Lichtenhahn, 84–128.
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern: Stämpfli.
- Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: Justice - Justiz - Giustizia 2009/1.
- Rüfli, Anna (2016): Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte. In: Kettiger, Daniel / Lienhard, Andreas: Justiz zwischen Management und Rechtsstaat. Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz». Bern: Stämpfli.
- Schweizer, Rainer J. (1998): Die erstinstanzliche Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes durch Rekurs- und Schiedskommissionen – aktuelle Situation und Reformbedürfnisse. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- van der Heiden, Nico / Oehri, Isabelle / Beeler, Christine / Ruoranen, Kaisa (2024): System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter. Online-Befragung der ordentlichen und nebenamtlichen Richterpersone(n) sowie der Gerichtsschreibenden. Luzern.

Dokumentenverzeichnis

- BGer (2023): Vertrauliche Controlling-Daten GPK. Geschäftsprüfungskommission, Sitzung vom 10.4.2024.
- BGer (2024): Geschäftsbericht 2023 der eidgenössischen Gerichte
- BPatGer (2014): Richtlinien zur Unabhängigkeit des Bundespatentgerichts vom 5.12.2014, bundespatentgericht.ch > [Rechtsgrundlagen](#) (Stand: 25.7.2024).
- BPatGer (2022): Verhaltenskodex der Richter und Richterinnen am Bundespatentgericht vom 26.09.2022, bundespatentgericht.ch > [Rechtsgrundlagen](#) (Stand: 25.7.2024).
- Bundesamt für Justiz (1997): Schlussbericht der Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege vom Juni 1997. Bern.
- Bundesrat (2001): Botschaft vom 28.02.2001 zur Totalrevision Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202).
- Bundesrat (2007): Botschaft vom 7.12.2007 zum Patentgerichtsgesetz (BBl 2008 455).

Bundesrat (2008): Botschaft vom 10.9.2008 zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (BBl 2008 8125).

BVGer (2019): Schreiben des BVGer an die GPK vom 27.12.2019 zur Flexibilisierung der Personalressourcen am Bundesverwaltungsgericht.

BVGer (2024): Stellungnahme des BVGer vom 12.11.2024 im Rahmen der Verwaltungskonsultation.

Expertenkommission Reform Wettbewerbsbehörden (2023): Schlussbericht vom 1.12.2023 im Auftrag des Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung.

GK (2023): Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission für die Vorbereitung der Wahlen vom 15.02.2023.

GPK-N/S (2022): Planung und Aufbau der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts, Bericht der GPK-N/S vom 20.09.2022 (BBl 2022 2429).

GPK-N/S (2024): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, Bericht der GPK-N/S zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch die eidgenössischen Gerichte vom 23.02.2024 (BBl 2024 766).

GPK-S (2002): Parlamentarische Obergerichtliche Aufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht der GPK-S vom 28.6.2002 (BBl 2002 7625).

PVK (2020): Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten, Bericht der PVK vom 5.11.2020 (BBl 2021 2436).

RK-N (2022): Bericht der RK-N vom 23.6.2022 (BBl 2022 1931).

RK-S (2006): Bericht der RK-S vom 21.2.2006 (BBl 2006 3488).

RK-S (2013): Anzahl Richterstellen am Bundesstrafgericht, Bericht der RK-S vom 11.2.2013 (BBl 2013 2954).

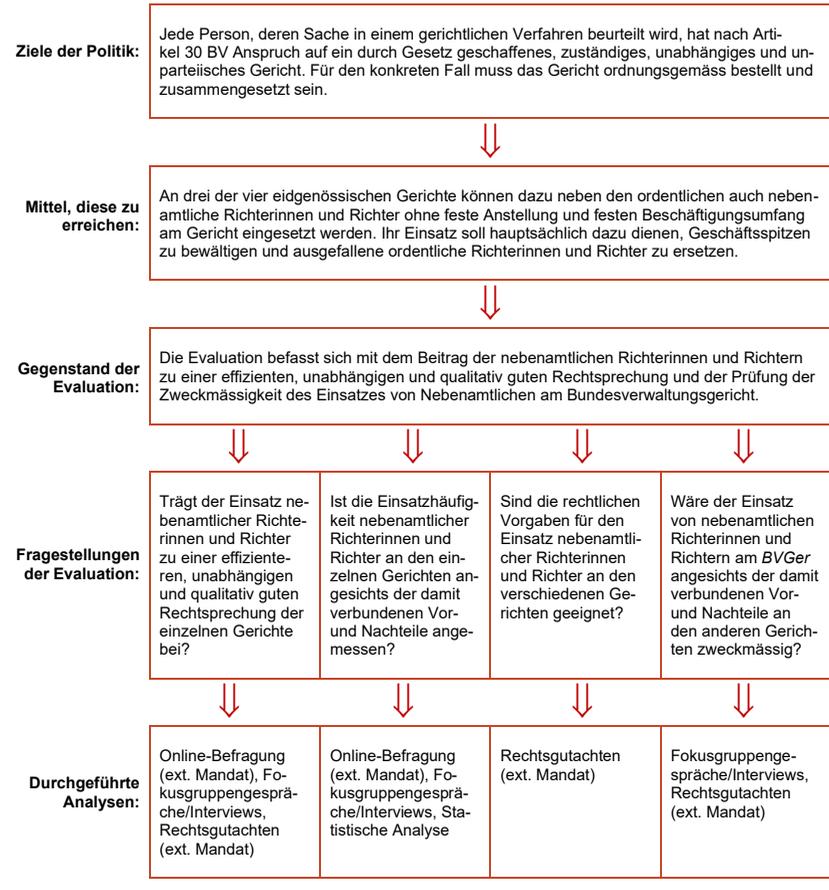
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Im nachstehenden Verzeichnis ist die Funktion der betreffenden Person zum Zeitpunkt, in dem sie von der PVK interviewt wurde, aufgeführt.

Abegg, Lukas	Gerichtsschreiber, BPatGer
Abrecht, Bernard	Präsident der Zweiten strafrechtlichen Abteilung, BGer
Ackermann, Christine	Richterin, Abteilung I, BVGer
Aubry Girardin, Florence	Präsidentin der Zweiten öffentlich-rechtlichen Abteilung, BGer
Balmelli-Mühlematter, Barbara	Präsidentin der Abteilung V, BVGer
Besson, Michel	Chef Rechtsetzungsprojekte II, BJ
Blum, Andrea	Vizepräsidentin der Berufungskammer, BStGer
Borel, Marc-Antoine	Generalsekretär, BStGer
Bovier, Gérald	Präsident der Abteilung IV, BVGer
Bucher, Sven	Erster Gerichtsschreiber, BPatGer
Chatton, Gregor	Präsident Abteilung VI, BVGer
Cotting, Claudia	Vizepräsidentin, BVGer
Dieu, Anne	Sekretärin Gerichtskommission, Parlamentsdienste
Donzallaz, Yves	Präsident, BGer
Fabbri, Alberto	Präsident, BStGer
Garré, Roy	Präsident der Beschwerdekammer, BStGer
Heimgartner, Stefan	Vizepräsident der Strafkammer, BStGer
Herrmann, Christian	Präsident der Zweiten zivilrechtlichen Abteilung, BGer
Jametti, Monique	Präsidentin der Ersten zivilrechtlichen Abteilung, BGer
Kneubühler, Lorenz	Präsident der Ersten öffentlich-rechtlichen Abteilung, BGer
Kuster, Sandrine	Leiterin Stab / Assistenzen, BVGer
Lüscher, Nicolas	Generalsekretär, BGer
Muschiatti, Giuseppe	Richter, erste strafrechtliche Abteilung, BGer
Parrino, Francesco	Präsident der Dritten öffentlich-rechtlichen Abteilung, BGer
Peter, Simone	Sekretärin Kommission für Rechtsfragen, Parlamentsdienste
Richard, Pascal	Präsident der Abteilung II, BVGer
Raess, Christoph	Jurist, Rechtsetzungsprojekte II, BJ
Robert-Nicoud, Patrick	Vizepräsident der Beschwerdekammer, BStGer
Schnyder, Frank	Vizepräsident, BPatGer

Schweizer, Mark	Präsident, BPatGer
Stöckli, Hans	Ehem. Präsident der Subkommission Gerichte/BA GPK-S
Szabo, Sara	Generalsekretärin, BVGer
Thormann, Olivier	Präsident der Berufungskammer, BStGer
Valenti, Vito	Präsident, BVGer
Weber, Beat	Präsident der Abteilung III, BVGer
Wirthlin, Martin	Präsident der Vierten öffentlich-rechtlichen Abtei- lung, BGer
Zenger, Stephan	Präsident der Strafkammer, BStGer

Herangehensweise der Evaluation



Bewertungskriterien

Kriterium	Bewertungselemente
<i>Beitrag des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu einer effizienten Rechtsprechung (Frage 1)</i>	
Zweckmässige Vorgaben und Prozesse um Arbeitslastspitzen und Ausfälle zu bewältigen	Die rechtlichen Vorgaben und die Prozesse an den Gerichten sind zweckmässig, um Arbeitslastspitzen und Ausfällen zu bewältigen. Ein Controllingssystem gibt Aufschluss darüber, wie die nebenamtlichen Richterinnen und Richtern über das Jahr verteilt verfügbar sind, damit sie vom System eingeplant werden können. Organisatorisch ist der schnelle Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern möglich.
Angemessener Einsatz zur Bewältigung von Arbeitslastspitzen und Ausfällen	Es gibt einen Zusammenhang zwischen steigender Geschäftslast und dem Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern. Abwesenheiten von ordentlichen Richterinnen und Richtern sind ein wichtiger Grund für den Einsatz von nebenamtliche Richterinnen und Richtern. Es gibt einen genügend grossen Pool an nebenamtlichen Richterinnen und Richtern die alle wichtigen Rechtsgebiete/Fachgebiete abdecken.
Einhaltung der Verfahrensdauer und Fristen	Durch den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern können die vorgesehenen Verfahrensdauern und Fristen eingehalten werden.
Nutzen für die Fallerledigung in verschiedenen Sprachen	Die Sprachkompetenzen sind ein wichtiger Grund für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.
<i>Beitrag des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu einer unabhängigen Rechtsprechung (Frage 2)</i>	
Eignung der Ausstandsregeln	Die rechtlichen und reglementarischen Ausstandsregeln an den Gerichten sind geeignet, um die Unabhängigkeit der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sicherzustellen.
Einhaltung der Ausstandsregeln	Die Ausstandsregeln werden bei nebenamtlichen Richterinnen und Richtern konsequent angewandt. Das Gericht verfügt über Informationen zu den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern, um mögliche Ausstandsgründe antizipieren zu können.
Ausstände ordentlicher Richterinnen und Richter als Einsatzgrund	Ausstände von ordentlichen Richterinnen und Richtern sind ein wichtiger Grund für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

Kriterium	Bewertungselemente
<i>Beitrag des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern zu einer qualitativ guten Rechtsprechung (Frage 3)</i>	
Stärkung der Praxisnähe durch Einbezug von spezifischem Fachwissen	Die rechtlichen Vorgaben enthalten Bestimmungen, welche den Einbezug von Fachwissen durch den Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern betreffen. Sie bringen erwiesenermassen Fachwissen mit, das den ordentlichen Richterinnen und Richtern fehlt. Nebenamtlichen Richterinnen und Richtern werden in Bereichen eingesetzt, in denen sie über spezifisches Fachwissen verfügen. Sie liefern wertvolle Inputs aus der Praxis, welche die Rechtsprechung weiterentwickeln.
Kohärenz der Rechtsprechung	Die rechtlichen Vorgaben enthalten Bestimmungen, welche die Kohärenz der Entscheide durch den Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern sicherstellen sollen. Die Kohärenz der Rechtsprechung ist durch ihren Einsatz nicht beeinträchtigt.
Vereinfachung der Suche nach geeigneten ordentlichen Richterinnen und Richtern	Neue ordentliche Richterinnen und Richtern werden regelmässig aus dem Pool der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern gewählt.
<i>Angemessene Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an den einzelnen Gerichten angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile (Frage 4)</i>	
Angemessene Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern	Es wird für eine angemessene Anzahl bearbeiteter Fälle durch nebenamtliche Richterinnen und Richtern an den einzelnen Gerichten bzw. Abteilungen/Kammern gesorgt. Unterschiede in der Einsatzhäufigkeit zwischen den Gerichten bzw. Abteilungen/Kammern und über die Zeit sind nachvollziehbar begründet.
Angemessene Einsatzhäufigkeit der einzelnen nebenamtlichen Richterinnen und Richtern	Es wird für eine angemessene Anzahl bearbeiteter Fälle durch nebenamtliche Richterinnen und Richtern gesorgt. Die Unterschiede in der Arbeitslast zwischen den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern und Schwankungen über die Zeit sind nachvollziehbar begründet.
<i>Geeignete rechtliche Vorgaben für den Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter an den verschiedenen Gerichten (Frage 5)</i>	
Nachvollziehbarkeit der Unterschiede der rechtlichen Vorgaben	Die Unterschiede zwischen den Vorgaben zum Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richtern an den eidgenössischen Gerichten lassen sich auf Spezifika der Gerichte zurückführen.

Kriterium	Bewertungselemente
Zweckmässigkeit der rechtlichen Grundlagen für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern	Die rechtlichen Grundlagen sind insgesamt so ausgestaltet, dass ein zweckmässiger Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern möglich ist.
<i>Möglichkeit eines zweckmässigen Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BVGer angesichts der damit verbundenen Vor- und Nachteile an den anderen Gerichten (Frage 6)</i>	
Eignung der Voraussetzungen für den Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern in Bezug auf die Effizienz/die Unabhängigkeit/die Qualität der Rechtsprechung	Die institutionellen, rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen beim <i>BVGer</i> sind gegeben bzw. können geschaffen werden, sodass die Vorteile des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern beim <i>BGer</i> , <i>BStGer</i> und <i>BPatGer</i> hinsichtlich der Effizienz/der Unabhängigkeit/der Qualität der Rechtsprechung auch zum Tragen kommen würden. Die Voraussetzungen beim <i>BVGer</i> sind anders als beim <i>BGer</i> , <i>BStGer</i> und <i>BPatGer</i> , sodass die Nachteile des Einsatzes von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern hinsichtlich der Effizienz/der Unabhängigkeit/der Qualität der Rechtsprechung nicht zum Tragen kommen würden. Die Vorteile würden beim Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern beim <i>BVGer</i> die Nachteile hinsichtlich der Effizienz/der Unabhängigkeit/der Qualität der Rechtsprechung erwartungsgemäss klar überwiegen.

*Anhang 3***Anzahl Richterinnen und Richter sowie Einsatzhäufigkeit nach Gericht****Anzahl Richterinnen und Richter nach Gericht**

	Anzahl ordentliche Richterinnen und Richter	Anzahl nebenamtliche Richterinnen und Richter
BGer ¹¹⁶	40	19
BStGer ¹¹⁷	max. 20 Vollzeitstellen;	max. 14
davon Straf- und Beschwerdekammer	max. 16 Vollzeitstellen	max. 4
davon Berufungskammer	max. 4 Vollzeitstellen	max. 10
BVGer	max. 70 Vollzeitstellen	0
BPatGer ¹¹⁸	2	42 ¹
davon juristische Ausbildung	1	12 ¹
davon technische Ausbildung	1	30 ¹

Legende: Das Gesetz beim BPatGer (Art. 8 PatGG) spricht nur von einer ausreichenden Anzahl nebenamtlicher Richterinnen bzw. Richter und nennt keine Zahlen

¹¹⁶ Verordnung der Bundesversammlung vom 30.9.2011 über die Richterstellen am Bundesgericht (SR 173.110.1).

¹¹⁷ Verordnung der Bundesversammlung vom 13.12.2013 über die Richterstellen am Bundesstrafgericht (SR 173.713.150).

¹¹⁸ Art. 8 PatGG.

Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BGer

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>I. öffentlich-rechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	1314	1282	1397	1468	1307	1044
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	1	15	29	43	192	54
<i>II. öffentlich-rechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	1181	1298	1256	1189	1048	720
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	35	27	19	42	36	19
<i>III. öffentlich-rechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	959	903	760	764	590	844
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	21	18	0	140	147	17
<i>IV. öffentlich-rechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	926	921	861	826	716	818
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	7	8	9	14	7	11
<i>I. zivilrechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	771	756	771	697	716	690
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	22	17	17	16	17	13
<i>II. zivilrechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	1275	1263	1425	1269	1313	1281
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	20	29	37	34	24	21
<i>I. strafrechtliche Abt.</i>						
Total Anzahl Fälle	1602	1515	1389	1290	1443	1349
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	45	55	33	45	55	48
BGer Total						
Total Anzahl Fälle	8028	7938	7859	7503	7133	6746
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	151	169	144	334	478	183

Legende: Die zweite strafrechtliche Abteilung wurde am 1. Juli 2023 eröffnet. Zahlen zum Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern wurden im Geschäftsbericht 2023 für diese Abteilung nicht ausgewiesen.

Quelle: Geschäftsberichte des Bundesgerichts 2018 bis 2023

Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BPatGer

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total Anzahl Fälle	29	40	17	22	25	32
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	55	73	32	27	22	32

Quelle: Interne Daten des BPatGer

Einsatzhäufigkeit von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern am BStGer

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Strafkammer</i>						
Total Anzahl Fälle	72	85	60	62	57	58
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	4	5	2	5	6	6
<i>Beschwerdekammer</i>						
Total Anzahl Fälle	717	697	879	656	599	618
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	0	0	3	2	0	0
<i>Berufungskammer</i>						
Total Anzahl Fälle	-	26	54	43	36	51
Total eingesetzte nebenamtliche Richterinnen und Richter	-	41	50	61	52	61

Quelle: Interne Daten des BStGer

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Felix Strebel, PVK (Projektleitung)

Loris Lehmann, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Samir Gomezjurado, PVK (wissenschaftliche Mitarbeit)

Befragung an den eidgenössischen Gerichten (Externes Mandat)

Prof. Dr. Nico van der Heiden (Projektleitung)

Prof. Isabelle Oehri (Projektleitung)

Christine Beeler (wissenschaftliche Mitarbeit)

Kaisa Ruoranan (wissenschaftliche Mitarbeit)

Rechtsgutachten (Externes Mandat)

Prof. Dr. Regina Kiener (Universität Zürich, emeritiert)

Prof. Dr. Andreas Lienhard (Universität Bern)

Dr. Peter Bieri-Evangelisti (Universität Bern)

Dank

Die PVK bedankt sich bei allen, die an dieser Evaluation mitgewirkt haben, namentlich den Generalsekretariaten der eidgenössischen Gerichte für die Bereitstellung der Dokumente und Daten sowie für ihre Auskünfte und Erläuterungen. Ein Dank gilt zudem allen Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Interviews und allen Personen, die an der Befragung teilgenommen haben.

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/de/pvk

Originalsprache des Berichts: Deutsch