

**Parlamentarische Initiative GPK.  
Bundesrechtspflegegesetz:  
Erhöhung der Zahl der Bundesrichter**

**Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates  
vom 24. Mai 1994**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 24. August 1994

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
schr geehrte Damen und Herren,

gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG, SR 171.11) überweisen wir Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht und den Anträgen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 24. Mai 1994 betreffend die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter (BB1 1994 III 1240).

**1 Ausgangslage**

Das Bundesgericht hat in seinem Geschäftsbericht vom 21. Februar 1994 die stets wachsende Geschäftslast in den Vordergrund gestellt und erklärt, seine Geschäftslast sei nicht mehr zu bewältigen. Damit werde das Risiko eingegangen, dass das Bundesgericht seine Aufgaben als Verfassungsgerichtshof nicht mehr genügend erfüllen könne. Das Bundesgericht verlangt daher Sofortmassnahmen, ohne vorgängig die Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes abzuwarten.

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-SR) ist, nachdem sie die sich stellenden Probleme mit den Kammerpräsidenten gemeinsam geprüft hat, ihrerseits zur Überzeugung gelangt, dass die bis anhin ergriffenen Massnahmen zur Effizienzsteigerung ausgeschöpft seien und es sich aufdränge, Sofortmassnahmen zur Entlastung des obersten Gerichtshofes zu ergreifen.

Mit Schreiben vom 25. Mai 1994 hat die GPK-SR dem Bundesrat einen Bericht und verschiedene ihre Initiative begründende Anträge für die Erhöhung der Anzahl der ordentlichen Richter auf höchstens 36 Mitglieder, die verbindliche Schaffung einer dritten öffentlichrechtlichen Kammer (Änderung von Art. 1 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 des Bundesrechtspflegegesetzes, OG, SR 173.110) und die Halbierung der Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen von 30 auf 15, zuge stellt (Änderung des Bundesbeschlusses vom 23. März 1984 / 4. Okt. 1991 über die Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts, SR 173.110.1).

Auf Einladung des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements haben sich das Schweizerische Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht mit Schreiben vom 23. bzw. 24. Juni 1994 vernehmen lassen und ihrerseits Anträge gestellt.

Das Bundesgericht ist der Meinung, dass eine Erhöhung der Richterzahl allein langfristig keine geeignete Massnahme zur Bewältigung der Geschäftslast bildet. Das Gesamtgericht hat sich an seiner Sitzung vom 30. Mai 1994 mit dem Stichtscheid des Präsidenten gegen eine solche Erhöhung ausgesprochen, soweit es sich um eine vorübergehende Notmassnahme handelt. Das Bundesgericht befürwortet aber die Notwendigkeit von Sofortmassnahmen. Neben der exzessiv hohen Zahl übertragener Geschäfte kommt noch die gegenwärtig konjunkturell bedingte Überlastung der II. öffentlichrechtlichen Abteilung hinzu. Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln lässt sich der Pendenzenberg nicht abbauen, ebensowenig darf bis zur Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes zugewartet werden.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht, das durch die Initiative weniger betroffen ist, verlangt keine Sofortmassnahmen. Es schlägt jedoch präventiv und mittelfristig im Zusammenhang mit weiteren Massnahmen vor, die Zahl der Mitglieder und der nebenamtlichen Richter in Artikel 123 des Bundesrechtspflegegesetzes von neun auf elf zu erhöhen.

## **2 Stellungnahme des Bundesrates**

### **21 Würdigung der Ausgangslage**

Der Bundesrat nimmt davon Kenntnis, dass nach Ansicht der GPK-SR und des Schweizerischen Bundesgerichts die Überlastung des Gerichts so gross ist, dass nicht bis zur Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes zugewartet werden dürfe; es drängten sich vielmehr Sofortmassnahmen auf. Die verschiedenen seit dem 15. Februar 1992 in Kraft getretenen Änderungen des Bundesrechtspflegegesetzes haben sich nach der Ansicht des Bundesrates zwar positiv ausgewirkt. Die in sie gesteckten Hoffnungen sind allerdings nicht ganz in Erfüllung gegangen, die Arbeitsbedingungen für das oberste Gericht bleiben weiterhin problematisch. Die Anzahl der neu registrierten Eingänge steigt ständig weiter. So zeigen die neuesten Zahlen eine Zunahme von ca. 9 Prozent für das erste Trimester 1994. Im Vergleich zum Jahr 1993 ist die Anzahl der neuen Geschäfte von 1230 auf 1337 (+107) und die Anzahl der Erledigungen von 1229 auf 1383 (+154) gestiegen.

Es ist ein heikles Unterfangen, die Arbeit eines obersten Gerichts zu werten und zu bestimmen, ab welchem Grenzwert diese Last als exzessiv zu betrachten ist. Eine quantitative Wertung genügt nicht. In diesem Punkt übt der Bundesrat bei der Beurteilung der Lage eine gewisse Zurückhaltung. Gewisse von Lausanne gemachte Angaben und weitere Tatsachen lassen dem Bundesrat die Diagnose der Geschäftsprüfungskommission in gewissen Punkten als etwas zu pessimistisch erscheinen.

So lässt sich der Geschäftsstatistik des Bundesgerichts, die bezüglich der Geschäftslast beeindruckend ist, entnehmen, dass die Verzögerungen in erster Linie auf die übertrageneren Geschäfte zurückzuführen sind. Diese Zahl, welcher am meisten Aussagekraft zukommt, hat im Laufe der letzten Jahre nur wenig zugenommen und die Zahl der Erledigungen war noch nie so hoch wie im Jahr 1993 (5001 gegenüber 4810 im Jahr 1992, 4366 im Jahr 1991, 4252 im Jahr 1990 und 3987 im Jahr 1989). Während des ersten Trimesters 1994 war die Anzahl der Erledigungen (1383) höher als die der Eingänge (1337); dies bedeutet, wenn man den Geschäftsbericht 1993 betrachtet, eine wesentliche Steigerung der Anzahl Erledigungen (+154) gegenüber den Eingängen (+107).

Gemäss den Angaben des Bundesgerichts darf davon ausgegangen werden, dass von den 2352 Geschäftsübertragungen per Ende 1993 nur 500–550 Fälle tatsäch-

lich mit Verspätung behandelt worden sind; bei den anderen Geschäftsübertragungen ist die Verspätung auf den normalen Verfahrensablauf zurückzuführen. Bleibt zu erwähnen, dass 400–450 (d. h. ca. 80 %) dieser Verzögerungen der zweiten öffentlichrechtlichen Abteilung anzulasten sind. Es ist hier daran zu erinnern, dass diese Verzögerungen vor allem auf die dort herrschenden besonderen Verhältnisse zurückzuführen sind; es ist daher verständlich, dass die GPK-SR, vor allem auf den Alarmschrei dessen Präsidenten hin, die vorliegende Initiative eingereicht hat. Im weitern ist aber auch darauf hinzuweisen, dass diese Verspätungen zum grössten Teil aus vorangegangenen Jahren geerbt worden sind; der Grund für diese Verspätungen ist zur Hauptsache in vorübergehenden Ursachen konjunktureller Natur zu suchen. Die Bedeutung einer solchen Präzisierung darf nicht unterschätzt werden zu einer Zeit, wo es darum geht, Sofortmassnahmen zu beschliessen.

Andererseits geht der Bundesrat nicht so weit wie die GPK-SR, dass «alle bis anhin getroffenen Massnahmen (...) nichts gebracht haben» und dass «sich von der seitherigen Entwicklung der Geschäftslast (...) sagen lässt, dass die Hoffnungen (es geht um die Hoffnungen, die in die Neuerungen von 1991 gesetzt worden sind) sich zerschlagen haben». Die beiden eidgenössischen Gerichte unterstreichen in ihren erwähnten Schreiben vielmehr die Verdienste dieser Massnahmen: so sei in Lausanne ein weiteres Anwachsen des Pendenzenberges vermieden worden und in Luzern habe man die Geschäftslast in den Griff bekommen. Es bleibt zu erwähnen, dass alle Massnahmen noch nicht ihre volle Wirkung entfaltet haben. Es handelt sich vor allem um die Verwaltungsentscheide der letzten kantonalen Instanzen (Art. 98a OG), für deren Einführung den Kantonen Frist bis 1997 gesetzt worden ist (Schlussbestimmungen der Änderung vom 4. Okt. 1991, Ausführungsbestimmungen, Abs. 1, SR 173.110). Dies gilt auch für die neuen Schiedskommissionen und eidgenössischen Rekurskommissionen (Art. 71a VwVG), die ihre Arbeit erst seit Beginn dieses Jahres aufgenommen haben. Es wird erwartet, dass diese Zwischeninstanzen das Bundesgericht im Sinne eines Filters entlasten; sie werden den Sachverhalt abschliessend feststellen (Art. 105 Abs. 2 OG), so dass sich das Gericht grundsätzlich auf die Rechtskontrolle beschränken kann, die ja seine ureigene Aufgabe bildet (BBI 1991 II 478). Die gleichen Bemerkungen gelten auch für die wichtige Einschränkung der Anwendbarkeit der verwaltungsrechtlichen Klage, welche zu einem grossen Teil durch das Verfahren für Verwaltungsverfügungen ersetzt worden ist (Art. 116, 117 Bst. c, 118 und 130 OG). Die Wirkungen dieser zwei letzten Änderungen lassen sich frühestens in etwa zwei Jahren statistisch evaluieren.

## 22 Würdigung der vorgesehenen Massnahmen

Der Bundesrat wird daher für seine Stellungnahme zu den Vorschlägen folgendes berücksichtigen:

- Die Überlastung betrifft das Bundesgericht ganz generell; hinzu kommt eine konjunkturell bedingte Überlastung einer seiner Kammern, was einer differenzierten Beurteilung bedarf.
- Es ist zu prüfen, ob diese besonders überlastete Abteilung in der Lage ist, den bei der Behandlung ihrer Geschäfte eingetretenen Verzögerungen mit gezielten Massnahmen zu begegnen.
- Die Überlastung des Gerichts ist zwar besorgniserregend, sie bleibt aber in erträglichen und überblickbaren Grenzen, wenn davon ausgegangen wird, dass

eine ausgeglichene Lage zur Zeit nicht angestrebt wird. Darüber hinaus darf man aufgrund der letzten Statistiken und der erwarteten Auswirkungen gewisser Massnahmen hoffen, dass sich die Lage, sollte sie sich nicht verbessern, zumindest nicht allzusehr verschlechtern wird.

- Die Totalrevision der Bundesrechtspflege bleibt für den Bundesrat nach wie vor eine vordringliche Aufgabe. Es wäre eigentlich sein Wunsch, die Linie, die er sich seit der letzten Teilrevision des OG selber gegeben hat, einzuhalten, nämlich seine Kräfte von nun an auf diesen einzigen Entwurf zu konzentrieren unter Vermeidung zusätzlicher Teilrevisionen, die wieder mit neuen Verzögerungen verbunden sind; jede Teilrevision könnte die Kohärenz des Gesetzes gefährden oder grundsätzlichere Reformen, die in diesem Rahmen vorgeschlagen werden, präjudizieren.
- Sofortmassnahmen sollten daher nur dann beschlossen werden, wenn sie unumgänglich notwendig sind, diesen Zielsetzungen nicht zuwiderlaufen und trotzdem eine gute Verwaltungsrechtsprechung gewährleisten.

## **221 Die vom Schweizerischen Bundesgericht und vom Eidgenössischen Versicherungsgericht vorgeschlagenen Massnahmen**

Das Bundesgericht widersetzt sich wie schon im Jahr 1993, als es gemäss dem Postulat der Geschäftsprüfungskommission darum ging, die nebenamtlichen Richter durch zusätzlich ordentliche Richter zu ersetzen, die Zahl der ordentlichen Richter für eine beschränkte Zeit zu erhöhen, auch wenn es in diesem Punkte gespalten ist. In seinem Schreiben vom 23. Juni 1994 schlägt es verschiedene andere Massnahmen vor, die zur Hauptsache auf eine Entlastung der Instanz hinzielen.

*Im Vordergrund steht die Einführung von Zwischeninstanzen in jenen Bereichen, wo dies heute noch nicht der Fall ist, die Erhöhung des Streitwertes und die Einführung von Streitwertgrenzen in anderen Sachgebieten sowie die Einführung des Akkreditierungssystems für Anwälte.*

### **221.1 Abweisung der Massnahmen für eine Teilrevision des OG**

Die Geschäftsprüfungskommission lehnt in ihrem Bericht all diese vorgeschlagenen Massnahmen aus überzeugenden Gründen, die sich der Bundesrat zu eigen macht, ab. Diese Vorschläge stehen unabhängig von den damit verbundenen Vorteilen quer in der Landschaft.

- Würden diese Vorschläge für sich allein ausserhalb einer Totalrevision vorgebracht, müsste mit einem starken politischen Widerstand gerechnet werden und es wäre auch mit der Ergreifung des Referendums zu rechnen (BBJ 1991 II 470 ff. und 475 ff.). Was die Streitwertgrenzen anbelangt, so würde dieses Risiko nicht durch eine Ausnahmebestimmung zugunsten des Miet- und Arbeitsvertrages gänzlich ausgeschaltet. Die Abgrenzung solcher Ausnahmeregelungen ist nicht leicht und kann bestritten werden. Würden die Streitwertgrenzen auf gewisse Gebiete des öffentlichen Rechts ausgedehnt, so zeigen erste Studien, dass diese Gebiete und folglich auch die Auswirkungen einer solchen Ausdehnung zwangsläufig beschränkt bleiben würden. Von daher dürfte im heutigen Zeitpunkt eine Erhöhung der Streitwertgrenze, sei es auch nur eine Indexierung des Betrages, einzig dann in Betracht gezogen und vorgeschlagen werden, wenn

dieser Punkt in einen Gesamtzusammenhang mit Zusatz- oder Ersatzmassnahmen gestellt würde (Ausbau der Zwischeninstanzen, Vereinheitlichung der Rechtsmittelwege, Zulassungsverfahren, indem bestimmte Beschwerden unabhängig von ihrem Streitwert zugelassen würden, usw.).

- Ähnliche Überlegungen sprechen gegen die sofortige Einführung des Akkreditierungssystems für Anwälte.
- Bezüglich der sofortigen Neuschaffung von zusätzlichen Beschwerdeinstanzen ist zu bemerken, dass ein solcher Weg nur gangbar ist für Streitigkeiten auf dem Gebiet des Bundesverwaltungsrechts und dass die Einführung der Rekurskommissionen anlässlich der Revision von 1991 mit Schwierigkeiten verbunden war und auf Widerstand gestossen ist. Ferner ist darauf aufmerksam zu machen, dass die neuen eidgenössischen Rekurskommissionen nur seit kurzer Zeit tätig sind und dass über die damit verbundenen Entlastungen sich noch nichts Abschlissendes aussagen lässt.
- All diese Massnahmen hätten eine vorgezogene Teilrevision des OG zur Folge, was nicht vereinbar wäre mit der bisherigen Ansicht, alle Kräfte auf eine Totalrevision hin zu konzentrieren. Eine solche Teilrevision bedingte eine Aufstockung des Personals beim Bundesamt für Justiz, wollte man nicht in Kauf nehmen, dass das Projekt für eine Totalrevision Verzögerungen erlitt. Dazu kommt, dass eine weitere Teilrevision nach schon vorgängig erfolgten Teilrevisionen die negativen Auswirkungen dieser bereits erfolgten Teilrevisionen verschärfen würde; damit würde auch die Übersichtlichkeit und Klarheit des Gesetzes Schaden erleiden.
- Endlich würden solche Massnahmen die Totalrevision präjudizieren, soweit damit Grundsatzfragen berührt würden, mit welchen sich die Expertenkommission zur Zeit beschäftigt.

Auch die vom Eidgenössischen Versicherungsgericht vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen, welche sich etwas in engeren Grenzen halten, werfen Fragen auf, die im Zusammenhang mit der Totalrevision des OG stehen und somit zu denselben Einwänden Anlass bieten. Diese Einwände gelten allerdings nicht, soweit die Vergrösserung der Gerichtslokalitäten zur Diskussion steht. Auch wenn der Bundesrat vom Grundsatz her nichts dagegen einzuwenden hat, wenn das Gericht meint, es könne die Arbeitslast zur Zeit bewältigen, es müssten aber innert nützlicher Frist Entlastungsmassnahmen vorgesehen werden, so wünscht der Bundesrat aber, dass zur Zeit auf Teilrevisionen verzichtet werde. Das Eidgenössische Versicherungsgericht solle vielmehr wie bis anhin seine Aufgaben mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllen.

Aus diesen Überlegungen vertritt der Bundesrat wie die Geschäftsprüfungskommission die Ansicht, *dass es sich nicht aufdrängt, die von den beiden eidgenössischen Gerichten vorgelegten gesetzgeberischen Änderungsvorschläge unverzüglich weiterzuverfolgen*. Diese könnten mit viel besserem Erfolg von der Expertenkommission geprüft werden, welche mit der Totalrevision des OG betraut ist. Es ist an diesem Ort in Erinnerung zu rufen, dass diese Kommission bis Ende des Jahres einen Zwischenbericht abliefern wird, welcher die grossen Linien des Revisionsprojekts aufzeigen und Vorschläge bezüglich der zukünftig zu entwickelnden Grundzüge formulieren wird.

## **221.2 Annahme einer Verstärkung des personellen Mittelbaus**

Als einzige Massnahme zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit schlägt das Bundesgericht eine Verstärkung seines personellen Mittelbaus vor. Nachdem das Bundesgericht angesichts der schwierigen finanziellen Situation des Bundes ursprünglich auf eine solche Verstärkung verzichtet hat, kommt es nun auf seinen seinerzeitigen Entscheid zurück und betrachtet eine solche vorübergehende Massnahme zur Aufarbeitung des gegenwärtigen Rückstandes als unumgänglich notwendig. Diese Forderung ist verständlich, so vor allem im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, die eingetretenen Verzögerungen zu beseitigen, wie insbesondere diejenigen, welche sich bei der zweiten öffentlichrechtlichen Abteilung angehäuft haben. Es ist daher denkbar, für eine zeitlich beschränkte Periode zusätzliche juristische Mitarbeiter anzustellen. Es ist eine einfache Massnahme, welche zusammen mit dem Budget entschieden wird; somit kann leicht darauf zurückgekommen werden, ohne dass dadurch die Totalrevision des OG präjudiziert würde. Zweifelsohne besteht ein gewisses Risiko für eine «Gerichtsschreiberjustiz»; dieses Risiko darf aber nicht überbewertet werden, zumal diese Erhöhung der Anzahl juristischer Mitarbeiter zeitlich beschränkt ist. Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass dem Gesuch auf Verstärkung des personellen Mittelbaus entsprochen werden sollte.

Die finanziellen Auswirkungen einer solchen Massnahme sind verhältnismässig einfach zu schätzen, da sie von der Anzahl der bewilligten zusätzlichen Stellen abhängen. Es ist davon auszugehen, dass diese zusätzlichen Stellen voll ausgebildeten Juristen mit einer bestimmten Berufserfahrung vorbehalten sind, was eine Einreihung in die Besoldungsklassen 24–26 nach sich zieht. Nach der Besoldungsskala für das Jahr 1994 bewegt sich die jährliche Bruttobesoldung für diese Besoldungsklassen in einer Spannweite von 120 000 bis 132 000 Franken. Geht man von den Gesamtkosten unter Einschluss der Kosten für den Arbeitsplatz aus, so muss für eine Stelle mit Kosten zwischen 159 500 und 191 300 Franken gerechnet werden.

## **222 Vorgeschlagene Massnahmen gemäss der parlamentarischen Initiative**

Die GPK-SR macht zur Begründung ihrer Initiative geltend, dass die Vorschläge des Bundesgerichts abzulehnen sind vorbehältlich der personellen Massnahmen.

Der Bundesrat ist damit einverstanden, die Anzahl der juristischen Mitarbeiter zu erhöhen; nach reiflicher Überlegung ist er aber der Ansicht, dass eine Annahme der in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Massnahmen mehr Nachteile denn Vorteile nach sich zieht.

## **222.1 Erhöhung der Anzahl Richter und Schaffung einer dritten öffentlichrechtlichen Abteilung**

Es ist unbestritten, dass mit jedem neuen zusätzlichen Richter, dem neue juristische Mitarbeiter zugeordnet werden, die Effizienz des obersten Gerichts gesteigert wird. Das Bundesgericht widersetzt sich einem solchen Vorgehen jedoch aus Überlegungen, die einiges für sich sprechen: Eine Erhöhung der Anzahl Richter wäre nämlich mit Strukturproblemen verbunden und es wäre in der Folge kaum leicht, die Anzahl Richter wieder einmal zu reduzieren.

Im Sinn dieser Einwände erinnert der Bundesrat daran, dass der oft umstrittene Begriff des «Ansehens» nicht nur den Bekanntheitsgrad und den juristischen Ruf des einzelnen Richters beinhaltet (auch wenn dies nicht ohne Bedeutung ist), sondern auch die notwendige Autorität der Rechtsprechung des obersten Gerichtshofes. Diese Autorität hängt sowohl von einer koordinierten und kohärenten Tätigkeit des Gerichts als auch von einer qualitativ hochstehenden Rekrutierung der Richter ab. Vor allem aus diesen Überlegungen ist anlässlich der OG-Revision von 1991 zugelassen worden, dass das Gesetz nicht mehr eine untere und obere Grenze für die Anzahl Richter (welche damals zwischen 26 und 30 lag) vorsieht; vielmehr «sollen diese Zahlen in Zukunft feststehen wie die Zahl der Bundesräte und der Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung» (BBl 1991 II 516). Die Initiative der GPK-SR rückt von diesem System nun wieder ab, indem sie nicht mehr von einer festen Zahl, sondern auf das nunmehr aufgegebene System der Höchstzahl der Richter zurückgreift.

Nach der allgemeinen Erfahrung würde eine im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, die Anzahl Richter progressiv zu erhöhen, eine Bequemlichkeitslösung darstellen; dadurch würde man leicht in Versuchung geraten, nicht mehr für andere Abhilfe zu suchen. Die Statistiken heben seit 1988 eine ständige Zunahme der neu eingegangenen Geschäfte hervor, mindestens hundert Fälle mehr von Jahr zu Jahr. Die alleinige Kompensation dieses Geschäftszuwachses würde eine Erhöhung der Anzahl der ordentlichen Richter um mindestens eine Einheit mehr pro Jahr bedingen; auf diese Weise wären die Wirkungen für die beantragte Erhöhung um sechs Richter – im besten Fall und ohne Hoffnung auf eine Beseitigung der jetzigen Verspätung – in vier oder fünf Jahren schon erschöpft. Eine solche Politik wäre trügerisch und unrealistisch. Aus diesem Grunde bekräftigt der Bundesrat erneut seine feste Überzeugung, dass die Grundreform betreffend die Bundesrechtspflege Priorität geniesst, da einzig eine solche Reform ein befriedigendes Funktionieren unseres obersten Gerichts dauerhaft gewährleisten könnte.

Das Bundesgericht und die Geschäftsprüfungskommission sind verschiedener Ansicht, ob eine Erhöhung der Anzahl Richter die Totalrevision des OG präjudizieren würde. Die Situation lässt sich schwer abschätzen; wahrscheinlich dürfte eine Erhöhung der Anzahl Richter eine der Massnahmen sein, welche für die zukünftige Gerichtsorganisation wohl am wenigsten Präjudizwirkung hätte. Indessen trifft es aber zu, dass eine solche Massnahme nicht leicht rückgängig gemacht werden könnte. Vor allem müssten für strukturelle Änderungen, so vor allem bezüglich eines beschränkten Zuganges zum Bundesgericht, wenn es zu einer Volksabstimmung käme, mit mehr Schwierigkeiten gerechnet werden; dadurch könnten auch die Aussichten, gewisse Reformen im Zuge der Totalrevision durchzubringen, aufs Spiel gesetzt werden. Man weiss vor allem seit der Abstimmung vom 1. April 1990 (BBl 1990 II 1028), dass das Schweizer Volk nicht bereit ist, Beschränkungen betreffend den Zugang zum Bundesgericht einfach hinzunehmen. Es wird dazu nur bereit sein, wenn ihm ein kohärentes und ausgewogenes Projekt vorgelegt wird, was ihm die Gewissheit gibt, dass solche Beschränkungen und eine eventuelle Herabsetzung des gesamten Personalbestandes nicht auf Kosten eines guten Rechtsschutzes der Rechtssuchenden gehen. Es wird aber um so schwerer sein, das Volk zu überzeugen, wenn die den Bundesgerichten zur Verfügung gestellten Mittel, so vor allem die Anzahl Richter, in fundamentalem Widerspruch zu den angestrebten Zielen der Totalrevision der Bundesrechtspflege merklich erhöht würden.

Die mit einer Erhöhung der Anzahl Richter verbundene Präjudizwirkung würde zweifellos durch die Schaffung einer zusätzlichen öffentlichrechtlichen Abteilung verstärkt.

Es ist davon auszugehen, dass die Schaffung einer zusätzlichen öffentlichrechtlichen Abteilung empfindliche und schwer rückgängig zu machende Auswirkungen hinsichtlich der Organisation des Bundesgerichts hätte. Mit einer neuartigen Verwendung mehrerer Richter wäre auch eine neue Zuteilung der Geschäfte zwischen den Gerichtsabteilungen verbunden. Der seit dem November 1992 gültige Modus betreffend die Zuteilung der Geschäfte ist das Ergebnis eines heiklen Balanceaktes, welcher die Erfahrungen mehrerer Jahre berücksichtigt und allgemein zu befriedigen scheint. Kommt hinzu, dass die Schwierigkeiten noch grösser würden infolge der Tatsache, dass ausser den öffentlichrechtlichen Abteilungen noch andere Abteilungen eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von Verwaltungsgerichtsbeschwerden und staatsrechtlichen Beschwerden behandeln. Dieser Hinweis lässt die Bemerkung zu, *dass eine Neuzusammensetzung der Abteilungen entsprechend des Rechtsmittelweges nicht unbedingt die zweckmässigste Lösung darstellt*. Die neue Abteilung müsste eine eigene Gerichtskanzlei zur Verfügung haben, welche mit allen notwendigen Hilfsmitteln sowohl in personeller Hinsicht (Registaturangestellte, Schreibpersonal) als auch bezüglich Material und Räumlichkeiten ausgestattet wäre. Da jede Abteilung ihren eigenen Präsidenten hat, könnte nicht erwartet werden, dass sich die Anzahl der behandelten Geschäfte erhöhte; im Gegenteil wäre mit einem Leistungsdefizit zu rechnen, da einer dieser Richter in grossem Masse mit präsidentiellen Aufgaben betraut werden müsste. Diese Erwägungen sprechen zur Zeit dafür, die in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a OG enthaltene Befugnis beizubehalten, da das Bundesgericht am ehesten selber in der Lage ist, zu sagen, ob die Schaffung einer zusätzlichen Abteilung zweckmässig ist.

All diese Einwände erscheinen in den Augen des Bundesrates als so wichtig, dass sie ausreichen, um zu verhindern, dass gemäss dem Vorschlag der GPK-SR die Anzahl der ordentlichen Richter am Bundesgericht erhöht und obligatorisch eine dritte öffentlichrechtliche Abteilung geschaffen wird. Er lädt daher die eidgenössischen Räte ein, diese beantragten Massnahmen, zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt, nicht anzunehmen.

## **222.2 Herabsetzung der Anzahl der nebenamtlichen Richter**

In der parlamentarischen Initiative wird die Massnahme zur Herabsetzung der Anzahl der nebenamtlichen Richter nur als Gegenstück zur Heraufsetzung der Anzahl der ordentlichen Richter erwähnt. Würde die Anzahl der ordentlichen Richter nicht erhöht, so wäre damit die beantragte Massnahme bezüglich der nebenamtlichen Richter gegenstandslos.

Dieser Vorschlag stösst auf einhelligen Widerstand der beiden Bundesgerichte. Das Bundesgericht in Lausanne weist zu Recht darauf hin, dass der erwartete Gewinn, welcher mit der Erhöhung der Anzahl ordentlicher Richter verbunden wäre, empfindlich herabgesetzt würde. Im übrigen werden die Zahlen und die Berechnungen der Geschäftsprüfungskommission bestritten: ungefähr die Hälfte der Neueingänge wird von den Kammerpräsidenten und deren Mitarbeitern behandelt, jeder Richter redigiert im Schnitt nicht 150, sondern ungefähr 77,5 Urteilsreferate pro Jahr, hinzu kommen ferner andere zeitaufwendige Aufgaben. Es wären daher zum Ausgleich des Verlustes von 15 nebenamtlichen Richtern, die ungefähr 300 Urteilsrefe-

rate liefern, nicht zwei, sondern vielmehr vier ordentliche Richter anzustellen. Man sieht somit, dass die Idee, die Anzahl der ordentlichen Richter etappenweise zu erhöhen, illusorisch ist; es müssten im Gegenteil mindestens sechs ordentliche Richter auf einmal ernannt werden, um die Effizienz zu steigern. Übrigens könnte sich eine Herabsetzung der Anzahl der nebenamtlichen Richter von dem Moment an als unglücklich erweisen, wo es darum geht, gegen die Überlastung des Bundesgerichts zu kämpfen. Die GPK-SR gibt in ihrem Bericht selber zu, dass man von den 30 nebenamtlichen Richtern eine Kapazitätssteigerung von 100-150 Geschäfte pro Jahr erwarten dürfe, andernfalls ihre Wiederwahl Ende 1996 gefährdet ist, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Leistungen den Erwartungen anzugleichen. Es gibt hier eine bestimmte Manövriermasse, von der man sich unter den gegebenen Umständen nicht von sich aus berauben sollte. Die Idee der Herabsetzung der Anzahl der nebenamtlichen Richter entspringt auch anderen Überlegungen, so vor allem hinsichtlich der Arbeitsorganisation und der Kohärenz der Rechtsprechung. Es handelt sich hier um Besorgnisse, denen im Rahmen der Totalrevision des OG Rechnung zu tragen ist. Was den Bundesrat anbelangt, so hält er zur Zeit an seiner Position, die er in seiner Botschaft vom 18. März 1991 (BBL 1991 II 503 ff. und 516) zu diesem Punkt zum Ausdruck bringt fest und lädt die eidgenössischen Räte ein, diese vorgeschlagene Massnahme nicht zu übernehmen.

Für den Fall, dass sich die eidgenössischen Räte dieser Ansicht anschliessen, würde sie als Antwort auf das erwähnte Postulat, mit welcher die GPK-SR den Bundesrat einlädt, zu prüfen, «ob das Provisorium der 30 nebenamtlichen Richter am Bundesgericht noch vor der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege durch die Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richter abgelöst werden kann», zu betrachten sein. Der Bundesrat beantragt für diesen Fall, das Postulat P 93.3242 - Ersatzrichter abzuschreiben.

### **3 Schlussfolgerungen und Vorschläge**

Das Bundesgericht leidet an einer Überlastung, deren Ursachen teilweise strukturell bedingt und teilweise, soweit es im besonderen um eine seiner Abteilungen geht, konjunkturell bedingt sind. Es versteht sich daher von selbst, dass unter diesen Umständen die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, damit das Bundesgericht in der Lage ist, die Geschäfte innert nützlicher Frist zu behandeln und gleichzeitig seine anderen Aufgaben zu erfüllen (einheitliche Rechtsanwendung und Weiterentwicklung der Rechtsprechung).

Der Bundesrat, der sich dieses Problems bewusst ist und eine dauerhafte Lösung anstrebt, hat daher die Totalrevision des OG in die Wege geleitet. Die Entwicklung und der Erfolg dieses dringlichen Geschäfts sollten nach Möglichkeit nicht durch andere Teilrevisionen behindert werden, zumal solche Teilrevisionen im Laufe der letzten Jahre schon recht zahlreich waren.

Selbst wenn der Stellungnahme des Bundesgerichts Rechnung getragen wird, veranlassen diese Überlegungen den Bundesrat sehr kritisch sowohl gegenüber der Lagebeurteilung der GPK-SR betreffend das Bundesgericht als auch gegenüber den Sofortmassnahmen, welche die GPK-SR in ihrer Initiative beantragt, zu sein. Erfahrungsgemäss ist es sehr schwierig, die Überlastung des Gerichts richtig abzuschätzen und zu bestimmen, wie Abhilfe zu schaffen ist. Der Bundesrat teilt die von der GPK-SR vorgenommene Würdigung nicht. Dennoch ist er dankbar, dass sie sich zu Recht mit diesem Problem befasst und nach Lösungen gesucht hat.

Die Lage am Bundesgericht ist zwar besorgniserregend, dennoch ist sie nicht so katastrophal, dass sich gesetzgeberische Sofortmassnahmen aufdrängen, ohne dass noch einige Jahre, wenn möglich bis zum Inkrafttreten der neuen Bundesrechtspflege, zugewartet werden können. Der Bundesrat weiss jedoch sehr wohl, dass eine solche Vermutung höchst ungewiss ist. *Obwohl der Bundesrat heute vorschlägt, die Anträge der GPK-SR nicht anzunehmen, behält er sich jedoch vor, die Frage, wie insbesondere auch die Zweckmässigkeit, einer Erhöhung der Anzahl der Richter während der nächsten zwei Jahre erneut zu prüfen.* Dieser Zeitraum würde es auch erlauben, die anlässlich der OG-Revision im Jahre 1991 eingeführten Massnahmen besser zu beurteilen.

Im Gegenzug ist es notwendig, Sofortmassnahmen zu ergreifen, um die zum Teil konjunktur- und die zum Teil anderweitig bedingten Verspätungen der zweiten öffentlichrechtlichen Abteilung aufzuarbeiten. Der Bundesrat schlägt daher den eidgenössischen Räten vor, die verlangten zusätzlichen Stellen für juristische Mitarbeiter zu gegebener Zeit mittels des Budgets zu bewilligen. Es ist klar, dass weder diese Massnahme noch die stärkere Inanspruchnahme der nebenamtlichen Richter eine ideale Lösung darstellt. Sie darf aber als einfach und zweckmässig bezeichnet werden, ohne das Gesetzgebungsprojekt für eine Totalrevision der Bundesrechtspflege zu präjudizieren.

Wir beantragen Ihnen daher, das folgende Postulat der Geschäftsprüfungskommission abzuschreiben:

1993 P 93.3242 Ersatzrichter  
(S 7. 6. 93, Geschäftsprüfungskommission des Ständerates)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

24. August 1994

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Stich  
Der Bundeskanzler: Couchepin

**Parlamentarische Initiative GPK. Bundesrechtspflegegesetz: Erhöhung der Zahl der Bundesrichter Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 24. Mai 1994 Stellungnahme des Bundesrates vom 24. August 1994**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.412
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.11.1994
Date	
Data	
Seite	388-397
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 230

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.