

**Parlamentarische Initiative GPK.
Erhöhung der Zahl der Bundesrichter
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 24. Mai 1994

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

gestützt auf Artikel 21^{ter} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreiten wir Ihnen eine Parlamentarische Initiative mit dem Zweck, die Zahl der Richter und Richterinnen am Bundesgericht in Lausanne für die Zeit bis zur Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes so zu erhöhen, dass eine dritte öffentlichrechtliche Abteilung geschaffen werden kann.

Wir beantragen Ihnen, der beiliegenden Gesetzesrevision zuzustimmen.

24. Mai 1994

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Ständerates:

Der Präsident: Bühler Robert

Bericht

1 Allgemeiner Teil

11 Gegenstand und Problemlage

Die Geschäftslast des Bundesgerichtes hat sich in den vergangenen Jahren stark erhöht. 1980 hat das Bundesgericht in Lausanne 2995 Geschäfte erledigt; 1764 mussten auf das nächste Jahr übertragen werden. Zehn Jahre später musste das Gericht 4252 Fälle erledigen und 2131 Geschäfte auf das nächste Jahr übertragen. 1993 waren es bereits 5001 Erledigungen und 2352 Übertragungen auf das nächste Jahr. Die Tendenz der Eingänge bleibt steigend. Damit bildet die Überlastung das Hauptproblem der Bundesrechtspflege. Ein Gericht ist dann überlastet, wenn es die anhängig gemachten Streitfälle nicht mehr mit der notwendigen Sorgfalt prüfen und innert angemessener Frist entscheiden kann. Dies äussert sich darin, dass die Zahl der Eingänge die Zahl der Erledigungen übersteigt, die Rückstände wachsen und die Zeitspanne zwischen Eingang und Erledigung (Prozessdauer) zunimmt. Diese Merkmale weist das Bundesgericht seit langem auf, wie der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 29. Mai 1985 (BB1 1985 II 737) betr. die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) festgestellt hat.

Diesen Zustand haben Parlament und Bundesgericht seit Jahren durch Massnahmen der Leistungssteigerung einerseits, der Entlastung des Gerichts andererseits zu beheben versucht. Zur Steigerung der Leistung haben organisatorische und insbesondere personelle Massnahmen beigetragen. Im Jahre 1980 hatte das Bundesgericht einen Personalbestand von 62 Stellen; 1990 waren es 153 Stellen und heute sind 164 Stellen vom Parlament bewilligt. Das Richterkollegium, das aus 30 Mitgliedern und 15 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen besteht, wurde 1984 durch weitere 15 ausserordentliche nebenamtliche Richter und Richterinnen verstärkt. Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes sind vor allem mit den beiden Revisionen des Bundesrechtspflegegesetzes von 1989 und 1991 angestrebt worden. Die erste Vorlage, welche insbesondere über ein Vorprüfungsverfahren für die staatsrechtliche Beschwerde und über Streitwertgrenzen den Zugang zum Bundesgericht erschweren wollte, wurde am 1. April 1990 in der Volksabstimmung abgelehnt. Die zweite Vorlage beschränkte sich auf den Ausbau der richterlichen Vorinstanzen des Bundesgerichtes auf der Stufe des Bundes und der Kantone. Daneben brachte es verschiedene Massnahmen, welche das Entscheidungsverfahren des Gerichts vereinfachen, insbesondere die Verallgemeinerung der Dreierbesetzung und das Zirkulationsverfahren am Bundesgericht.

12 Dringlichkeit des Handlungsbedarfs

Die Geschäftsprüfungskommission hat die Entwicklung in den vergangenen Jahren ständig verfolgt. Sie hat sich insbesondere mit der Ausschöpfung der organisatorischen und personellen Möglichkeiten befasst. Sie muss heute feststellen, dass auf dieser Ebene keine wesentlichen Effizienzsteigerungen mehr zu erwarten sind. Auch die Verfahrenserleichterungen sind bereits ausgeschöpft. Noch nicht abschätzbar sind einzig die Auswirkungen der zum Teil noch nicht geschaffenen Vorinstanzen. Angesichts der seit der Revision des Bundesrechtspflegegesetzes

bereits erlassenen oder noch hängigen Gesetze, welche in nächster Zukunft zusätzliche Rechtsfälle vor das Bundesgericht bringen werden, darf aber nicht davon ausgegangen werden, dass sich die Geschäftslast stabilisieren oder gar verringern könnte.

Seit der letzten Revision hat sich einerseits bestätigt, dass die Totalrevision des Gesetzes längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Andererseits zeigt sich heute, dass die getroffenen Entlastungsmassnahmen den Anstieg der Beschwerdefälle nicht im gewünschten Ausmass zu kompensieren vermögen. Diese Erkenntnis sowie die unbefriedigende quantitative Leistung vieler nebenamtlicher Richter und Richterinnen am Bundesgericht hat die Geschäftsprüfungskommission erwogen, im Sommer 1993 ein Postulat einzureichen. Danach war zu prüfen, ob das Provisorium der 30 nebenamtlichen Richter und Richterinnen am Bundesgericht noch vor der Totalrevision des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege durch die Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richter und Richterinnen abgelöst werden kann. Die Entwicklung der Lage veranlasst die Geschäftsprüfungskommission heute, von sich aus den Gesetzgebungsweg zu beschreiten, um damit rascher die notwendige Wirkung zu erzielen.

Schliesslich hat das Bundesgericht in Lausanne bei der Präsentation seines Berichtes über die Amtstätigkeit im Jahre 1993 vor der Presse einen eigentlichen Notruf ausgestossen und erklärt, seine Geschäftslast sei nicht mehr zu bewältigen und es drohe der Bundesrechtspflege die Gefahr verfassungswidriger Rechtsverzögerungen. Das Gericht rief daher nach Sofortmassnahmen und stellte in Aussicht, es werde mit entsprechenden Forderungen an das Parlament gelangen. Im Gespräch mit den Geschäftsprüfungskommissionen haben insbesondere einzelne Kammerpräsidenten sofort Abhilfe verlangt und eindringlich vor den Folgen weiteren Zuwartens gewarnt.

Eine dynamische Betrachtungsweise der bisherigen Entwicklung lässt insgesamt ein weiteres Zuwarten nicht mehr verantworten. Heute stellt sich nicht mehr die Frage, ob gehandelt werden muss, sondern höchstens wann. Wenn aber eine Sondermassnahme vor der Totalrevision erforderlich ist, dann wird sie besser möglichst früh getroffen. Es ist ohnehin damit zu rechnen, dass nach der Verabschiedung der Revision noch einige Zeit verstreicht, bis der Beschluss vollzogen und wirksam ist.

13 Lösungsvarianten

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, auf jede Massnahme zu verzichten und die Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes abzuwarten. Eine realistische Einschätzung dieses Gesetzgebungsprojektes führt allerdings zum Schluss, dass der heute unbefriedigende Zustand sich noch während mehr als sechs Jahren fortsetzen und verschlimmern dürfte. Die zuständige Expertenkommission hat zwar noch nicht entschieden, ob die Gesetzesrevision vorgängig eine Verfassungsänderung nötig machen wird. So oder so ist aber kaum mit einer Botschaft vor 1998 zu rechnen, womit ein Beschluss der eidgenössischen Räte in diesem Jahrzehnt wenig wahrscheinlich wird. Je nach den getroffenen Lösungen ist schliesslich mit längeren Übergangsfristen zu rechnen, bis die erwartete Entlastung des Bundesgerichtes eintritt. Ein blosses Zuwarten erscheint daher nicht als vertretbar.

Die Rationalisierungsmöglichkeiten im Verfahren vor Bundesgericht sind, wenn nicht ausgeschöpft, so nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission nur noch gering und könnten den bestehenden Kapazitätsengpass bei weitem nicht beseitigen. Zudem sollen Legislative und Exekutive der Judikative als der dritten Gewalt eine gewisse Freiheit in der Organisation und Arbeitsabläufe belassen und nicht ohne Not in diese Kompetenzbereiche eingreifen. Damit bleiben erneut nur entweder Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichtes oder zu seiner Leistungssteigerung.

Bei den Entlastungsmassnahmen stehen weiterhin das Zulassungsverfahren und die Erhöhung der Streitwertgrenze im Vordergrund. Beide Massnahmen haben aber wesentlich zur Ablehnung der Revisionsvorlage von 1989 beigetragen. Sie sind zu umstritten, als dass sie kurzfristig realisiert werden könnten.

Das gleiche gilt für die Einführung des Instituts der akkreditierten Anwälte und Anwältinnen, welche das Bundesgericht gegenüber der Geschäftsprüfungskommission als weitere mögliche Massnahme genannt hat. Heute besteht nicht einmal ein Anwaltszwang. Jeder Bürger und jede Bürgerin kann sich selbstständig an das Bundesgericht wenden. Nach Massgabe gewisser ausländischer Vorbilder würde mit dem Institut der akkreditierten Anwälte und Anwältinnen die Beschwerdeführung auf einen Kreis von Rechtsbeiständen limitiert, die vom Bundesgericht dazu ermächtigt wären. Diese Anwälte und Anwältinnen würden sich nicht getrauen; Beschwerden mit wenig Aussicht auf Erfolg einzureichen, weil ihre Akkreditierung bei mutwilliger Prozessführung gefährdet wäre. – Diese Massnahme mag effizient sein, weckt jedoch im schweizerischen Kontext grundsätzliche Bedenken. Sie ist damit jedenfalls als Sofortmassnahme ungeeignet.

Somit bleiben im heutigen Zeitpunkt nur Vorkehren zur Leistungssteigerung. Zunächst ist daran zu denken, das Institut der nebenamtlichen Richter und Richterinnen besser auszuschöpfen. Zwar haben diese Richter und Richterinnen im vergangenen Jahr im Total das von ihnen erwartete Soll von 550 Referaten nun nahezu erfüllt. Das Bundesgericht beklagt sich aber jährlich bei den Geschäftsprüfungskommissionen, dass die quantitative Leistung einiger nebenamtlicher Richter und Richterinnen nicht den Erwartungen entspricht. Die Geschäftsprüfungskommissionen haben beschlossen, die säumigen Personen zu ermahnen und sie darauf hinzuweisen, dass ihre Wiederwahl Ende 1996 gefährdet ist, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Leistung den Erwartungen anzugleichen. Mit dieser Vorkehr lässt sich die Kapazität des Bundesgerichtes theoretisch um 100–150 Geschäfte pro Jahr erhöhen. Dies reicht allerdings keineswegs aus, um die Überlastung des Bundesgerichtes angemessen zu reduzieren.

Zu prüfen ist, ob das Soll der nebenamtlichen Richter und Richterinnen erhöht werden könnte. Statt der heutigen 12 bzw. 20 Referate pro Jahr (ordentliche bzw. ausserordentliche Ersatzrichter und Ersatzrichterinnen nach alter Terminologie) könnten von allen 20 oder 25 Fälle verlangt werden. Angesichts der bisherigen Schwierigkeiten ist freilich nicht zu erwarten, dass mit dieser Massnahme ein wesentlicher Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichtes erzielt werden könnte. Sinnvoll wäre höchstens eine Angleichung der Erwartungen an die beiden Kategorien von nebenamtlichen Richtern und Richterinnen anlässlich der nächsten Gesamterneuerungswahl Ende 1996. Die hohe Zahl von 30 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen ist aber ohnehin nur eine umstrittene Notlösung, die gerichtsintern hohe Umtriebe bringt und Strukturprobleme am Bundesgericht schafft. Das Institut der nebenamtlichen Richter und Richterinnen ist daher so rasch wie möglich wieder auf den ursprünglichen Stand abzubauen.

Der Mittelbau – die Gerichtsschreiber/innen, Sekretäre/Sekretärinnen und juristischen Mitarbeiter/innen – des Bundesgerichts ist soeben auf ein Optimum ausgebaut worden. Der Engpass am Bundesgericht liegt heute nicht mehr auf der Ebene der vorbereitenden oder redigierenden Sachbearbeitenden, sondern auf der Ebene der Richter und Richterinnen selber. Eine weitere Aufblähung des Mittelbaus würde zu einer «Gerichtsschreiberjurisprudenz» führen, die der Rolle des höchsten Landesgerichtes nicht angemessen wäre.

Damit bleibt lediglich die Erhöhung der Zahl der Richter und Richterinnen am Bundesgericht, insbesondere die Schaffung einer zusätzlichen öffentlichrechtlichen Abteilung. Die Belastung hat zwar auch in den zivilrechtlichen Abteilungen zugenommen sowie – konjunkturbedingt – insbesondere in der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer. Der Trend zu verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten ist jedoch besonders stark und wird aufgrund der Aufgabenstruktur des modernen Staates voraussichtlich anhalten. Massnahmen zur Überbrückung der Zeit bis zur Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes müssen daher hier ansetzen.

Das Bundesgericht hat sich 1993 noch gegen die Erhöhung der Zahl seiner Mitglieder ausgesprochen. Im Gespräch, das die Geschäftsprüfungskommissionen mit dem Präsidium des Bundesgerichtes, der Verwaltungskommission sowie den Vorsitzenden der Abteilungen am Bundesgericht im Frühjahr 1994 geführt haben, wurden daher auch Alternativlösungen geprüft. Das Bundesgericht konnte allerdings keine andere geeignete Massnahme als die Erhöhung der Zahl der Bundesrichter vorschlagen, welche kurzfristig – namentlich vor einer Totalrevision der Bundesrechtspflege – verwirklicht werden könnte.

Die Geschäftsprüfungskommission macht ihren Vorschlag nicht ohne Bedauern. Sie muss aber von der Feststellung ausgehen, dass alle bisherigen Massnahmen des Bundesgerichtes und des Gesetzgebers, die Funktionsfähigkeit des Bundesgerichtes aufrechtzuerhalten, gescheitert sind und Alternativen kurzfristig nicht zur Verfügung stehen. Sie greift daher zu einer unerfreulichen Massnahme, weil diese immer noch als die bestmögliche erscheint.

14 Der Vorschlag der Geschäftsprüfungskommission: Erhöhung der Zahl der Bundesrichter und Bundesrichterrinnen

141 Vorgeschichte

Der Vorschlag ist nicht neu. Bereits im Rahmen der ersten Teilrevision des Bundesrechtspflegegesetzes hat Nationalrat Bäumlin 1987 verlangt, dass für die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes ein Rahmen festgesetzt werde, der von 30 bis 36 Mitglieder hätte reichen sollen. Die Mehrheit der eidgenössischen Räte fürchtete, durch eine Erhöhung der Richterzahl die Einheit der Rechtsprechung zu gefährden und das Bundesgericht im Laufe der Zeit zu einer «Justizfabrik» zu entwickeln. Das Parlament hoffte, dass die in jener Vorlage vorgesehenen Entlastungsmassnahmen genügen würden, um eine Erhöhung der Mitgliederzahl überflüssig zu machen. Nachdem diese Vorlage in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, wurde der Vorschlag im Rahmen der zweiten Revision erneut diskutiert, jedoch zurückgezogen. Die Opposition dagegen war jedoch nicht mehr so grundsätzlicher Art wie bei der ersten Vorlage. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 18. März 1991 (BB1 1991 II 465) darlegte, sah er «zur Zeit davon ab, eine Erhöhung der Zahl der vollamtlichen Richter vorzuschlagen ... Zunächst soll abgewartet werden, wie sich die vorgeschlagenen Neuerungen – einschliesslich der Verstär-

kung des Mittelbaus... – auswirken und ob das Bundesgericht in den nächsten Jahren die Geschäftslast in angemessenen Fristen bewältigen kann». Die seitherige Entwicklung der Lage zwingt dazu, festzustellen, dass die Hoffnungen sich nicht erfüllen.

142 Merkmale des Vorschlags

Die Zahl der Mitglieder am Bundesgericht wird nicht mehr fest vorgeschrieben, sondern durch einen *oberen Plafond* begrenzt. Zugleich wird die Schaffung einer *dritten öffentlichrechtlichen Kammer*, die bis anhin bloss ermöglicht gewesen war, verbindlich vorgesehen. Die dritte öffentlichrechtliche Abteilung liesse sich nach Auskunft des Bundesgerichtes ohne Abzug von Richtern und Richterinnen aus Abteilungen anderer Rechtsgebiete bereits mit zwei zusätzlichen Mitgliedern verwirklichen. Heute sind in der ersten öffentlichrechtlichen Abteilung sechs und in der zweiten Abteilung sieben Richter und Richterinnen tätig. Stünden zwei weitere Mitglieder zur Verfügung, so liessen sich drei Abteilungen mit je fünf Mitgliedern bilden. Eine Siebnerbesetzung, die für gewisse Fälle nach Artikel 15 Absatz 3 OG erforderlich ist, liesse sich durch Beizug der beiden anderen Abteilungspräsidenten gewährleisten. Die Wahl von bloss zwei zusätzlichen Richtern oder Richterinnen dürfte freilich die Leistungsfähigkeit des Bundesgerichtes nur in bescheidenem Umfang anheben, zumal die Präsidialfunktion eine der beiden Personen weitgehend in Anspruch nehmen würde. Der Vorteil einer bescheidenen Erweiterung läge freilich darin, dass es leichter fallen dürfte, hierfür qualifizierte Personen zu finden, als für sechs – oder zusammen mit den durchschnittlich zwei entstehenden Vakanzen pro Jahr sogar acht – neue Stellen auf einmal.

Je nachdem wie sich die Entwicklung bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Beschlusses präsentiert, kann die Erhöhung der Zahl der Mitglieder am Bundesgericht *schrittweise oder auf einmal* vorgenommen werden. Nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission wird es unumgänglich sein, den Spielraum innert kurzer Frist voll auszuschöpfen, um eine spürbare Entspannung der heutigen Situation zu erreichen. Die Frage braucht aber noch nicht abschliessend entschieden zu werden.

Die Geschäftsprüfungskommission schlägt gleichzeitig vor, mit dem Ablauf der gegenwärtigen Amtsperiode, welche Ende 1996 ausläuft, *die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen* wieder von 30 auf 15 zu halbieren. Damit wird einerseits ein Strukturproblem gelöst, das vielfach zu Kritik Anlass gegeben hat und gleichzeitig wird das Problem der ungenügenden quantitativen Leistung einzelner nebenamtlicher Richter bzw. Richterinnen durch deren Nichtwiederwahl gelöst. Andererseits entsteht ein Ausfall von Referaten, welche bisher durch diese Richter erarbeitet wurden. Würden heute alle diese 15 nebenamtlichen Richter und Richterinnen ihr Plansoll erreichen, würden rund 350–400 Referate ausfallen; da eine Anzahl nebenamtlicher Richter und Richterinnen ihr Plansoll bei weitem nicht erreicht, ist der effektive Ausfall weit geringer. Da die vollamtlichen Mitglieder des Bundesgerichtes erfahrungsgemäss pro Jahr rund 150 Referate erarbeiten, ist der Wegfall der 15 nebenamtlichen Richter und Richterinnen bereits mit der Wahl von zwei zusätzlichen Bundesrichtern voll kompensiert. Wird die Zahl von sechs zusätzlichen Mitgliedern des Bundesgerichtes voll ausgeschöpft, entsteht eine Kapazität von mindestens 600 zusätzlich erledigten Fällen. Damit kann bis zur Totalrevision der bestehende Kapazitätsengpass einigermassen befriedigend überbrückt werden.

Die Erhöhung der Mitgliederzahl hat Folgen in den Bereichen *Personal und Infrastruktur*. Jedes Mitglied hat Anspruch auf einen juristischen Mitarbeiter oder eine juristische Mitarbeiterin, ferner braucht jede Abteilung ihre Gerichtsschreiber/innen und Gerichtssekretäre/Gerichtssekretärinnen sowie ihr Kanzleipersonal. Der Generalsekretär des Bundesgerichtes schätzt den zusätzlichen Personalbedarf bei zwei neuen Mitgliedern auf neun Stellen, bei sechs neuen Mitgliedern auf 19 Stellen. Es wird Sache des Bundesgerichtes sein, die effektiv benötigten Stellen rechtzeitig auf dem Budgetweg zu beantragen und zu begründen. Die Zahl dieser Stellen ist gemäss Artikel 7 OG in der Fassung der Teilrevision von 1991 nicht mehr beschränkt, sondern kann mit dem Voranschlag festgelegt werden. Zudem entfallen mit der Reduktion der nebenamtlichen Richter und Richterinnen per Ende 1996 auch eine Anzahl Stellen des Mittel- und Unterbaus (Gerichtssekretäre und Kanzleipersonal).

Zur Deckung des *Raumbedarfs* kann kurzfristig auf ein zusätzliches Stockwerk im Gebäude der Tracom SA in der Nähe des Bundesgerichtes gegriffen werden. Das Bundesgericht hat sich im Hinblick auf den Ausbau seines Gebäudes bereits eine Mietoption für ein viertes Stockwerk in diesem Hause gesichert. Bis im Frühjahr 1996 muss dann allerdings zusätzlicher Raum beschafft werden, weil die Bauarbeiten in jenem Zeitpunkt bedingen, dass ein Teil des Personals aus dem Bundesgerichtsgebäude ausquartiert wird.

Die Geschäftsprüfungskommission versteht ihren Vorschlag ausdrücklich als *Übergangslösung*. Diese darf den Entscheid über die Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes nicht präjudizieren. Es muss daher möglich bleiben, die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes nach dem Inkrafttreten des umfassend revidierten Bundesrechtspflegegesetzes abzubauen, und zwar auch unter die bisherige Zahl von 30 Richtern und Richterinnen.

143 Statut der zusätzlichen Gerichtsmitglieder

Im Hinblick darauf sind verschiedene Varianten zum Statut der zusätzlichen Mitglieder geprüft worden. So wäre denkbar, die neuen Magistraten so zu wählen, dass ihre Stellung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des umfassend revidierten Bundesgesetzes gekündigt werden kann. Eine andere Variante wäre die Kürzung der Wahlperioden auf vier oder zwei Jahre oder die Wahl der Magistraten auf eine feste Amtsdauer von sechs Jahren, ohne Möglichkeit der Wiederwahl. Alle diese Varianten liessen sich mit einer Abgangsentschädigung von zwei bis drei Jahresgehältern verbinden, wenn die Ruhegehaltsregelung umgangen werden soll, die den auch kurzfristig amtierenden Bundesrichtern und Bundesrichterinnen eine Pension in der Grössenordnung von 40 Prozent ihres Jahresgehalts sichert. Die flexibelste Regelung wäre die Wahl der zusätzlichen Mitglieder auf einem Beamtenstatus nach dem revidierten Beamtengesetz unter Einstufung auf dem Niveau von Mitgliedern heutiger Rekurskommissionen, wobei eine ausserordentliche Zulage gewährt würde, so lange das Mitglied am Bundesgericht tätig wäre.

Alle diese Varianten haben freilich gewichtige Nachteile: Neben den ordentlichen Richtern und Richterinnen und den heutigen zwei Formen nebenamtlicher Mitglieder würde noch eine vierte Klasse von Richtern und Richterinnen am Bundesgericht geschaffen. Diese hätten nach innen und nach aussen den Ruf einer minderwertigen Kategorie. Von seiten der rechtsuchenden Bürger und Bürgerinnen wäre der Vorwurf zu gewärtigen, sie seien nicht zu ihrem Recht gekommen, weil die

Kammer mit zweitklassiger Besetzung getagt habe. Tatsächlich dürfte es bei all diesen Varianten schwieriger sein, qualifizierte Kandidatinnen und Kandidaten für das Amt zu finden. Schliesslich sind die Varianten auch unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Menschenrechtskommission zu beurteilen. Mit Ausnahme jener mit allzu kurzen Wahlperioden dürften alle hier erwähnten Varianten zulässig sein. Es gilt jedoch zu beachten, dass kurze oder ungesicherte Amtsdauern die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen können.

Aus diesen Gründen sollten die zusätzlichen Mitglieder des Bundesgerichtes den gleichen Status erhalten wie die bisherigen. Dies darf den späteren Abbau der Mitgliederzahl freilich nicht hindern. Dieser kann aber nicht bereits im vorliegenden Erlass geregelt werden, da dieser durch die Totalrevision des Bundesrechtspflegegesetzes ausser Kraft gesetzt werden soll. Die Lösung muss daher in jenem Gesetz getroffen werden. Nach den Vorstellungen der Geschäftsprüfungskommissionen sollten jedoch Bundesrichter und Bundesrichterrinnen, die nach dem Inkrafttreten des umfassend revidierten Bundesrechtspflegegesetzes von ihrem Amt zurücktreten, nicht ersetzt werden, bis die nach jenem Gesetz vorgesehene Höchstzahl erreicht ist.

Der Vorschlag reduziert ferner die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen um jene der «ausserordentlichen Ersatzrichter» nach früherer Terminologie. Damit wird das im Postulat der Geschäftsprüfungskommission anvisierte Ziel ebenfalls verwirklicht.

2 Besonderer Teil: Erläuterung der Vorlage

21 Zu Artikel 1

Die Reduktion der Zahl nebenamtlicher Richter und Richterinnen von 30 auf 15 ergibt sich nicht aus diesem Artikel, der immer nur 15 vorgesehen hat, sondern aus der Aufhebung des Bundesbeschlusses von 1984.

22 Zu Artikel 12

Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a des OG schafft die Möglichkeit für zwei oder drei öffentlichrechtliche Abteilungen. Bei der letzten Revision des Gesetzes wurde darauf verzichtet, drei öffentlichrechtliche Abteilungen zwingend vorzuschreiben, weil keine zusätzlichen Richterstellen bewilligt wurden. Die Schaffung einer dritten Abteilung hätte den Abzug von Richtern und Richterinnen aus anderen Abteilungen bedingt. Deshalb hat der Gesetzgeber hier dem Bundesgericht eine zusätzliche Gestaltungsfreiheit belassen. Da dieser Grund nun wegfällt, ist die dritte Kammer verbindlich vorzuschreiben. Das Recht des Bundesgerichtes, über die personelle Besetzung der Abteilungen zu bestimmen, wird nicht geschmälert.

23 Zu den Schlussbestimmungen

Der Bundesbeschluss über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichtes vom 23. März 1984 in seiner Fassung vom 4. Oktober 1991 wird durch den vorliegenden Beschluss gegenstandslos. Sein Artikel 1 wird auf das Ende der laufenden Amtsperiode aufgehoben. Damit reduziert sich die Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen von 30 auf 15.

Artikel 2 ist bereits zu Artikel 1 Absatz 3 OG geworden, während Artikel 3 wesentlich nicht gestrichen wurde, obwohl der neue Artikel 7 Absatz 1 OG ihm vorgeht (vgl. den Bundesratsbeschluss über die redaktionelle Anpassung in AS 1993 890).

3 Auswirkungen

Die Vorlage hat in erster Linie *finanzielle und personelle Auswirkungen* auf den Bund. Nach einer ersten Schätzung des Bundesgerichtes, die noch überprüft werden muss, ist der Personaletat des Bundesgerichtes bei zwei zusätzlichen Gerichtsmitgliedern und gleichzeitiger Schaffung einer dritten öffentlichrechtlichen Abteilung um 9 Stellen des sogenannten Mittel- und Unterbaus zu erhöhen; bei sechs zusätzlichen Mitgliedern beträgt die Erhöhung 19. Wird bloss der Ausfall von 15 nebenamtlichen Richtern und Richterinnen durch die Wahl von 2 Mitgliedern kompensiert, ist die Massnahme voraussichtlich annähernd kostenneutral. Bei 6 zusätzlichen Mitgliedern ist der jährliche Finanzbedarf mit rund 3,5 Millionen Franken zu veranschlagen:

Nach den Angaben des Bundesgerichts belaufen sich die Personalkosten bei 2 Bundesrichtern (einschliesslich der 9 Angestellten) auf 1,8 Millionen Franken jährlich. Hinzu kommen die Arbeitsplatzkosten, die nach einer Berechnung des Eidg. Kassee- und Rechnungswesens durchschnittlich 20 000 Franken pro Jahr ausmachen, also rund 200 000 Franken. Dem Total von 2 Millionen Franken stehen Ersparnisse aus der Kürzung der Zahl der nebenamtlichen Richter und Richterinnen gegenüber: 800 000 Franken an Honoraren und rund 1 Million Franken für das Gerichtspersonal, das nach einer groben Schätzung mit den Fällen der 15 wegfallenden nebenamtlichen Richter und Richterinnen beschäftigt gewesen ist.

Für 6 Bundesrichter und 19 Angestellte belaufen sich die Personalkosten nach der gleichen Schätzung des Bundesgerichtes auf 4,8 Millionen Franken jährlich, einschliesslich der Arbeitsplatzkosten auf 5,3 Millionen Franken. Der Nettoaufwand (abzüglich der Ersparnisse von 1,8 Mio. Fr.) beträgt somit rund 3,5 Millionen Franken pro Jahr.

Die Geschäftsprüfungskommission bittet den Bundesrat, die Kosten dieser Vorlage im Rahmen seiner Stellungnahme genauer zu bemessen.

Die Auswirkungen der Vorlage auf die *Volkswirtschaft* sind nicht einfach zu quantifizieren. Der Nutzen einer kürzeren Verfahrensdauer kann im Einzelfall jedoch ausserordentlich hoch sein. Der volkswirtschaftliche Nutzen beträgt jedenfalls ein Vielfaches der dem Staat erwachsenden Kosten.

Das gleiche gilt für den *politischen Nutzen* der Vorlage. Rückstände am Bundesgericht sind geeignet, das heute noch relativ grosse Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Justiz zu enttäuschen. Der politische Nutzen der Vorlage besteht in der Abwendung dieser Gefahr, die dem Rechtsstaat sonst erwachsen könnte.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1991–1995 nicht vorgesehen. Das Geschäft gehört jedoch in den Zusammenhang der als Postulat überwiesenen Richtlinienmotion, die den Bundesrat ersuchte, die Arbeiten für eine Reform der Bundesrechtspflege aufzunehmen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Vorlage dient dem Anspruch des einzelnen aufgrund von Artikel 13 EMRK, bei einer nationalen Instanz eine wirksame Beschwerde einlegen zu können. Mit dem gewählten Statut für die zusätzlichen Mitglieder des Bundesgerichtes respektiert sie auch den Sinn der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit nach Artikel 6 der Konvention.

6 Rechtliche Grundlagen

Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ergibt sich aus Artikel 107 Absatz 2 BV, wonach das Gesetz unter anderem die Zahl der Mitglieder des Bundesgerichtes und die Organisation seiner Abteilungen bestimmt.

6926

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 107 Absatz 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
vom 20. Mai 1994¹⁾,
und die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesrechtspflegegesetz³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1

¹⁾ Das Bundesgericht besteht aus höchstens 36 Mitgliedern sowie aus 15 nebenamtlichen Richtern oder Richterinnen.

Art. 12 Abs. 1 Bst. a

¹⁾ Das Bundesgericht bestellt aus seiner Mitte für die Dauer von zwei Kalenderjahren folgende Abteilungen:

- a. drei öffentlichrechtliche Abteilungen für die staats- und verwaltungsrechtlichen Geschäfte ... (*Rest unverändert*)

II

Schlussbestimmungen

¹⁾ Der Bundesbeschluss vom 23. März 1984⁴⁾ über die Erhöhung der Zahl der nebenamtlichen Richter und Urteilsredaktoren des Bundesgerichtes wird auf den 31. Dezember 1996 aufgehoben.

²⁾ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

³⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

6926

¹⁾ BBl 1994 III 1240

²⁾ BBl 1994 III ...

³⁾ SR 173.110

⁴⁾ AS 1984 748, 1992 339

Parlamentarische Initiative GPK. Erhöhung der Zahl der Bundesrichter Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 24. Mai 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	34
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.412
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.08.1994
Date	
Data	
Seite	1240-1250
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 137

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.