

11.400

**Parlamentarische Initiative
Anzahl Richterstellen am Bundesgericht ab 2012
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates**

vom 8. April 2011

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Verordnung der Bundesversammlung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

8. April 2011

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Anita Thanei

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Juni 2006 über die Richterstellen am Bundesgericht¹ ist bis zum 31. Dezember 2011 befristet. Die Bundesversammlung muss deshalb die ab dem 1. Januar 2012 geltende Anzahl Richterstellen festlegen, indem sie entweder die bestehende Verordnung ändert oder eine neue Verordnung erlässt. Die Präsidentin der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) und der Präsident der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) kamen überein, dass diese Revision von der Kommission des Nationalrates über den Weg einer parlamentarischen Initiative vorbereitet werden sollte. Mit Schreiben vom 6. Dezember 2010 baten sie das Bundesgericht, zum künftigen Richterbedarf Stellung zu nehmen und die Kommission für Rechtsfragen über die Entwicklung der Geschäftslast seit 2006, die Anzahl Erledigungen im Vergleich zur Anzahl Personaleinheiten und über das vom Bundesgericht eingeführte Controlling und dessen Wirkung zu informieren.

Am 21. Januar 2011 beschloss die RK-N eine parlamentarische Initiative zur Festlegung der Anzahl Richterstellen am Bundesgericht ab 2012. Die Initiative enthielt gleichzeitig die Forderung, der Verordnungsentwurf solle die Stellenplanung an aussagekräftige Indikatoren koppeln, die mit einem Controlling nach quantitativen und qualitativen Kennzahlen im Jahresvergleich ermittelt werden. Die RK-SR stimmte dieser Initiative angesichts der Befristung der geltenden Verordnung am 31. Januar 2011 einstimmig zu. Sie äusserte sich jedoch skeptisch gegenüber dem Vorhaben, die Stellenplanung an ein quantitatives und qualitatives Controlling zu koppeln.

An ihrer Sitzung vom 8. März 2011 setzte die RK-N ihre Arbeiten an der Initiative fort. Der Kommission lag zu diesem Zeitpunkt eine schriftliche Stellungnahme des Bundesgerichts vom 31. Januar 2011 vor, auf deren Basis sie beschloss, die heute geltenden Bestimmungen zur Anzahl Richterstellen und zum Controlling am Bundesgericht beizubehalten.

Am 8. April 2011 verabschiedete die RK-N vorliegenden Bericht- und Erlassentwurf einstimmig zuhanden ihres Rates.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Entwicklung der Geschäftslast seit 2006

Die Geschäftslast des Bundesgerichts ist in den letzten fünf Jahren auf hohem Niveau relativ stabil geblieben.² Im Jahr 2006 gingen beim Bundesgericht (inklusive dem damaligen Eidgenössischen Versicherungsgericht) 7860 Fälle ein, im Jahr 2007 waren es 7195, im Jahr 2008 7147, im Jahr 2009 7192 und im Jahr 2010 7367. Bei einem Vergleich der Eingänge des Jahres 2006 mit den Eingängen der folgenden Jahre ist zu berücksichtigen, dass das Bundesgesetz über die Organisation der Bun-

¹ SR 173.110.1

² Vgl. für das Folgende die Geschäftsberichte des Bundesgerichts, insbesondere den Geschäftsbericht 2010.

desrechtspflege (OG) am 1. Januar 2007 durch das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) abgelöst wurde. Gemäss BGG werden viele Fälle in einem einheitlichen Verfahren beurteilt, die gemäss OG mit zwei Rechtsmitteln ans Bundesgericht hätten gezogen werden müssen. Gälte noch das OG, müssten der Statistik des Jahres 2010 612 Fälle hinzugerechnet werden, womit 7979 Eingänge zu verzeichnen wären. Die Zahl der Eingänge hat seit 2006 somit leicht zugenommen.

Das Gericht erledigte im Jahr 2006 7626 Fälle. In den Jahren 2007, 2008 und 2009 waren es 7995, 7515 und 7242 Fälle; im Jahr 2010 konnten 7424 Fälle erledigt werden. Das Bundesgericht wies die RK-N in seiner Stellungnahme darauf hin, dass auch bei einem Vergleich dieser Zahlen das Inkrafttreten der neuen Rechtsgrundlage berücksichtigt werden müsse. Eine Statistik, die einen Vergleich der Erledigungen nach dem OG und dem BGG erlaubt, wird vom Bundesgericht nicht geführt. Für einen Vergleich der Erledigungen der Jahre 2006 und 2010 kann man sich als Grössenordnung an den 612 zusätzlich zu berücksichtigenden Eingängen orientieren, womit auf der Grundlage des OG im Jahr 2010 etwa 8000 Erledigungen zu verzeichnen wären. Auch die Zahl der Erledigungen ist somit seit 2006 leicht angestiegen.

Die Zahl der Pendenzen (Fallbestand am Ende eines Jahres) ging von 3455 Fällen Ende 2006 auf 2174 Fälle Ende 2010 zurück. Heute gibt es am Bundesgericht auch kaum mehr Geschäfte, die seit mehr als zwei Jahren hängig sind. Ihre Anzahl ging von 68 (Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht gemeinsam) im Jahr 2006 auf 5 im Jahr 2010 zurück.

2.2 Entwicklung des Personalbestands

Im Jahr 2006 waren am Bundesgericht (inklusive dem damaligen Eidgenössischen Versicherungsgericht) 41 ordentliche und 39 nebenamtliche Richterinnen und Richter tätig. Im Jahr 2010 betrug ihre Zahl 38 bzw. 19. Die Zahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ist im gleichen Zeitraum unverändert bei 127 Etat-Stellen geblieben. Für das administrative Personal standen im Jahr 2006 148 Etat-Stellen zur Verfügung, Ende 2010 146,6 Stellen. Mit Ausnahme der Richterstellen verzeichnet das Bundesgericht somit in den letzten fünf Jahren einen sehr stabilen Personalbestand.

2.3 Entwicklung der Erledigungen pro Richterin oder Richter

Gestützt auf seine Controllingdaten konnte das Bundesgericht der RK-N folgende Angaben zur Entwicklung der Erledigungen pro Richtern oder Richter machen: Im Jahr 2006 verfasste jeder ordentliche Richter bzw. jede ordentliche Richterin des Bundesgerichts durchschnittlich 175 Referate, was bei 220 Arbeitstagen pro Jahr einem Durchschnitt von 0.79 Referaten täglich entspricht. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Zahl der verfassten Referate pro ordentliche Richterin bzw. pro ordentlichen Richter 190, bzw. gut 205, wenn ein Vergleich mit dem OG angestellt wird. Von diesen 190 Referaten schrieben die Richterinnen und Richter 12 Referate selbst und 178 Referate mit Mitwirkung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichts-

schreiber. An durchschnittlich je 300 weiteren Fällen pro Jahr wirkten die ordentlichen Richterinnen und Richter mit. An einem Arbeitstag erledigt ein Bundesrichter oder eine Bundesrichterin heute somit durchschnittlich 0.8 Referate – was im Vergleich mit dem OG 0.93 Referaten entspricht – und wirkt an 1.36 Fällen mit. Bezüglich der Mitwirkung an Fällen anderer Richterinnen und Richter ist kein Vergleich mit dem Jahr 2006 möglich, weil diese damals statistisch noch nicht erfasst wurden.

Die 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richter erstatteten im Jahr 2010 in 193 Fällen Bericht und Antrag und verwendeten dazu 531 Arbeitstage. Im Jahr 2009 erledigten sie 200 Fälle in 554 Arbeitstagen. Im Jahr 2008 zählte das Bundesgericht noch 30 nebenamtliche Richterinnen und Richter, die in je in 365 Fällen Bericht und Antrag erstatteten.³ Bricht man die Zahl der Erledigungen auf die effektive Zahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter herunter, ist die durchschnittliche Zahl von Erledigungen pro Richterin oder Richter in den letzten 3 Jahren tendenziell leicht rückläufig.

2.4 Controlling

Die RK-S hielt anlässlich der Ausarbeitung der Verordnung vom 23. Juni 2006 über die Anzahl Richterstellen am Bundesgericht fest, dass das Gericht zwar über ein spezielles Statistikprogramm verfüge, welches es erlaube, die Zuteilung der Arbeit entsprechend den jeweiligen Belastungen je nach Art der Geschäfte, Sprache, Abteilung, Richter oder Richterin und Gerichtsschreiber oder Gerichtsschreiberin optimal zu steuern. Angaben über den Zeitaufwand, den die Richterinnen und Richter bzw. Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber für die Bearbeitung der einzelnen Fälle benötigen, wurden statistisch jedoch nicht erfasst. Mit Artikel 2 der heute geltenden Verordnung wurde das Bundesgericht deshalb zur Einrichtung eines Controllingverfahrens verpflichtet, das es erlaubt, zuhanden des Parlaments präzisere Aussagen über die Belastung des Bundesgerichts zu machen. Die Resultate des Controllings sollten insbesondere als Grundlage für die Oberaufsicht und für die künftige Festlegung der Anzahl Richterstellen dienen.

Am 5. März 2007 vereinbarte das Bundesgericht mit den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) ein Controlling-Konzept, welches unter anderem auch quantitative Aussagen zur durchschnittlichen Belastung der Richterinnen und Richter zulässt (vgl. Ziffer 2.3).⁴ Die dafür benötigten Statistikprogramme sind mittlerweile erstellt und operationell. Die GPK erhalten jährlich eine ganze Serie von öffentlich nicht zugänglichen Statistiken, die jeweils für die Besprechungen des Geschäftsberichtes und des Geschäftsganges im April erstellt werden. Darüber hinaus kann das Bundesgericht je nach Zweck spezifische Daten zusammenstellen.

Das Bundesgericht bestätigte in seiner Stellungnahme zuhanden der RK-N, dass es das mit den GPK vereinbarte Controlling-Konzept als zweckmässiges, wirksames Führungsinstrument erachte. Anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichts 2009 des Bundesgerichts in den Räten hielten die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der GPK fest, dass die Kommissionen gestützt auf das Controlling-Konzept alle

³ Angaben gemäss den Geschäftsberichten des Bundesgerichts der Jahre 2008, 2009 und 2010.

⁴ Vgl. dazu 08.004 Jahresbericht 2007 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, BBl 2008 5061, S. 5120 f.

erforderlichen Auskünfte erhielten und durch dessen Einführung eine gute Übersicht über die Arbeit des Bundesgerichtes bestehe.⁵

2.5 Künftiger Bedarf an Richterstellen: Stellungnahme des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hält in seiner Stellungnahme vom 31. Januar 2011 fest, dass die Geschäftslast heute mit 38 ordentlichen Richterinnen und Richtern und den weitem dem Gericht zugeteilten personellen Ressourcen fristgemäss und grundsätzlich in angemessener Qualität bewältigen kann. Prognosen zum künftigen Bedarf an Richterinnen und Richtern seien zum heutigen Zeitpunkt schwer abzugeben, insbesondere weil die Auswirkungen neuer Aufgaben des Gerichts, die heute teilweise bereits in Kraft sind, noch nicht abgeschätzt werden können. Dies gelte namentlich für die neue Schweizerische Strafprozessordnung und die neue Zivilprozessordnung, welche am 1. Januar 2011 in Kraft getreten sind. Sie bringen für das Bundesgericht eine zusätzliche Rechtskontrolle des Verfahrensrechts mit voller Kognition mit sich. Zudem wurde mit den neuen Prozessordnungen die Legitimation der Geschädigten für Beschwerden in Strafsachen ausgebaut und eine direkte Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht gegen Urteile von Binnenschiedsgerichten geschaffen. Beide Bereiche werden das Bundesgericht aus seiner Sicht in Zukunft zusätzlich belasten.

Am 10. Juni 2010 bzw. am 17. Dezember 2010 stimmten die Räte einer Motion⁶ zu, wonach die Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes dahingehend zu erweitern sei, dass Sachverhaltsfeststellungen überprüft werden können. Das Bundesgericht äussert Zweifel daran, dass es diese zusätzliche Aufgabe mit dem gegenwärtigen Bestand an Richterinnen und Richtern sowie weiteren Mitarbeitenden bewältigen kann und schliesst die Notwendigkeit zusätzlicher Richterstellen ausdrücklich nicht aus. Es weist aber ebenfalls darauf hin, dass es keine Stellen auf Vorrat verlangen möchte. Für die Erfüllung seiner Hauptaufgabe, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten und das Recht in der Rechtsanwendung fortzuentwickeln, sei es von Vorteil, wenn das Gericht nicht wachse.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission teilt die Auffassung des Bundesgerichts, dass die effektiven Auswirkungen der Vereinheitlichung der Prozessordnungen auf die Geschäftslast des Bundesgerichtes heute noch nicht zuverlässig eingeschätzt werden können. Noch weniger kann aus Sicht der Kommission eine Prognose abgegeben werden, in welcher Form und insbesondere zu welchem Zeitpunkt sich die Motion betreffend die erweiterte Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Strafurteile des Bundesstrafgerichtes auswirken wird: Der Bundesrat hat noch keinen Entwurf zur Umsetzung der Motion ausgearbeitet und bis zur Verabschiedung einer Vorlage durch die

⁵ AB 2010 S 570f. und AB 2010 N 788f. Der Geschäftsbericht 2010 des Bundesgerichtes wurde von den Räten noch nicht behandelt.

⁶ 10.3138 Mo. Janiak. Erweiterung der Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes.

Räte dürfte es noch einige Zeit dauern. Der Bedarf an Richterstellen muss sich folglich an der aktuellen Belastung des Bundesgerichts orientieren. Angesichts der in den letzten fünf Jahren stabil gebliebenen Geschäftslast, und der Bestätigung des Bundesgerichts, dass es diese mit dem aktuellen Personalbestand zu bewältigen vermag, ist es angezeigt, die aktuelle Anzahl Richterinnen und Richter beizubehalten.

Eine nicht zu hohe und stabile Zahl von Richterinnen und Richtern ist für das Bundesgericht nicht nur zur Erfüllung seiner Hauptaufgabe von Vorteil, sondern stärkt das Gericht auch politisch. Aus diesem Grund lehnt es die RK-N ab, auf Verordnungsstufe eine Flexibilität bezüglich der Anzahl Richterstellen vorzusehen, wie dies für das Bundesverwaltungsgericht der Fall ist.⁷

Auf Schwankungen der Geschäftslast kann das Bundesgericht bereits heute durch einen entsprechenden Einsatz der nebenamtlichen Richterinnen und Richter reagieren. Das Bundesgericht setzt die nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der Praxis individuell sehr unterschiedlich ein, wobei in den letzten drei Jahren eine durchschnittlich leicht rückgängige Belastung zu verzeichnen ist. Aus Sicht der RK-N böte es sich an, Engpässe mit dem vermehrten Einsatz von nebenamtlichen Richterinnen und Richtern aufzufangen.

Sollte sich eine wesentliche Zunahme der Geschäftslast des Bundesgerichts abzeichnen, hat die Bundesversammlung jederzeit die Möglichkeit, durch eine Korrektur der Anzahl Richterstellen darauf zu reagieren. Die früheren Erfahrungen der RK-N mit Verordnungsänderungen zeigen, dass die Verordnung bei Bedarf rasch, d.h. innerhalb weniger Monate, angepasst werden kann.

Die RK-N hat die Frage diskutiert, ob die Verordnung mit einer Bestimmung ergänzt werden soll, wonach das Controlling des Bundesgerichts quantitative und qualitative Kennzahlen im Hinblick auf die Festlegung der Anzahl Richterstellen zu liefern hätte. Sie verzichtete jedoch darauf, eine derartige Bestimmung aufzunehmen. Quantitative Kennzahlen bezüglich der Entwicklung der Geschäftslast und der durchschnittlichen Belastung der Richterinnen und Richter liefert das Controlling des Bundesgerichts bereits heute. Vom Gericht auch Angaben zur Geschäftslast nach qualitativen Kriterien zu verlangen, erachtet die RK-N als problematisch: Erstens dürfte es sich als äusserst schwierig erweisen, festzulegen, welche qualitativen Kriterien dabei zu berücksichtigen wären. Zweitens ist es von der Einführung eines Controllings nach qualitativen Kennzahlen nicht mehr weit bis zu einer qualitativen Kontrolle der Arbeit des Bundesgerichts. Dies stünde im Widerspruch mit der Verfassung und ist aus rechtsstaatlicher Sicht klar abzulehnen.

Aus Transparenzgründen soll eine neue Verordnung erlassen werden, welche die heute geltende Verordnung ersetzt. Der Titel und die Nummer der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) der aktuellen Verordnung können übernommen werden.

Eine Befristung der neuen Verordnung ist aus Sicht der Kommission nicht nötig. Die Bundesversammlung ist somit nicht mehr verpflichtet, sich unabhängig von ei-

⁷ Gemäss Artikel 1 der Verordnung der Bundesversammlung vom 17. Juni 2005 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht (Richterstellenverordnung; SR 173.321) umfasst das Bundesverwaltungsgericht höchstens 65 Vollzeitstellen

nem veränderten Bedarf zu einem bestimmten Zeitpunkt mit der Frage der Anzahl Richterstellen befassen zu müssen.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Stellen

Artikel 1 wird aus der heute geltenden Verordnung übernommen. Das Bundesgericht besteht unverändert aus 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern.

Art. 2 Controlling und Berichterstattung

Das Bundesgericht hat seit dem Inkrafttreten der heute geltenden Verordnung ein Controllingverfahren eingeführt. Es soll in der bisherigen Art und Weise fortgeführt werden. Artikel 2 wird deshalb lediglich dahingehend angepasst, dass nicht mehr von der Einführung, sondern der Führung eines Controllings die Rede ist.

Art. 3 Inkrafttreten

Die geltende Verordnung ist bis zum 31. Dezember 2011 befristet. Die neue Verordnung löst sie am 1. Januar 2011 nahtlos ab. Sie gilt unbefristet.

5 Auswirkungen

Die Verordnung hat gegenüber dem Status quo weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

6 Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 1 Absatz 5 BGG legt die Bundesversammlung die Zahl der Richter und Richterinnen in einer Verordnung fest.