



EVALUATION DER WIRKSAMKEIT DER NEUEN  
BUNDESRECHTSPFLEGE

ZWISCHENBERICHT DER EVALUATIONSPHASE I  
ZUHANDEN DES BUNDESAMTES FÜR JUSTIZ

Bern/Zürich/Luzern, den 31. März 2010

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Universität Bern (Projektleitung)  
Dr. rer. pol. Stefan Rieder, Interface Luzern (Co-Projektleitung)  
Prof. Dr. iur. Martin Killias, Universität Zürich  
Christof Schwenkel, Dipl.Verw.-Wiss., Interface Luzern  
Sophie Hardegger, lic. phil.I, Universität Zürich  
Simon Odermatt, lic. iur., Rechtsanwalt, Universität Bern

ZUSAMMENFASSUNG	6
Gegenstand und Vorgehen der Evaluation	6
Bisherige Ergebnisse	8
Ausblick	11
I EINLEITUNG	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Aufbau des Berichts	13
1.3 Gegenstand der Evaluation	14
1.4 Evaluationsfragen	17
1.5 Evaluationsdesign	18
1.6 Methoden	19
1.7 Projektorganisation	23
TEIL I: WIRKUNGEN VON ORGANISATORISCHEN VERÄNDERUNGEN	24
2 ORGANISATORISCHE VERÄNDERUNGEN BEIM BGER	25
2.1 Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes (EVG)	26
2.2 Straffung der Gerichtsorganisation und Verteilung von Verwaltungskompetenzen	31
2.3 Stärken und Schwächen BGer	34
3 SCHAFFUNG DES BVGER	36
3.1 Zusammenführung der Beschwerdedienste und Rekurskommissionen zum BVGer	36
3.2 Personalsituation BVGer	42
3.3 Unabhängigkeit und Professionalität des BVGer	45
3.4 Stärken und Schwächen BVGer	47
4 SCHAFFUNG DES BSTGER	49
4.1 Gründung des BStGer	49
4.2 Personalsituation am BStGer	53
4.3 Stärken und Schwächen BStGer	55
5 AUFSICHT UND OBERAUFSICHT ÜBER DIE EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE	56
5.1 Aufsicht des BGer über das BStGer und BVGer	56
5.2 Oberaufsicht des Parlamentes über die drei eidgenössischen Gerichte	61
5.3 Namensgebung der Gerichte	64
6 VERÄNDERUNGEN KANTONALER VORINSTANZEN	66

TEIL II: VERÄNDERUNG VON ABLÄUFEN, AUFGABEN, RECHTSMITTELN	72
<hr/>	
7 AUSWIRKUNG DES DOPPELTEN INSTANZENZUGS	73
<hr/>	
7.1 Übernahme von Aufgaben durch das BVGer	73
7.2 Übernahme von Aufgaben durch das BStGer	78
7.3 Übernahme von Aufgaben durch kantonale Vorinstanzen	89
8 AUSWIRKUNG DER VERÄNDERUNG DER KOGNITION	94
<hr/>	
8.1 Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht	94
8.2 Wahrnehmung der vollen Kognition durch das BVGer	96
9 VERÄNDERUNG VON RECHTSMITTELN	99
<hr/>	
9.1 Schaffung der Einheitsbeschwerde	99
9.2 Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	102
10 WEITERE AUSGEWÄHLTE MASSNAHMEN	105
<hr/>	
10.1 Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	105
10.2 Erhöhung der Streitwertgrenzen und Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	108
10.3 Ausbau der Möglichkeit zum Entscheid in vereinfachtem Verfahren beim BGer	110
11 AUSWIRKUNGEN DER REFORM IN DEN KANTONEN	114
<hr/>	
11.1 Auswirkungen der Reform auf Abläufe, Aufgaben und Rechtsmittel in den Kantonen	114
11.2 Auswirkungen ausgewählter Aspekte der Revision der Bundesrechtspflege auf kantonale Gerichte	117

TEIL III AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF DIE OUTPUTS	121
12 AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF DIE QUALITÄT VON ENTSCHEIDEN; ERGEBNISSE DER BEFRAGUNGEN UND INTERVIEWS	122
12.1 Selbstbeurteilung Qualität der Rechtsprechung: eidgenössische Gerichte	123
12.2 Beurteilung Qualität der Rechtsprechung aus Sicht von Anwältinnen und Anwälten	127
12.3 Beurteilung Qualität der Rechtsprechung beim BGer aus Sicht der Kantone	132
12.4 Beurteilung Qualität der Rechtsprechung aus Sicht von Organisationen	133
12.5 Beurteilung Qualität der Rechtsprechung aus Sicht von Bundesstellen	134
12.6 Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der Revision auf die Qualität von Entscheiden	136
13 VARIATION DES OUTPUTS: RESULTATS DE L'ANALYSE DES DONNEES	137
13.1 Analyse des données des instances inférieures au Tribunal fédéral	137
13.2 Analyse des données du Tribunal fédéral	158
TEIL IV: WIRKUNGEN BEI DEN ZIELGRUPPEN	191
14 WIRKUNGEN DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN	192
14.1 Beurteilung von wichtigen Veränderungen	192
14.2 Änderungen von Rechtsmitteln und Verfahren	195
14.3 Auswirkungen des doppelten Instanzenzugs	210
15 WIRKUNGEN DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI INTERESSIERTEN ORGANISATIONEN	218
15.1 Beurteilung von wichtigen Veränderungen	218
15.2 Schaffung des BVGer	220
15.3 Weitere Aspekte	221
16 BEURTEILUNG DER REVISION AUS SICHT VON BUNDES VERWALTUNGSSTELLEN	222
16.1 Beurteilung von wichtigen Veränderungen	222
16.2 Auswirkungen der Schaffung des BVGer auf die Verwaltungsstellen des Bundes	224
16.3 Schaffung des BStGer	227

TEIL V: VORLÄUFIGE GESAMTBEURTEILUNGEN	228
17 SUMMATIVE BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER BEFRAGUNGEN	229
17.1 Beurteilung der Zielerreichung durch die drei eidgenössischen Gerichte	229
17.2 Beurteilung der Zielerreichung durch die kantonalen Gerichte	230
17.3 Beurteilung der Zielerreichung durch die Zielgruppen	232
18 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER ERGEBNISSE ZU DEN EINZELNEN MASSNAHMEN	235
18.1 Beitrag von Massnahmen zur Erreichung von Ziel 1	235
18.2 Beitrag von Massnahmen zur Erreichung von Ziel 2	236
18.3 Beitrag von Massnahmen zur Erreichung von Ziel 3	237
19 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER STATISTISCHEN AUSWERTUNGEN	239
19.1 Auswirkungen auf Grund von Veränderungen auf Stufe der Kantone	239
19.2 Auswirkungen der Schaffung des BStGer und des BVGer	240
19.3 Entwicklung der Gesamtbelastung des BGer	241
19.4 Entlastungswirkung und einzelne Massnahmen	242
20 VORLÄUFIGE GESAMTBEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG: SYNTHESE	244
21 AUSBLICK	248
ANHANG I: INTERVIEWTE PERSONEN	249
ANHANG II: METHODEN	251
ANHANG III: LITERATUR (AUSWAHL)	255
IMPRESSUM	257

## ZUSAMMENFASSUNG

---

Auf Anfang 2007 trat die Totalrevision der Bundesrechtspflege in Kraft. Die damit verbundenen Gesetzesänderungen betreffen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts (BGer), die Veränderung von Vorinstanzen sowie Anpassungen der Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen. Auch auf der Stufe der Kantone hat die Revision der Bundesrechtspflege Auswirkungen, wobei das Gesetz Übergangsfristen bis Anfang 2012 vorsieht.

Die Ziele der Revision der Bundesrechtspflege präsentieren sich wie folgt:

- Ziel 1: Wirksame und nachhaltige Entlastung des BGer und damit Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit.
- Ziel 2: Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen.
- Ziel 3: Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Die Zielerreichung der Revision der Bundesrechtspflege soll einer Evaluation unterzogen werden. Dies leitet sich einerseits aus dem generellen Evaluationsauftrag in der Verfassung ab und wird andererseits in einem Postulat des Ständerats aus dem Jahre 2007 gefordert. Das Bundesamt für Justiz hat eine Arbeitsgemeinschaft mit der Evaluation betraut. Diese legt mit dem vorliegenden Bericht ein erstes Zwischenergebnis vor. Ziel des Zwischenergebnisses der Evaluation ist es, die Zielerreichung bis 2009 zu überprüfen und die Wirkungsweise von einzelnen Massnahmen der Bundesrechtspflege zu analysieren. Die zentrale Fragestellung lautet somit, ob und in welchem Masse die durch die Revision der Bundesrechtspflege ausgelösten Veränderungen zu einer Entlastung des BGer, zur Verbesserung des Rechtsschutzes und zur Vereinfachung der Verfahren beigetragen haben.

Es ist vorgesehen, die Erhebungen bis 2012 zu ergänzen respektive in Teilen zu wiederholen. Die hier geschilderten Resultate haben somit vorläufigen Charakter und sind mit Vorsicht zu interpretieren. Auf die Formulierung von Empfehlungen wurde auf Grund der Vorläufigkeit der Resultate verzichtet. Die weiteren Erhebungen werden zeigen, ob sich die bisherigen Wirkungen als stabil erweisen.

## GEGENSTAND UND VORGEHEN DER EVALUATION

Im Rahmen der bisherigen Evaluationsarbeiten wurden folgende vier Aspekte der Revision der Bundesrechtspflege untersucht (Gegenstand der Evaluation):

- *Organisatorische Aspekte:* Diese betreffen die Veränderungen in der Organisation des BGer (z.B. die Zusammenführung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) in Luzern mit dem BGer in Lausanne), die Schaffung des BVGer und des BStGer, Anpassungen der Aufsicht- und Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte sowie Veränderungen in den Kantonen (z.B. Einführung des dop-

pelten Instanzenzugs). Es wurde untersucht, ob und in welchem Ausmass diese Massnahmen zur Entlastung des BGer beigetragen haben.

- *Veränderung von Abläufen, Aufgaben und Rechtsmitteln:* Zentrale Beispiele für diese Gruppe von Veränderungen sind die Einführung des doppelten Instanzenzugs beim Bund und den Kantonen, die Beschränkung der Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht oder die Schaffung der Einheitsbeschwerde ans BGer. Die Evaluation hat geprüft, wie weit diese Veränderungen das BGer entlastet, den Rechtsschutz verbessert und Verfahren vereinfacht haben.
- *Veränderung von Outputs:* Dies betrifft primär die Quantität und die Qualität der Rechtssprechung der drei eidgenössischen Gerichte. Es ging darum zu prüfen, wie sich die Belastung des BGer entwickelt hat und wie weit sich aus den Daten ein Entlastungseffekt auf Grund der Revision erkennen lässt.
- *Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege bei den Zielgruppen.* Die Evaluation hat untersucht, ob und wie stark die Anwaltschaft, beschwerdeberechtigte Organisationen (hauptsächlich aus dem Sozial- und Umweltbereich) und Verwaltungsstellen des Bundes von den Veränderungen der Bundesrechtspflege berührt worden sind.

Um die genannten vier Gegenstände der Evaluation zu untersuchen, wurden folgende Methoden kombiniert:

- *Auswertung von Dokumenten:* Dies betrifft Unterlagen zur Revision der Bundesrechtspflege. Dazu gehören namentlich die Botschaft, einschlägige Gesetze, wissenschaftliche Publikationen sowie Jahresberichte und Unterlagen von eidgenössischen und kantonalen Gerichten.
- *Persönliche, qualitative Interviews:* Mit total 33 Personen bei den eidgenössischen Gerichten, den oberen kantonalen Gerichten, den Bundesverwaltungsstellen und mit Anwältinnen und Anwälten wurden Gespräche geführt.
- *Quantitative Umfragen:* Bei sieben Personengruppen (drei eidgenössische Gerichte, obere kantonale Gerichte, Anwaltschaft, Organisationen, Bundesverwaltungsstellen) wurden quantitative Umfragen durchgeführt. Die Fragebogen zu den Erhebungen wurden entweder online oder schriftlich versendet.
- *Statistische Auswertungen:* Ausgewertet wurden Statistiken der drei eidgenössischen Gerichte zu Zahl und Umfang der Beschwerden und Entscheide. Die Daten entstammen den Jahresberichten der jeweiligen Gerichte oder internen Auswertungen, welche die Gerichte, insbesondere das BGer, der Evaluation zur Verfügung gestellt haben.

Für 2011 ist eine qualitative Auswertung von ausgewählten Urteilen des BGer vorgesehen. Die dazu notwendige Konzeption wurde in einem eigenen Papier festgehalten.

## BISHERIGE ERGEBNISSE

Die Ergebnisse zu den vier Aspekten der Revision der Bundesrechtspflege sind im vorliegenden Zwischenbericht ausführlich dargelegt. Nachfolgend stellen wir dar, wie die vorläufige Erreichung der drei Ziele der Revision der Bundesrechtspflege zu beurteilen ist. Dazu werden die drei Gruppen von Resultaten kombiniert: Es sind dies erstens die subjektive Beurteilung der Zielerreichung durch die Befragten, zweitens die Detailanalyse der einzelnen Massnahmen basierend auf Dokumentenauswertungen, Interviews und Umfragen und drittens die Ergebnisse der statistischen Auswertung. Die drei Perspektiven werden zu einem Gesamturteil verdichtet.

Bisherige Erreichung von Ziel 1: Wirksame und nachhaltige Entlastung des BGer und Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit

Auf Grund der bisherigen Analyse können wir festhalten, dass die Revision der Bundesrechtspflege das BGer entlastet hat und dass Ziel 1 zumindest teilweise erreicht worden ist. Dieses Ergebnis wird von drei Teilergebnissen gestützt:

- Erstens berichten die Mitarbeitenden am BGer, dass eine Entlastungswirkung in ihrer täglichen Arbeit infolge von Massnahmen der Revision der Bundesrechtspflege zu beobachten ist und dass die Funktionsfähigkeit des obersten Gerichts gegeben ist. Allerdings sind die Richterinnen und Richter im Vergleich zu den anderen Gruppen von Befragten weit zurückhaltender, was die Höhe der Entlastungswirkung angeht. Sie sind mehrheitlich der Meinung, dass das BGer heute nach wie vor falsch belastet ist und zu viel unbedeutende Fälle beurteilen muss.
- Zweitens ergibt die Analyse von 16 einzelnen Massnahmen zu Ziel 1, dass fünf von ihnen einen positiven Beitrag zur Entlastung des BGer ausgelöst haben. Die Aufsichtsfunktion des BGer über das BVGer und das BStGer hat die Belastung für das BGer hingegen erhöht. Von zehn untersuchten Massnahmen ist bisher kein Einfluss auf die Belastung des BGer ausgegangen.
- Drittens weist die Auswertung statistischer Daten darauf hin, dass primär durch einen Rückgang der Beschwerden im Bereich des öffentlichen Rechts eine Entlastung des BGer eingetreten ist. In bestimmten Bereichen (Sozialversicherungsrecht, Zivil- und Strafrecht) hat auch die Dauer der Verfahren abgenommen. Ein Teil dieser beiden Veränderungen kann als Folge der Revision der Bundesrechtspflege bezeichnet werden.

Welches sind die Massnahmen, die einen Beitrag zur Entlastung des Bundesgerichts bewirkt haben? Auf Grund der Analysen sind es primär die organisatorischen Massnahmen, die in dieser Richtung Wirkung entfaltet haben: Die veränderte Gerichtsorganisation beim BGer (insbesondere die Einführung der Verwaltungskommission) und die Schaffung des BVGer. Die Schaffung des BStGer, die erweiterte Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht haben eine (kleinere) Entlastungswirkung ausgelöst.

Die Entlastung ist nicht so gross ausgefallen, wie ursprünglich vorgesehen, was vor allem auf die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde zurückzuführen ist.



Es fällt zudem auf, dass eine Reihe von Massnahmen, die potenziell eine Entlastungswirkung beinhalten (Streitwertgrenzen, Kostenpflicht, Teilintegration des EVG, Schaffung der Vorinstanzen) nicht die erwartete oder gar keine Entlastungswirkung gebracht haben. Möglicherweise wird sich dies nach Einrichtung der Vorinstanzen auf Stufe der Kantone noch ändern. Die bisherigen Ergebnisse aus den Kantonen lassen noch nicht auf erhebliche Veränderungen schliessen. Die Befragungen beim BGer weisen zudem darauf hin, dass eine subjektive Entlastungswirkung nicht im gewünschten Ausmass eingetreten ist: Viele Richterinnen und Richter fühlen sich trotz der Revision der Bundesrechtspflege nach wie vor (zu stark) belastet. Setzen wir die Zahl der Richter am BGer ins Verhältnis zur Zahl der Beschwerden respektive der gefällten Entscheide, so lässt sich von 2002 bis 2007 ein kontinuierlicher Anstieg der Belastung feststellen. Für das Jahr 2008 ist hingegen eine leichte Entlastung zu beobachten. Ob diese dauerhafter Natur ist, kann erst beim Vorliegen längerer Zeitreihen beantwortet werden.

Bisherige Erreichung von Ziel 2: Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen

Wir können eine Zielkonkurrenz zwischen dem Ziel 1 (Entlastungswirkung) und dem Ziel 2 (Verbesserung des Rechtsschutzes) beobachten. Unter dem Strich kommt die vorläufige Analyse trotz dieser Konkurrenz zum Schluss, dass die Revision der Bundesrechtspflege den Rechtsschutz erhöht hat. Dieser Befund lässt sich wie folgt stützen:

- Die befragten Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte, die Befragten bei den oberen kantonalen Gerichten und die Anwaltschaft gehen in ihrer Gesamtbeurteilung davon aus, dass unter dem Strich der Rechtsschutz durch die Revision der Bundesrechtspflege gestiegen ist.
- Die Analyse der einzelnen Massnahmen ergab, dass vier Massnahmen der Revision der Bundesrechtspflege einen sehr positiven oder eher positiven Beitrag zur Steigerung des Rechtsschutzes geleistet haben. Umgekehrt haben zwei Massnahmen den Rechtsschutz eher eingeschränkt. Elf Massnahmen haben eher geringe oder keine Auswirkungen auf Ziel 2.
- Die statistische Analyse lässt keine Schlüsse auf die Zielerreichung von Ziel 2 zu.

Die Analyse erlaubt es, die gegenläufigen Effekte im Hinblick auf Ziel 2 näher zu beschreiben: Auf der einen Seite führen die Schaffung des BVGer, die Einführung der Einheitsbeschwerde und (weniger ausgeprägt) die Schaffung des BStGer und der doppelte Instanzenzug auf kantonaler Ebene dazu, dass sich der Rechtsschutz für die Rechtssuchenden erhöht hat. Alle vier Massnahmen sind eng mit der Revision der Bundesrechtspflege verknüpft. Umgekehrt haben zwei Massnahmen im Rahmen der Revision der Bundesrechtspflege den Rechtsschutz (gewollt) eingeschränkt. Es sind dies die Einschränkungen der Kognition im Sozialversicherungsrecht sowie die Einführung der Kostenpflicht bei Beschwerden im Sozialversicherungsrecht.

Aus Sicht der Evaluation geht die beschriebene Zielkonkurrenz allerdings nicht so weit, dass die Entlastung des BGer vollständig mit einer Reduktion des Rechtsschutzes hätte „erkauft“ werden müssen. Vielmehr ist es gelungen, wenigstens einen Teil der Zielkonkurrenz durch die Schaffung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und der Einheitsbeschwerde zu entschärfen.

Eine Reihe weiterer Massnahmen (z.B. aufschiebende Wirkung von Beschwerden ans BGer, Definition von Endentscheiden usw.) hat sich ebenfalls positiv auf den Rechtsschutz ausgewirkt. Allerdings ist der Zielbeitrag auf Grund unserer Erhebungen klein zu veranschlagen. Elf untersuchte Massnahmen haben schwache oder keine Auswirkung auf den Rechtsschutz.

Bisherige Erreichung von Ziel 3: Vereinfachung von Verfahren

Die Revision hat bisher einen positiven Beitrag zu Ziel 3 geleistet und Verfahren in der Bundesrechtspflege vereinfacht. Im Vergleich zu den Beiträgen zu den Zielen 1 und 2 sind die Effekte der Revision der Bundesrechtspflege aber etwas weniger stark ausgeprägt. Dieses Ergebnis leitet sich aus folgenden Teilergebnissen ab.

- Die summative Beurteilung der Befragten an den drei eidgenössischen Gerichten lässt den Schluss zu, dass eine gewisse Vereinfachung der Verfahren in der Bundesrechtspflege stattgefunden hat. Dennoch bleiben die Abläufe nach Ansicht der Befragten nach wie vor kompliziert. Die Anwaltschaft sieht eine klare Vereinfachung von Verfahren auf Grund der Einführung der Einheitsbeschwerde. Die Befragten an den oberen kantonalen Gerichten vermochten hingegen keine Vereinfachung von Verfahren auf Grund der Revision zu erkennen.
- Die Analyse der einzelnen Massnahmen führte zu folgendem Befund: Zwei Massnahmen haben zu einer Vereinfachung der Verfahren in der Bundesrechtspflege geführt. Zwölf weitere Massnahmen haben sich auf Ziel 3 in geringem Masse ausgewirkt. Von zwei Massnahmen ging eher eine Verkomplizierung der Verfahren aus.
- Die statistischen Auswertungen lassen keine Hinweise auf die Erreichung von Ziel 3 zu.

Verantwortlich für die Vereinfachung von Verfahren sind auf Grund unserer Erhebungen primär die Schaffung des BVGer und die Einführung der Einheitsbeschwerde. Die meisten Akteure sind sich einig, dass diese zwei Veränderungen einen eindeutigen Beitrag zu Ziel 3 geleistet haben. Nicht weniger als zwölf Massnahmen haben eine eher bescheidene oder gar keine Wirkung hinsichtlich der Vereinfachung der Verfahren gehabt. Das Verfahren der Bundesrechtspflege eher verkompliziert hat die Schaffung des BStGer: Hier zeigt sich eine Zielkonkurrenz zu Ziel 2: Während die Schaffung des BStGer auf der einen Seite den Rechtsschutz erhöht hat, wurden durch die Einsetzung des Gerichts Verfahren auch verlängert und verkompliziert. Die Schaffung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht hat als zweite Massnahme ebenfalls zu einer Verkomplizierung der Verfahren beigetragen. In der Summe ist durch die Revision aber ein positiver Beitrag zur Vereinfachung der Verfahren eingetreten.

Vorläufige Gesamtbewertung

Fassen wir die Ergebnisse zusammen, so kommt die Evaluation zu folgendem vorläufigen Schluss:

1. Die untersuchten Massnahmen haben bisher einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Revision der Bundesrechtspflege geleistet. Die Schaffung des BVGer, die Einführung der Einheitsbeschwerde und die Reorganisation

des BGer sind im Hinblick auf die Zielerreichung von zentraler Bedeutung. Von diesen drei Veränderungen gehen gegenwärtig die grössten Wirkungen aus.

2. Ambivalent sind die Wirkungen der Einführung der Kostenpflicht und der Einschränkung der Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht zu beurteilen. Sie entlasten einerseits das BGer, führen andererseits aber zu einer Einschränkung des Rechtsschutzes. Es besteht somit eine gewisse Konkurrenz zwischen den Zielen 1 und 2.
3. Eine Zielkonkurrenz ist auch bei der Schaffung des BStGer zu beobachten. Auf der einen Seite wird durch die Schaffung des Gerichts der Rechtsschutz erhöht (positiver Beitrag zu Ziel 2). Auf der anderen Seite gestalten sich bestimmte Verfahren durch den doppelten Instanzenzug im Bundesstrafrecht aufwändiger und komplizierter (negativer Beitrag zu Ziel 3).

#### AUSBLICK

Die vorgestellten Zwischenergebnisse werden bis 2012 einer weiteren Überprüfung unterzogen. Die wichtigsten Arbeitsschritte im weiteren Evaluationsprozess sind:

- die qualitative Analyse von ausgewählten Urteilen des BGer zur Beurteilung der Qualität der Outputs,
- die Wiederholung von Interviews bei den eidgenössischen Gerichten,
- die Wiederholung der Online-Befragungen bei den eidgenössischen Gerichten sowie den oberen kantonalen Gerichten,
- die Ergänzung der Statistiken mit den Zahlen bis 2011.

Die genannten Arbeitsschritte werden es erlauben, bestehende Ergebnisse auf ihre Plausibilität und Stabilität hin zu prüfen und einen Längsschnitt zu erstellen. Ende 2011 wird ein weiterer Zwischenbericht erstellt, Ende 2012 wird der Schlussbericht vorgestellt.

## I EINLEITUNG

---

### I.1 AUSGANGSLAGE

Auf Anfang 2007 wurde die Totalrevision der Bundesrechtspflege umgesetzt, womit folgende Gesetze in Kraft getreten sind:

- Bundesgerichtsgesetz (BGG),
- Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG),
- Parlamentsverordnungen über Richterstellen und Richterstatut,
- Änderungen von rund 300 Erlassen (Bundesgesetze und Bundesratsverordnungen),
- Strafgerichtsgesetz (SGG; bereits seit dem 1. April 2004 in Kraft).

Die Gesetzesänderungen betreffen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts (BGer), seiner Vorinstanzen sowie der Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen. Die Kantone hatten ihre Gerichtsorganisation und ihr Verfahren im Bereich des öffentlichen Rechts innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des BGG an dessen Vorgaben anzupassen (Art. 130 Abs. 3 BGG). Die Übergangsfristen zu den kantonalen Übergangsbestimmungen im Straf- und Zivilrecht richten sich nach Art. 130 Abs. 1 beziehungsweise Abs. 2 BGG.

Die Wirkung der Revision der Bundesrechtspflege soll einer Evaluation unterzogen werden. Diese stützt sich einerseits auf den generellen Evaluationsauftrag in der Verfassung und andererseits auf ein von Ständerat Pfisterer im Juni 2007 eingereichtes und vom Ständerat überwiesenes Postulat. Dieses lädt den Bundesrat ein, „die Neuordnung von Justiz und Bundesrechtspflege auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, die nötigen Massnahmen vorzuschlagen, den Gerichten Gelegenheit zu eigenen Schlussfolgerungen zu geben und dem Parlament oder seinen zuständigen Kommissionen kurze Zwischenbeurteilungen sowie dem Parlament einen (vorläufig) abschliessenden Bericht zu erstatten.“ Das Bundesamt für Justiz hat eine Arbeitsgemeinschaft mit der Evaluation beauftragt. Diese legt mit dem vorliegenden Bericht ein Zwischenergebnis der Evaluation vor.

Die hier geschilderten Resultate haben vorläufigen Charakter und sind mit Vorsicht zu interpretieren. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Veränderungen erst seit kurzem in Kraft getreten ist beziehungsweise erst in Kraft treten wird und sich Wirkungen zum jetzigen Erhebungszeitpunkt nur teilweise beurteilen lassen. Die Erhebungen bis 2012 werden eine umfassendere Beurteilung der Reform zulassen.

Im Folgenden geben wir zunächst einen kurzen Überblick über den Aufbau des vorliegenden Berichts. Danach gehen wir auf die Gegenstände der Evaluation ein. Aus den Gegenständen der Evaluation werden die zentralen Fragestellungen abgeleitet (die detaillierten Evaluationsfragen werden in den einzelnen Kapiteln gemeinsam mit den Ergebnissen vorgestellt). Anschliessend beschreiben wir das Design und die Methoden

der Evaluation und zeigen die Projektorganisation auf, welche bei der Durchführung der Evaluation zum Tragen gekommen ist.

## 1.2 AUFBAU DES BERICHTS

Der Zwischenbericht ist in die folgenden fünf Teile gegliedert (die dabei angesprochenen Massnahmenbündel werden bei der Betrachtung des Evaluationsgegenstands im nachfolgenden Abschnitt 1.3 eingeführt):

- Teil I konzentriert sich auf organisatorische Aspekte der Reform der Bundesrechtspflege und diskutiert die Veränderungen, die von Massnahmen M1 ausgegangen sind. In diesem Teil haben wir auch die Frage der Aufsicht respektive der Obergericht über die drei eidgenössischen Gerichte sowie die Frage der Namensgebung behandelt. Grundlage für die Resultate von Teil I bilden die persönlichen Gespräche sowie die Umfragen an den eidgenössischen und kantonalen Gerichten.
- Teil II ist der Veränderung von Abläufen, dem Aufgabenportfolio und der Anpassung von Rechtsmitteln (Massnahmen M2 bis M4) gewidmet: Aus Sicht der eidgenössischen und kantonalen Gerichte wird dargestellt, welche Effekte davon ausgegangen sind.
- In Teil III des vorliegenden Berichts gehen wir auf die Veränderung der Outputs ein. Dabei werden auf der einen Seite subjektive Veränderungen aus Sicht der befragten Akteure vorgestellt. Auf der anderen Seite enthält dieser Teil die Ergebnisse statistischer Analysen.
- Teil IV enthält die Resultate zu den Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege bei den Zielgruppen. Dabei wird untersucht, ob und wie stark die Veränderungen wahrgenommen worden sind und wie die Zielgruppen die Auswirkungen auf den Rechtsschutz beurteilen. Die Ergebnisse von Teil IV fassen auf den Resultaten von Interviews und Umfragen bei Anwältinnen und Anwälten sowie Verantwortlichen von Bundesverwaltungsstellen und interessierten Organisationen.
- Teil V enthält eine summative Bewertung der Reform der Bundesrechtspflege auf der Grundlage der Befragungsergebnisse. Auf der Basis der Bewertung der einzelnen Massnahmen gemäss Teil II bis IV nehmen wir in diesem Teil zudem eine Beurteilung zu den einzelnen Massnahmen vor. Weiter werden die Beurteilungen aus Sicht der statistischen Auswertungen hier zusammengefasst. Auf der Basis dieser Resultate findet sich in Teil V schliesslich eine vorläufige Gesamtbewertung der Reform der Bundesrechtspflege.

Da es sich bei der vorliegenden Studie um einen Zwischenbericht handelt, wird davon abgesehen, Empfehlungen zu formulieren.

Für die eilige Leserin oder den eiligen Leser sei auf die Zusammenfassung des Zwischenberichts sowie den Teil V verwiesen. Diese erlauben eine Betrachtung der wichtigsten Ergebnisse ohne Lektüre der Teile I bis IV.

### 1.3 GEGENSTAND DER EVALUATION

Die Revision der Bundesrechtspflege und deren Auswirkungen bilden den Gegenstand der Evaluation. Zentral sind dabei die drei Zielsetzungen der Revision, deren Erreichung durch die Evaluation zu prüfen ist. Die Ziele der Revision der Bundesrechtspflege präsentieren sich wie folgt:<sup>1</sup>

- Ziel 1: Wirksame und nachhaltige Entlastung des BGer und damit Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit.
- Ziel 2: Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen.
- Ziel 3: Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Ausgehend von diesen drei Zielen lassen sich auf der Basis der zahlreichen Dokumente und Unterlagen zur Reform der Bundesrechtspflege eine Liste von Massnahmen erstellen, die sich den jeweiligen Zielen zuordnen lassen.<sup>2</sup> Die Massnahmen lassen sich in vier Gruppen M1 bis M4 zusammenfassen, die den Evaluationsgegenstand bilden. Die vier Gruppen von Massnahmen lassen sich wie folgt charakterisieren:

- M1 Die Massnahmen der Gruppe M1 sind primär *organisatorischer Natur*. Durch die Optimierung von Strukturen soll die Effizienz und die Qualität von Leistungen des BGer erhöht werden. Ein Beispiel für eine solche organisatorische Massnahme ist die Zusammenführung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) in Luzern mit dem BGer in Lausanne.
- M2 Andere Massnahmen der Reform laufen auf die Veränderung von *Abläufen* hinaus. Damit werden Aufgaben umverteilt mit dem Ziel, das BGer zu entlasten und den Rechtsschutz zu erhöhen. Ein zentrales Beispiel für eine solche Massnahme ist die Einführung des doppelten Instanzenzugs auf Stufe Bund und Kantone.
- M3 Die dritte Gruppe von Massnahmen greifen in das *Aufgabenportfolio* des BGer ein und führen zu einer veränderten Belastung des BGer, aber auch zu veränderten Leistungen für Bürgerinnen und Bürger. Ein Beispiel für eine Reduktion der Aufgaben des BGer ist die beschränkte Kognition im Sozialversicherungsrecht.
- M4 Bei der vierten Gruppe von Massnahmen handelt es sich um die *Anpassung der Rechtsmittel*. Streng genommen wurde neu nur die Einheitsbeschwerde eingeführt. Wir rechnen aber auch die Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde (sie entspricht inhaltlich der früheren Verfassungsbeschwerde) in diese Kategorie von Massnahmen.

Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht über die wichtigsten Massnahmen der Reform der Bundesrechtspflege. Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Massnahmen erfolgt im Rahmen der Darstellung der Ergebnisse in den einzelnen Kapiteln dieses Berichts.

<sup>1</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4208.

<sup>2</sup> Wir stützen uns bei dieser Zusammenstellung im Wesentlichen auf zwei Dokumente ab: Bundesamt für Justiz (2008): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege, Pflichtenheft sowie Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar, BBl 2001, S. 4202–4497.

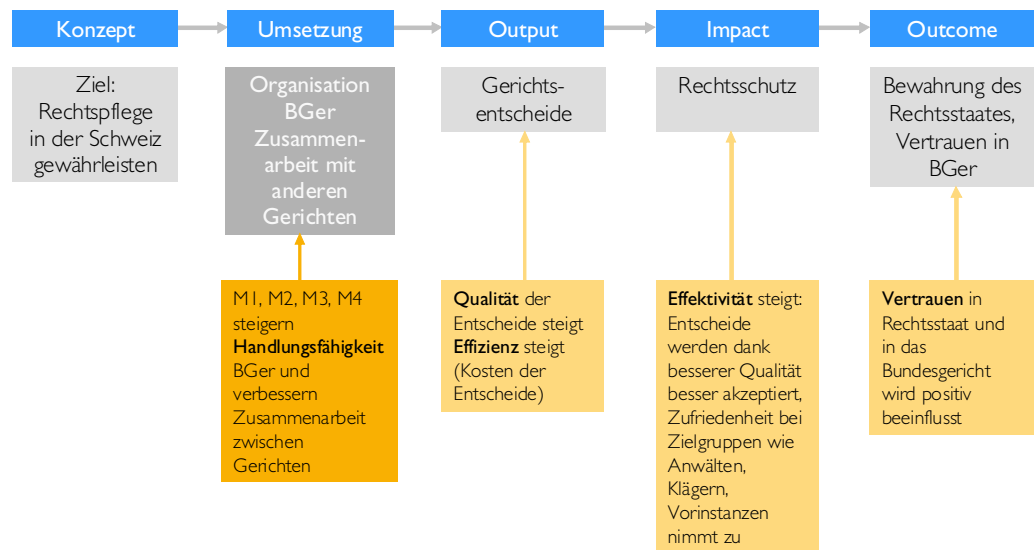
D 1.1: ÜBERSICHT ÜBER DIE WICHTIGSTEN MASSNAHMEN DER REFORM DER  
BUNDESRECHTSPFLEGE

Kategorie von Massnahmen	Massnahmen
M1: Veränderung von Organisationsstrukturen	1. Organisatorische Veränderungen beim Bundesgericht (BGer): Teilintegration des EVG in das BGer, Veränderungen der Gerichtsorganisation
	2. Schaffung des Bundesverwaltungsgericht (BVGer)
	3. Schaffung des Bundesstrafgericht (BStGer)
	4. Schaffung der Aufsicht des BGer über das BVGer und das BStGer
M2: Veränderung von Abläufen	5. Ausbau des doppelten Instanzenzugs auf Bundesebene
	6. Ausbau der Möglichkeiten für Entscheide in vereinfachtem Verfahren beim BGer
	7. Veränderung der Kognition beim BVGer und im Sozialversicherungsrecht
	8. Veränderungen der Vorinstanzen und Verfahren auf Stufe der Kantone
	9. Erstinstanzliche Verfügungen der Kantone und des Bundes im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen direkt beim BStGer anfechtbar
	10. Weitere Veränderungen (Fristen, reformatorische Entscheide, aufschiebende Wirkung, Definition Endentscheide)
M3: Veränderung Aufgabenportfolio BGer	11. Ausschluss bestimmter Sachgebiete von der Zuständigkeit des BGer
	12. Veränderung der Streitwertgrenze und Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht
	13. Prüfung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung
M4: Neue Rechtsmittel	14. Einführung Einheitsbeschwerde im Zivil-, Straf- und öffentlichen Recht
	15. Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde

Die Tabelle enthält nicht eine vollständige Liste aller Massnahmen, die durch die Revision der Bundesrechtspflege ausgelöst worden sind. Es sind aber jene Massnahmen aufgeführt, die sich im Rahmen der Untersuchung als besonders bedeutsam erwiesen haben.

Welche Wirkungen gehen nun von den Massnahmen aus? Bei der Darstellung eines einfachen Wirkungsmodells, erhalten wir folgendes Bild:

## D 1.2: EINFACHES WIRKUNGSMODELL DER REFORM DER BUNDESRECHTSPFLEGE



Insgesamt lassen sich vier potenzielle Wirkungen erkennen, die gleichzeitig auch die Gegenstände der Evaluation darstellen. Wir gehen auf die vier Gegenstände näher ein.

Evaluationsgegenstand 1: Organisation des BGer und Zusammenarbeit mit anderen Gerichten

Die Massnahmen M1 bis M4 sollen die Handlungsfähigkeit des BGer grundsätzlich erhöhen. Eingeschlossen ist dabei die Veränderung von Organisationen, Abläufen, Aufgaben und Rechtsmittel, die direkt oder indirekt die Arbeitsweise des BGer tangieren. Insbesondere ist das Zusammenspiel zwischen den (teilweise neu geschaffenen) Vorinstanzen (BStGer, BVerGer, kantonale Gerichte) und dem BGer ein zentraler Gegenstand der Evaluation.

Evaluationsgegenstand 2: Veränderung der Qualität des Outputs

Durch die Veränderungen des Vollzugs wird eine Veränderung des Outputs angestrebt. Es wurden eine Steigerung der Qualität und der Effizienz des Outputs (der Gerichtsentscheide) erwartet.

Evaluationsgegenstand 3: Veränderungen bei den Zielgruppen

Die höhere Qualität der Outputs soll die Effektivität der Bundesrechtspflege erhöhen. Dies lässt sich ausdrücken in einer höheren Akzeptanz der Entscheide sowie in einer höheren Zufriedenheit der Zielgruppen (Kläger, Anwälte, Vorinstanzen) mit den Leistungen des BGer.

Vorläufige Beurteilung

In jedem Abschnitt der einzelnen Teile werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und in einer grau unterlegten Tabelle dargestellt. Dies soll es erleichtern, gezielt Ergebnisse aufzufinden, ohne dass alle empirischen Ergebnisse dazu durchgegangen werden müssen.



Nicht untersuchte Aspekte

Die Revision der Bundesrechtspflege soll einen Beitrag leisten zum Erhalt und zur Steigerung des Vertrauens der Bevölkerung in die Bundesrechtspflege und in den Rechtsstaat. Dieser Gegenstand wird in der vorliegenden Evaluation nicht untersucht.

#### 1.4 EVALUATIONSFRAGEN

Die Fragestellungen lassen sich entlang der drei Evaluationsgegenstände formulieren. An dieser Stelle beschränken wir uns auf eine geraffte Aufführung der Fragestellungen. Diese werden im Detail weiter hinten bei der Präsentation der empirischen Ergebnisse ausführlich dargestellt. Die wichtigsten Fragen der Evaluation lauten wie folgt:

- 1 Führen die vier Massnahmenbündel dazu, dass die Arbeitslast des BGer reduziert wird und seine Handlungsfähigkeit gegenüber der Situation vor der Reform der Bundesrechtspflege erhöht wird?
  - Welche Massnahmen führen zu einer Entlastung des BGer?
  - Welche Massnahmen führen zu einer zusätzlichen Belastung des BGer?
  - Welche Schwierigkeiten treten bei der Veränderung von Strukturen, Abläufen, Aufgaben und Instrumenten auf?
  - Drängen sich Verbesserungen auf?
- 2 Wie werden die Qualität und die Quantität der Bundesgerichtsentscheide durch die Reform der Bundesrechtspflege verändert?
  - Nimmt die Qualität zu oder ab?
  - Nimmt die Quantität der Entscheide zu oder ab?

Bei den Wirkungen konzentriert sich die Evaluation auf zwei Zielgruppen: Es sind dies die Anwältinnen und Anwälte sowie beschwerdeberechtigte Organisationen. An sich wäre eine Befragung von Rechtssuchenden auch möglich gewesen. Aus methodischen Gründen (vgl. Abschnitt 1.6) wurde darauf aber verzichtet. Hingegen wurde als Ergänzung zur Perspektive der Anwaltschaft und der Organisationen eine Reihe von Bundesstellen hinsichtlich der Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege befragt. Die dritte Hauptfrage der Evaluation lautete somit wie folgt:

- 3 Führt die Reform der Bundesrechtspflege zu einem besseren Rechtsschutz bei den Zielgruppen und sind diese mit den Leistungen des BGer zufrieden?
  - Wie beurteilen Anwältinnen und Anwälte die Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege?
  - Wie beurteilen NGOs die Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege?
  - Wie beurteilen betroffene Bundesverwaltungsstellen die Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege?

Die Beantwortung der generellen Fragestellungen 1 bis 3 führt abschliessend zu Fragestellung 4, die auf eine Gesamtbewertung abzielt:

- 4 Wie ist die Umsetzung der Reform gemessen an ihren drei Zielsetzungen insgesamt zu beurteilen?
- In welchem Masse konnte ein Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Reform geleistet werden?
  - Gibt es Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform und wenn ja, wo treten sie auf?
  - Gibt es konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Reform?

## 1.5 EVALUATIONSDSIGN

Das Evaluationsdesign basiert auf zwei Vergleichen: Einem Soll-Ist-Vergleich und einem Längsschnittvergleich.

### Soll-Ist-Vergleiche

Im Rahmen des Soll-Ist-Vergleichs werden die empirischen Ergebnisse den drei generellen Zielsetzungen der Reform gegenübergestellt. Dies erfolgt summarisch für die Gesamtheit der Reform. Vorgeschaltet ist aber immer ein Vergleich der Wirkungen der einzelnen Massnahmen mit den Zielen der Revision der Bundesrechtspflege.

### Längsschnittvergleiche

Methodisch ideal wäre ein Längsschnittvergleich, der die Situation vor der Reform als Nullmessung erhebt und diese später nach der Reform wiederholt. Da beim Start der Evaluation 2009 die Reform bereits seit zwei Jahren in Kraft getreten war, ist diese Form des Längsschnittvergleichs in verschiedenen Bereichen nicht mehr möglich. Dennoch ist der Längsschnittvergleich ein zentrales Element des Evaluationsdesigns. Das Design wurde für den Längsschnitt wie folgt angelegt:

- 1 *Qualitative Interviews Gerichte und Bundesstellen:* Qualitative Interviews wurden mit Hilfe eines Leitfadens meist persönlich (in Ausnahmen auch telefonisch) durchgeführt. Es wurden Interviews bei Personen des BGer, des BStGer, des BVGer und bei Personen von ausgewählten oberen kantonalen Gerichten durchgeführt. Ergänzend dazu wurden Verantwortliche von ausgewählten Bundesstellen befragt. Diese qualitativen Interviews wurden 2009 durchgeführt und werden 2011 wiederholt (obere kantonale Gerichte und Bundesstellen werden nur 2009 befragt). Auf diese Weise entsteht ein Längsschnittvergleich.
- 2 *Quantitative Umfragen Gerichte:* Alle Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte sowie Mitarbeitende von ausgewählten oberen kantonalen Gerichten wurden mit einem Online-Fragebogen befragt. Diese Befragungen wurden 2009 durchgeführt und werden an den eidgenössischen Gerichten im Jahr 2011 wiederholt. Damit entsteht eine weitere Möglichkeit zu einem Längsschnittvergleich.
- 3 *Qualitative Interviews Anwältinnen und Anwälte:* Eine Reihe von Anwältinnen und Anwälte wurden ebenfalls persönlich mit Hilfe von Leitfaden interviewt. Diese Erhebung wurde nur 2009 durchgeführt. Ein Längsschnittvergleich entsteht insofern, als dass Veränderungen zur Situation vor der Reform abgefragt wurden.

- 4 *Quantitative Umfragen AnwältInnen, Organisationen und Bundesstellen:* Anwältinnen und Anwälte wurden mit einem Online-Fragebogen befragt. Verantwortliche von am BGer klageberechtigten Organisationen und Bundesstellen wurden mittels einer schriftlichen Erhebung befragt. Diese Umfragen wurden 2009 durchgeführt und werden bei den AnwältInnen im Jahr 2011 wiederholt.
- 5 *Datenanalyse:* Es werden verschiedene quantitative Output-Daten des BGer ausgewertet (dazu zählen Zahl und Art der Entscheide, Dauer von Entscheiden usw.). In der Analyse der Daten wurden – wo immer möglich – Angaben von der Zeit vor der Reform mit Daten nach der Reform verglichen. Die Datenanalyse wird erstmals 2009 durchgeführt und 2012 aktualisiert. Dadurch entsteht auch hier ein Längsschnittvergleich.
- 6 *Analyse von Urteilen:* Im Verlauf der Evaluation wird eine Reihe von Urteilen des BGer untersucht und analysiert. Das diesbezügliche Evaluationsdesign ist Gegenstand einer spezifischen Vorstudie und wird in einem eigenen Bericht dargestellt.

Die folgende Skizze gibt eine Übersicht über die Längsschnittvergleiche (Zeitpunkt und Art der Erhebung).

#### D 1.3: LÄNGSSCHNITTVERGLEICHE IM ÜBERBLICK

Erhebungen	2009		2010		2011		2012	
1 <i>Qualitative Interviews:</i> BGer, BStGer, BVGer, obere Gerichte in den Kantonen, ausgewählte Bundesstellen (kant. Gerichte und Bundesstellen nur 2009)								
2 <i>Quantitative Umfragen Online:</i> BGer, BStGer, BVGer, obere Gerichte in den Kantonen (kantonale Gerichte nur 2009)								
3 <i>Qualitative Interviews Zielgruppen:</i> AnwältInnen								
4 <i>Quantitative Umfragen Zielgruppen:</i> AnwältInnen, Organisationen und Bundesstellen (Organisationen und Bundesstellen nur 2009)								
5 <i>Datenanalyse:</i> BGer								
6 <i>Analyse Urteile:</i> BGer								

Blau: Durchführung von Erhebungen.

## 1.6 METHODEN

Im Rahmen des Evaluationsdesigns sind die Methoden bereits kurz aufgeführt worden. In diesem Abschnitt sollen zudem einige Kerndaten zu den eingesetzten Methoden und

den Personengruppen angegeben werden, bei denen im Jahr 2009 Erhebungen durchgeführt worden sind. Eine detaillierte Beschreibung zu den quantitativen Methoden findet sich in Anhang II. Bei der Präsentation der Methoden folgen wir der Systematik, die in Darstellung D 1.3 eingeführt worden ist.

#### 1.6.1 QUALITATIVE INTERVIEWS

Qualitative Interviews basieren auf einem persönlichen oder in Ausnahmen einem telefonischen Gespräch, das mit ausgewählten Personen durchgeführt wird. Basis für die Interviews bildet ein Gesprächsleitfaden. In diesem sind offene Fragen aufgeführt, die den Interviewten vorgelegt werden. Der Leitfaden wurde von den Evaluatoren entworfen, mit dem Expertenpool besprochen und mit der Begleitgruppe des Projekts abgeprochen. Die Interviewten konnten nach eigenem Ermessen auf die Fragen antworten. Ein Gespräch dauerte zwischen einer bis maximal zweieinhalb Stunden. Die Antworten wurden direkt vor Ort protokolliert. Es wurde auch immer eine Bandaufnahme gemacht. Diese diente dazu, das Protokoll zu vervollständigen oder komplizierte Sachverhalte nachträglich detailliert festzuhalten. Die qualitativen Interviews wurden entlang den Fragen im Leitfaden ausgewertet.

Im Zeitraum von April bis September 2009 wurden insgesamt 33 qualitative Interviews durchgeführt. In der folgenden Tabelle sind die Anzahl der Gespräche sowie die Auswahl der befragten Personen aufgeführt. Eine Liste mit allen befragten Personen findet sich in Anhang 1.

D 1.4: ÜBERSICHT ÜBER DIE QUALITATIVEN INTERVIEWS 2009

Erhebung		Anzahl Gespräche
1	- Eidgenössische Gerichte	- 16 persönliche qualitative Interviews mit Richtern, Gerichtsschreibern und Mitarbeitenden des BGer, BStGer und BVGer
	- Obere kantonale Gerichte	- 7 persönliche qualitative Interviews mit Präsidentinnen und Präsidenten oberer kantonalen Gerichte in den Kantonen BE, SH, SO, VD, VS, TI und ZH
	- Bundesverwaltungsstellen	- 3 persönliche qualitative Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Bundesverwaltungsstellen (BJ und ESBK)
3	- AnwälInnen	- 7 persönliche qualitative Interviews mit AnwälInnen

Die GesprächspartnerInnen wurden so ausgewählt, dass innerhalb der Organisationen möglichst alle unterschiedlichen Personengruppen zu Wort kommen konnten. Aus diesem Grund wurden namentlich bei den eidgenössischen Gerichten Richterinnen und Richter, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und Personen aus der Administration interviewt.

Bei den Anwältinnen und Anwälten wurden die Sprachregionen sowie die Grösse der Kanzleien angemessen berücksichtigt. Ferner wurden nur Anwältinnen und Anwälte befragt, die vor und nach 2007 mehr als je fünf Fälle beim BGer vertreten haben. Für die oberen kantonalen Gerichte ist anzumerken, dass in zwei Kantonen Gesprächspart-

nerinnen am Sozialversicherungsgericht respektive am Verwaltungsgericht ausgewählt wurden.

#### 1.6.2 QUANTITATIVE UMFRAGEN ONLINE ODER SCHRIFTLICH

Im Rahmen der Evaluation wurden im Jahr 2009 insgesamt 7 verschiedene quantitative Umfragen durchgeführt, die sich an die verschiedenen Personengruppen gerichtet haben. Die Umfragen basieren im Unterschied zu den qualitativen Interviews auf einem Fragebogen mit mehrheitlich geschlossenen Fragen. Geschlossene Fragen erlauben es dem Befragten, mittels einer Skala oder aus einer Auswahl zu antworten. In den Fragebogen sind für ausgewählte Fragen Felder eingefügt, die qualitative Kommentare ermöglichen.

In der untenstehenden Tabelle sind die Zielgruppen aufgeführt, die mittels quantitativen Umfragen befragt worden sind. Die Ausschöpfung errechnet sich aus dem Anteil der Personen, die an der Umfrage teilgenommen haben an der Gesamtheit der kontaktierten Personen.

#### D 1.5: ÜBERSICHT ÜBER DIE QUANTITATIVEN UMFRAGEN

Erhebung	Anzahl kontaktierte Personen	Anzahl teilnehmende Personen an der Befragung	Ausschöpfung	Zeitraum der Befragung	
2	Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BGer	219	145	66.2%	3. Sept. bis 24. Sept. 2009
	Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BVGer	380	228	60%	
	Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BStGer	57	39	68.4%	
	Online-Befragung Mitarbeitende obere kantonale Gerichte	339 (in 25 Kantonen)	216 (in 23 Kantonen)	63.7%	6. Okt. bis 22. Okt. 2009
	Schriftliche Befragung von Bundesverwaltungsstellen	54	33	61.1%	5. Okt. bis 6. Nov. 2009
4	Online-Befragung von AnwältInnen mit mehr als je 5 Fällen vor BGer vor und nach 2007	560	150	26.8%	5. Okt. bis 30. Okt. 2009
	Schriftliche Befragung von Verantwortlichen beschwerdeberechtigter Organisationen	34	17	50%	5. Okt. bis 6. Nov. 2009

In Anhang II werden die zentralen methodischen Aspekte zu den quantitativen Umfragen im Detail festgehalten.

### 1.6.3 AUSWERTUNG VON DATEN

Das BGer verfügt über eine gut ausgebaute statistische Basis. Diese soll herangezogen werden, um die Effekte der Reform beurteilen zu können. Die Auswertung der statistischen Daten wurde wie folgt an die Hand genommen:

Zunächst wurde eine Liste von zu erhebenden Daten erstellt, die Hinweise auf die Beurteilung der drei Ziele der Reform der Bundesrechtspflege erlauben. Im Grundsatz wurde nach Zeitreihen von Daten zwischen 2000 und 2009 gesucht. Damit sollte die Möglichkeit genutzt werden, Veränderungen vor und nach 2007 zu beobachten und auf ihren Zusammenhang mit der Reform der Bundesrechtspflege zu überprüfen.

Die auf diese Weise erstellte Liste wurde anschliessend mit dem BGer besprochen und bereinigt. Das Generalsekretariat überprüfte in der Folge mit Hilfe seiner Datenbestände, welche der gewünschten Daten sich für den genannten Zeitraum bereitstellen lassen. Die erhobenen Daten wurden der Evaluation übermittelt und dann ausgewertet. Die folgende Tabelle gibt einen groben Überblick über die auf diese Weise erhobenen Daten.

D 1.6: ÜBERSICHT ÜBER DIE ERHEBUNG VON OUTPUT-DATEN

Kategorie	Erhobene Werte
1 Analyse von Daten zu Beschwerden gegen Vorinstanzen des BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fälle kantonaler Gerichte aus 7 Kantonen</li> <li>- Beschwerden gegen Entscheide kantonaler Gerichte: Umfang und Art der Entscheide des BGer</li> <li>- Beschwerden gegen Entscheide des BStGer an das BGer</li> <li>- Beschwerden gegen Entscheide des BVGer</li> </ul>
2 Analyse von Daten zu Entscheiden des BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art und Umfang der Geschäfte</li> <li>- Dauer der Geschäfte</li> <li>- Art der Behandlung der Geschäfte durch das BGer</li> <li>- Art der Entscheidungsfindung beim BGer</li> <li>- Komplexität der Entscheide</li> </ul>
3 Umfang der Ressourcen des BGer	

In Ergänzung zu den Daten des BGer wurden für den Bereich der Bundesstrafrechtspflege zusätzlich Daten beim BStGer erhoben. Es ging dabei primär darum, ein Mengengerüst für die Zahl der Beschwerden zu ermitteln, die vor und nach 2007 im Bereich der Bundesstrafrechtspflege an das BGer gelangten.

### 1.6.4 AUSWERTUNG VON URTEILEN

Eine Auswertung von Urteilen war im Jahr 2009 nicht vorgesehen. Vielmehr wurde die Zeit genutzt, um ein Konzept für die Auswertung zu erstellen. Dieses Konzept wurde im Entwurf erstellt und mit dem Expertenpool diskutiert. Das Konzept wird in einem separaten Dokument dargestellt. Die empirischen Arbeiten können 2010 beginnen.

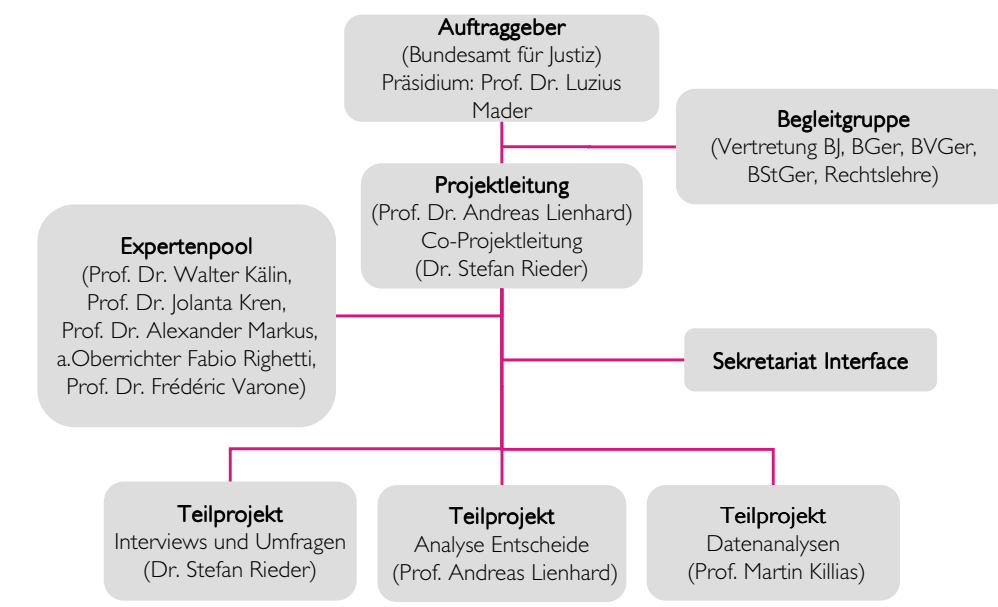
### 1.6.5 VERHÄLTNIS VON UMFRAGEDATEN UND STATISTISCHEN AUSWERTUNGEN

Die Resultate aus den aufgeführten Methoden sollen sich gegenseitig ergänzen. Dabei gibt es keine Hierarchie zwischen den Methoden: Qualitative Ergebnisse aus Interviews, quantitative Umfrageergebnisse, statistische Analyse und die Ergebnisse der Urteilsanalyse werden grundsätzlich gleichwertig betrachtet und fliessen so in die Synthese ein. Dahinter steht die Überlegung, dass die mittels der verschiedenen Methoden erhobenen Daten bei einer gemeinsamen Betrachtung ein zuverlässigeres Bild abgeben, als wenn nur Daten einer Methode betrachtet werden. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass die mittels der Interviews und Umfragen erhobenen Daten Verzerrungen aufweisen. Gleiches kann bei den statistischen Daten auftreten. Durch einen Vergleich können Differenzen aber oftmals erklärt und die Bewertung breit abgestützt werden. Ferner muss beachtet werden, dass selbst verzerrte subjektive Beurteilungen von grosser Relevanz sind: In der Praxis sind sie handlungsleitend und beeinflussen die tägliche Arbeit in hohem Masse. Dies gilt es, namentlich bei der Formulierung von Empfehlungen, zu berücksichtigen.

### 1.7 PROJEKTORGANISATION

Das Bundesamt für Justiz hat eine Arbeitsgemeinschaft – bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern, Interface Politikstudien Forschung Beratung sowie der Universität Zürich – mit der Durchführung der Evaluation betraut. Im Rahmen eines Expertenpools unterstützen fünf weitere Expertinnen und Experten die Evaluationsarbeiten. Von Seiten des Auftraggebers ist eine Begleitgruppe eingesetzt worden. Diese hat die Konzeption des Projekts begleitet und nimmt periodisch zu den Ergebnissen der Untersuchung Stellung. Im folgenden Diagramm ist die Organisationsstruktur zusammenfassend dargestellt.

D 1.7: ORGANISATION DER EVALUATION DER BUNDESRECHTSPFLEGE



## TEIL I: WIRKUNGEN VON ORGANISATORISCHEN VERÄNDERUNGEN

---

Teil I ist den organisatorischen Veränderungen gewidmet, welche durch die Revision der Bundesrechtspflege ausgelöst worden sind. Es sind dies im Wesentlichen die folgenden vier Punkte:

- Organisatorische Veränderungen beim BGer: Dazu zählen die Teilintegration des EVG in das BGer und die Veränderung der Gerichtsorganisation des BGer (neue Kompetenzverteilung der Leitungsorgane);
- Schaffung des BVGer;
- Schaffung des BStGer;
- Schaffung der Aufsicht des BGer über das BVGer und das BStGer.

Wir haben in diesem Teil zusätzlich Ergebnisse zur Namensgebung der eidgenössischen Gerichte aufgenommen. Des weiteren werden allgemeine Resultate der Befragungen an den eidgenössischen Gerichten zu Stärken und Schwächen aufgezeigt. Kapitel 6 illustriert schliesslich die organisatorischen Veränderungen auf Stufe der kantonalen Vorinstanzen.



## 2 ORGANISATORISCHE VERÄNDERUNGEN BEIM BGER

Wir haben zunächst bei den Mitarbeitenden des BGer gefragt, welche durch die Revision der Bundesrechtspflege ausgelösten Veränderungen für sie die grösste Bedeutung haben. Wie die untenstehende Tabelle zeigt, wurden zwei organisatorische Massnahmen an erster und dritter Stelle genannt: Die Veränderung von Zuständigkeiten (vor allem ausgelöst durch die Verschiebung von Aufgaben zwischen den Abteilungen) und die Teilintegration des EVG in das BGer. Auf die anderen wichtigen Veränderungen (Einheitsbeschwerde und die Beschränkung der Kognition insbesondere im Sozialversicherungsbereich) gehen wir weiter hinten in Teil II ein.

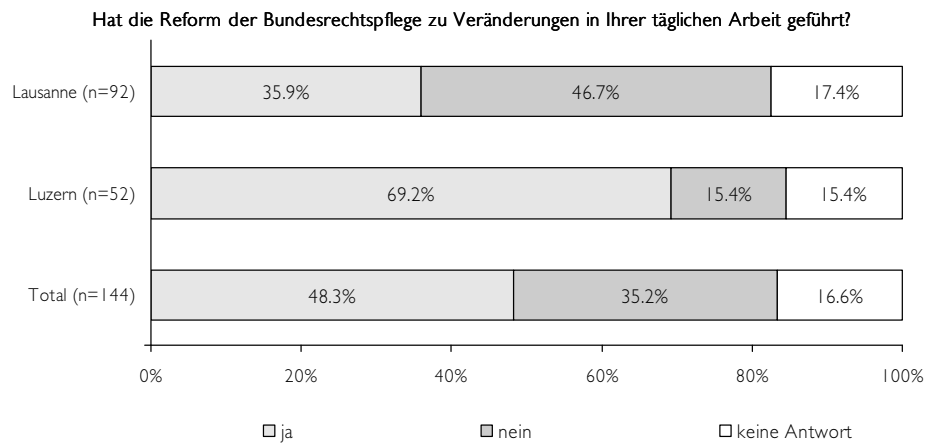
### D 2.1: STICHWORTE WICHTIGSTE VERÄNDERUNGEN BGER

Veränderung	Anzahl Nennungen
Neue Zuständigkeiten, neue Rechtsgebiete	23
Beschränkung der Kognition, insbesondere im Sozialversicherungsbereich	22
Teilintegration des EVG	17
Einheitsbeschwerde	13
Prozessregeln/Verfahrensregeln allgemein	10
Erweiterte Möglichkeit, im vereinfachten Verfahren zu entscheiden	9
Mehraufwand durch die Revision	9
Personelle Aspekte	9
Geänderte Zuteilung der Fälle nach Rechtsgebieten/zu den Abteilungen	8
Vereinfachung durch die Revision	8
Formelle Aspekte (Dossiers, Formulare)	7
Ausbau der Vorinstanzen	6
Aufsicht	3
Kostenvorschusspflicht, Erhöhung Streitwertgrenzen	3
Sonstiges	32

Quelle: Online-Befragung BGer.

Die folgende Darstellung zeigt darüber hinaus auf, dass knapp die Hälfte der befragten Mitarbeitenden am BGer auf Grund der Revision der Bundesrechtspflege Änderungen in ihrer täglichen Arbeit wahrgenommen hat. In Luzern hat die Revision die grössten Auswirkungen gehabt, was sich unschwer mit der Teilintegration des EVG in das BGer erklären lässt.

## D 2.2: VERÄNDERUNGEN TÄGLICHE ARBEIT BGER



Quelle: Online-Befragung BGer.

Ausgehend von diesem generellen Überblick gehen wir auf zwei wichtige organisatorische Veränderungen ein, die offenbar eine zentrale Bedeutung haben: Es sind dies die Teilintegration des EVG in das BGer und die interne Reorganisation beim BGer (Veränderung der Kompetenzen des Gesamtgerichtes, der Präsidialkonferenz und der Verwaltungskommission).

## 2.1 TEILINTEGRATION DES EIDGENÖSSISCHEN VERSICHERUNGSGERICHTES (EVG)

Seit dem Jahr 1969 war das EVG in Luzern als organisatorisch selbstständige Sozialversicherungsabteilung des BGer tätig. Mit der Revision der Bundesrechtspflege und der darin vorgesehenen Teilintegration des EVG sollte der Koordinationsaufwand zwischen EVG und BGer gemildert werden. Ferner hat sich die Revision zum Ziel gesetzt, die Freizügigkeit des Personals zwischen den beiden Gerichten zu erhöhen.<sup>3</sup> Mit dem Inkrafttreten des BGG wurde die Teilintegration des EVG in Luzern in das BGer vollzogen. Heute gibt es ein einziges BGer mit Sitz in Lausanne, wobei mit der I. und der II. sozialrechtlichen Abteilung zwei Abteilungen des BGer ihren Standort in Luzern haben.<sup>4</sup> Mit der Teilintegration hat das Generalsekretariat in Lausanne die Funktionen des bisherigen Generalsekretariats in Luzern übernommen und wurde personell verstärkt. Das Gericht steht heute unter einer einheitlichen Leitung. Ziel dieser Veränderung sollte es sein, Synergien zu erzielen und Doppelspurigkeiten zu eliminieren.<sup>5</sup> Zudem wurde neu die Möglichkeit geschaffen, dass Richterinnen oder Richter ohne Neuwahl von Luzern nach Lausanne und umgekehrt wechseln können. Auch auf der Stufe

<sup>3</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4242.

<sup>4</sup> Vgl. Art. 4 BGG.

<sup>5</sup> Vgl. Aeschlimann, Arthur (2007): Justizreform 2000 – Das BGer und sein Gesetz, in: „Justice – Justiz – Giustizia“, S. 8827 ff.

Kanzleipersonal und Gerichtsschreiber wurde ein grösserer Ressourcenaustausch angestrebt.<sup>6</sup>

Die Evaluation hat im Kontext der geschilderten Veränderungen folgende Fragestellungen überprüft:

- Hat sich die Teilintegration des EVG in das BGer bewährt?
- Sind die dabei erhofften Synergien entstanden?
- Ist eine Freizügigkeit zwischen den beiden Standorten in der Praxis zu beobachten?

Die qualitativen Interviews haben gezeigt, dass die Zusammenführung der beiden Organisationen eine grosse Herausforderung darstellte. Insgesamt wurde diese nach Ansicht der Befragten aber gut bewältigt, die Integration des EVG ins BGer befinde sich auf gutem Weg. Dabei galt und gilt es aber, die zum Teil unterschiedlichen Arbeitsweisen und Gewohnheiten der beiden Gerichte zu verbinden: Als Beispiel dafür kann angeführt werden, dass nach Ansicht der Mitarbeitenden in Luzern die Arbeit am Standort in Lausanne grundsätzlich als stärker hierarchisch empfunden wird, als dies in Luzern der Fall ist, wo der informelle Austausch zwischen dem Personal einfacher stattfinden könne als in Lausanne. Allerdings wird von allen Befragten anerkannt, dass durch die Durchführung von Sitzungen, beispielsweise der Verwaltungskommission und der Präsidialkonferenz in Luzern, der Wille der Gerichtsleitung zur engeren Zusammenführung der beiden Standorte deutlich zu spüren sei.

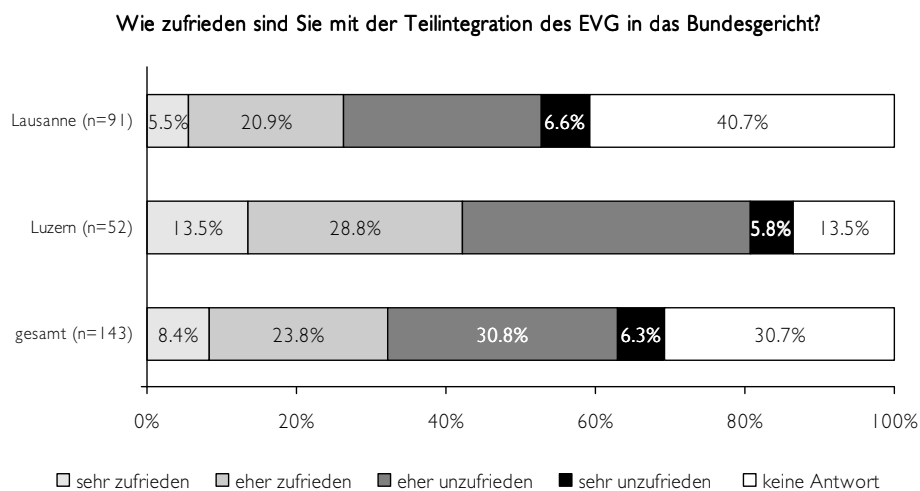
Die Freizügigkeit zwischen dem Personal ist laut den InterviewpartnerInnen zwar gesteigert worden. Bisher ist deren Umfang aber sehr bescheiden: Ein Wechsel fand bisher nur ein- bis zweimal statt und nur von Luzern nach Lausanne. Das Umgekehrte war bisher noch nicht zu beobachten. Dies hängt nach Ansicht der Interviewten damit zusammen, dass der Umzug von Lausanne nach Luzern für Französischsprachende eher schwierig sei und die Arbeitsinhalte in Luzern vergleichsweise beschränkt sind.

Die RichterInnen und GerichtsschreiberInnen, mit denen persönliche Gespräche geführt wurden, bezweifeln, dass die erhofften Synergien durch die Teilintegration entstanden sind. Zwar wurden Stellen in Luzern eingespart, jedoch ist dafür eine Stellenaufstockung am Generalsekretariat in Lausanne vorgenommen worden. Weiter werden Reibungsverluste durch die Distanz der beiden Standorte sowie den damit verbundenen Reiseaufwand konstatiert. Der Austausch zwischen den sieben Abteilungen des BGer – beispielsweise bei organisatorischen Fragen – wird hingegen als unkompliziert empfunden und hat nach Ansicht eines Interviewpartners zu gewissen Synergien geführt.

Die ambivalente Bewertung wird durch die Ergebnisse der Umfrage bestätigt. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zufriedenheit mit der vorgenommenen Teilintegration auf.

<sup>6</sup> Vgl. Aeschlimann, Arthur (2007): Justizreform 2000 – Das BGer und sein Gesetz, in: „Justice – Justiz – Giustizia“, S. 8827 ff.

## D 2.3: ZUFRIEDENHEIT TEILINTEGRATION EVG

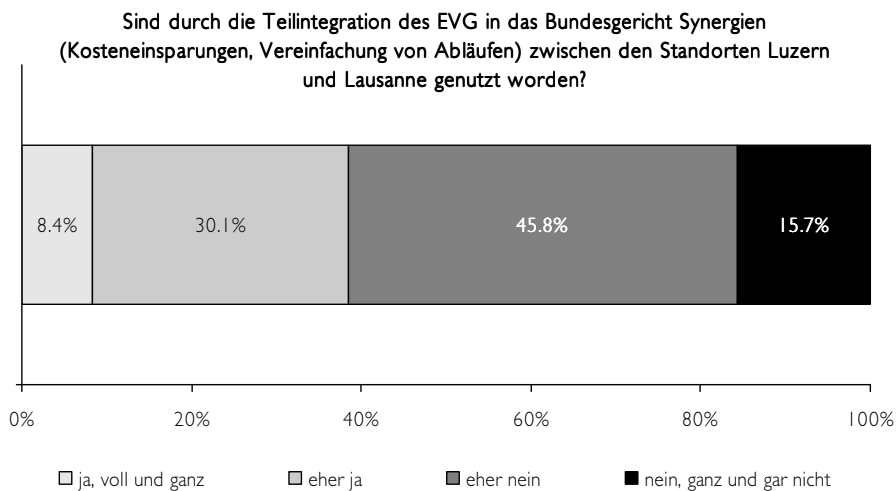


Quelle: Online-Befragung BGer.

Etwa 30 Prozent aller Befragten wollten oder konnten keine Antwort auf die Frage nach der Zufriedenheit mit der Teilintegration abgeben. Es handelt sich dabei vornehmlich um Personen mit Arbeitsstelle in Lausanne, die von der Teilintegration nicht tangiert worden sind. Von der Gesamtheit der Antwortenden ist etwa die Hälfte zufrieden oder sehr zufrieden mit der Teilintegration, die andere Hälfte eher unzufrieden oder sehr unzufrieden. Unterschiede zwischen den Befragten in Lausanne und Luzern sind zwar vorhanden, aber nicht sehr gross: Von den Personen, die ein Urteil abgegeben haben, waren in Lausanne 55.5 Prozent und in Luzern 51.1 Prozent mit der Teilintegration eher oder sehr unzufrieden.

Auch die Frage, ob durch die Teilintegration Synergien genutzt wurden, wird mehrheitlich negativ beantwortet, wie die folgende Darstellung zeigt.

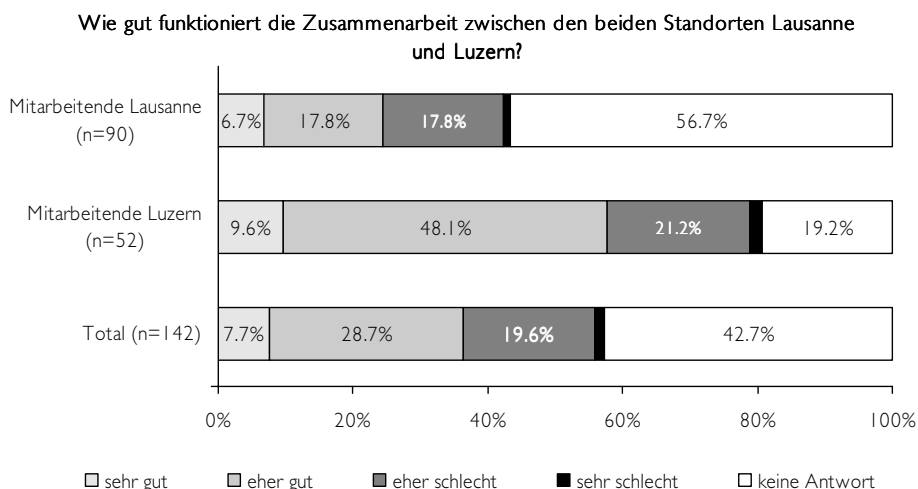
D 2.4: SCHAFFUNG SYNERGIEN DURCH DIE TEILINTEGRATION EVG



Quelle: Online-Befragung BGer; n=83.

Nach Ansicht von 38.5 Prozent der auskunftgebenden Personen wurden durch die Teilintegration Synergien voll und ganz bzw. eher genutzt. Der grössere Teil sieht solche Synergien hingegen nicht (61.5 Prozent). Auch hier gilt es, zu beachten, dass mit 60 Personen ein grosser Teil der Befragten keine Antwort auf diese Frage geben konnte. Hinsichtlich der Synergien ergeben sich Unterschiede zwischen dem Urteil von Mitarbeitenden in Lausanne und Luzern: In Luzern liegt der Anteil der Personen, die angeben, dass Synergien geschaffen worden sind, etwa doppelt so hoch wie in Lausanne. Ein Unterschied zwischen der Beurteilung der Befragten an den beiden Standorten wird auch in der folgenden Darstellung ersichtlich.

D 2.5: ZUSAMMENARBEIT LAUSANNE-LUZERN



Quelle: Online-Befragung BGer.

Von den Personen, die eine Auskunft hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den beiden Standorten geben, empfindet ein grösserer Teil (63.4%) diese als sehr gut beziehungsweise als eher gut. Es zeigen sich dabei jedoch klare Unterschiede zwischen den beiden Standorten. Während in Luzern 71.4 Prozent der Auskunft gebenden Mitarbeitenden die Zusammenarbeit positiv bewerten, fällt dieser Wert beim Personal am BGer in Lausanne mit 56.4 Prozent deutlich geringer aus. Wie zu erwarten, ist der Anteil der Personen am BGer in Lausanne, die diese Frage nicht beantworten können, deutlich höher als am ehemaligen EVG.

Auch bei der Frage, ob die Verteilung der Abteilungen des BGer auf zwei Standorte sinnvoll ist, gibt es eine stark unterschiedliche Beurteilung der Mitarbeitenden in Lausanne und in Luzern. So finden am Standort Lausanne nur 21.1 Prozent der Befragten, die sich zu dieser Frage äussern, die Lösung mit zwei Standorten sinnvoll. In Luzern beträgt dieser Wert hingegen 80.9 Prozent.

Im Rahmen der Online-Befragung wurde den Befragten die Möglichkeit gegeben, ihre Antworten mit qualitativen Aussagen zu kommentieren. Es wurde nach Bemerkungen zur Zufriedenheit mit der Teilintegration des EVG gefragt. Dabei überwiegen negative Rückmeldungen. Diese lassen sich unter folgenden sechs Punkten zusammenfassen:

- Teilintegration schafft Koordinationsprobleme, durch grösseren Verwaltungsapparat werden Wege länger, komplizierter und bürokratischer.
- Es gibt Verschlechterungen für das Personal in Luzern, unter anderem durch den Abbau von Infrastruktur.
- Unterschiedliche Arbeits- und Denkweisen bleiben bestehen, es gibt keine gemeinsame Identität. Führungsstil in Lausanne ist hierarchischer.
- Zwei Standorte sind auf Dauer unbefriedigend.
- Insgesamt gibt es mit der Teilintegration zu viele Fälle im Sozialversicherungsbereich für ein oberstes Gericht.
- Die Aufstockung mit Bundesrichtern, welche sich mit einer fast monothematischen Materie befassen (Sozialversicherungsrecht), kann zu Ungleichgewichten im Plenum führen.

Daneben lassen sich die positiven qualitativen Antworten aus der Online-Befragung in folgenden drei Punkten zusammenfassen:

- Durch die Teilintegration wird integriertes Denken auf der Leitungsebene gefördert.
- Es ist sinnvoll, die Rechtsprechung auf ein oberstes Gericht zu konzentrieren, die Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen funktioniert.
- Zusammenarbeit zwischen den Gerichtsschreibern wurde erleichtert.

Insgesamt kommen wir zu folgendem Schluss: Ein Teil der Befragten (es handelt sich dabei in der Mehrheit um Personen, die am Standort Lausanne arbeiten) ist von der

Teilintegration nicht berührt worden. Von allen Auskunft gebenden Personen steht nicht ganz die Hälfte der Teilintegration positiv gegenüber. Allerdings sind weiterhin Massnahmen notwendig, um die erwarteten Synergien zu erzeugen, die Freizügigkeit der Standorte zu erhöhen und die unterschiedlichen Arbeitskulturen einander anzunähern. Die Wirkungen der Massnahme lassen sich folgendermassen zusammenfassen.

#### D 2.6: FAZIT TEILINTEGRATION EVG

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Teilintegration des EVG in das BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viele Befragte von der Teilintegration nicht betroffen.</li> <li>- Nicht ganz die Hälfte der Befragten, die ein Urteil abgeben, ist mit der Teilintegration zufrieden.</li> <li>- Synergien wurden bisher praktisch nicht geschaffen.</li> <li>- Stark unterschiedliche Bewertung der Zusammenarbeit an den Standorten Lausanne und Luzern: Mitarbeitende in Luzern geben weit positivere Rückmeldungen.</li> <li>- Freizügigkeit wurde gesteigert, in der Praxis findet aber nur wenig Austausch statt.</li> </ul>

## 2.2 STRAFUNG DER RICHTSORGANISATION UND VERTEILUNG VON VERWALTUNGSKOMPETENZEN

Im Zuge der Reform der Bundesrechtspflege wurden die Gerichtsorganisation des BGer gestrafft und die Verwaltungskompetenzen der Leitungsorgane neu festgelegt. Ziel war es, eine grössere Trennung zwischen Verwaltungsaufgaben und Belangen der Rechtsprechung zu erhalten. Damit sollte eine Entlastung von Richterinnen und Richtern sowie des BGerpräsidenten erreicht werden.<sup>7</sup> Gemäss BGG bestehen ab 2007 folgende Leitungsorgane des BGer:

- Gesamtgericht (alle ordentlichen Richterinnen und Richter des BGer),<sup>8</sup>
- Präsidentenkonferenz (alle PräsidentInnen der Abteilungen des BGer),<sup>9</sup>
- Verwaltungskommission (PräsidentIn und VizepräsidentIn des BGer, höchstens drei weitere RichterInnen sowie der Generalsekretär oder die Generalsekretärin mit beratender Stimme):<sup>10</sup> Die Verwaltungskommission hat das Gesamtgericht und die Präsidentenkonferenz weitgehend von administrativen Aufgaben entlastet. Sie übernimmt neu die Personalführung (Rekrutierung und Zuweisung von Personal, mit Ausnahme der Richterstellen), die Leitung der Finanzen (Budget und Rechnung), die Aufsicht über das BStGer und das BVGer sowie weitere administrative Aufgaben (Aufsicht über das Generalsekretariat usw.).

<sup>7</sup> Vgl. Aeschlimann, Arthur (2007): Justizreform 2000 – Das BGer und sein Gesetz, in: „Justice – Justiz – Giustizia“, S. 8827 ff.

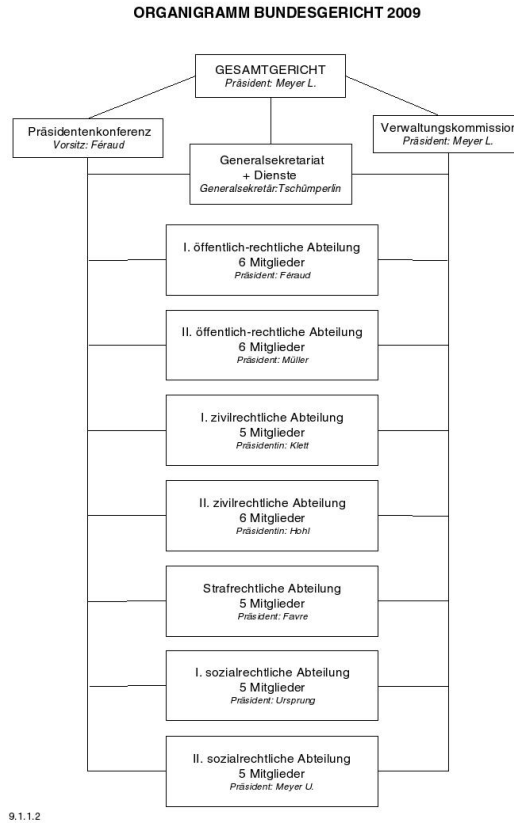
<sup>8</sup> Art. 15 BGG.

<sup>9</sup> Art. 16 BGG.

<sup>10</sup> Art. 17 BGG.

Die Gerichtsorganisation mit diesen organisatorischen Einheiten sowie mit den sieben Abteilungen des Gerichts ist im folgenden Organigramm dargestellt.

D 2.7: ORGANIGRAMM BGER STAND 2009



Quelle: <http://www.bger.ch>

Für die Evaluation galt es, auf Grund der Veränderung der Organisation folgende Fragen zu prüfen:

- Ist eine Entlastung der Richterinnen und Richter infolge der Konzentration der Verwaltungsaufgaben auf die Verwaltungskommission eingetreten?
- Hat sich die Aufgabenteilung zwischen der Verwaltungskommission, der Präsidentenkonferenz und dem Gesamtgericht bewährt?

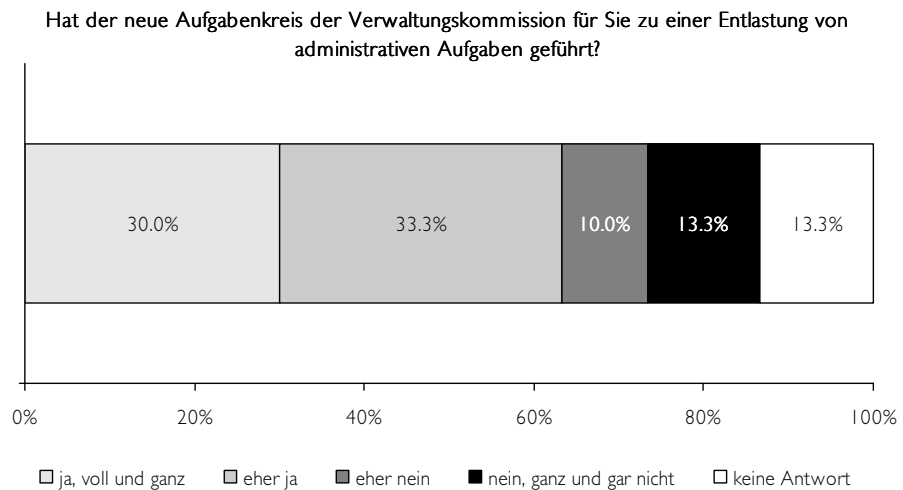
Die Angaben in den qualitativen Interviews lassen den Schluss zu, dass die verstärkte Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch die Verwaltungskommission eine klare Entlastungswirkung für die Richterinnen und Richter – insbesondere für solche, die eine Abteilung präsidieren – einhergeht. Während ein Interviewpartner die schlanke Zusammensetzung der Verwaltungskommission mit nur drei Richtern als positiv für die Entscheidungsfindung betrachtet, äussert sich ein weiterer Befragter kritischer und schätzt die Gerichtsorganisation heute auf Grund des neuen Aufgabenkreises der Verwaltungskommission als schwerfälliger ein.



Die Präsidentenkonferenz kann sich nach Ansicht der interviewten Personen heute stärker der Koordination der Rechtsprechung widmen. Damit verbunden ist jedoch laut den befragten Personen auch eine Mehrbelastung für die Mitglieder der Verwaltungskommission, insbesondere für den Gerichtspräsidenten. Dieser wurde umgekehrt dadurch etwas entlastet, dass er heute „nur“ noch Mitglied und nicht Präsident einer Abteilung ist.

Die folgende Darstellung zeigt auf, wie sich 30 BundesrichterInnen im Rahmen der Online-Befragung zur Frage der Verwaltungskommission geäußert haben. Insgesamt wird der Befund aus den qualitativen Interviews bestätigt.

#### D 2.8: ENTLASTUNG DURCH VERWALTUNGSKOMMISSION



Quelle: Online-Befragung BGer; n=30.

Es fühlen sich über 60 Prozent der befragten Richterinnen und Richter durch den neuen Aufgabenkreis der Verwaltungskommission von administrativen Aufgaben entlastet. Die qualitativen Anmerkungen in der Online-Befragung unterstreichen die Entlastungswirkung: Besonders positiv wird die klare Trennung richterlicher Tätigkeit von Verwaltungsaufgaben beurteilt. Daneben lassen sich aus Sicht der befragten Personen die folgenden beiden kritischen Punkte hinsichtlich der organisatorischen Veränderung aufführen:

- Gemäss einem Votum ist wenig befriedigend, dass der BGerpräsident sich mit Aufgaben der Verwaltung (Budget, Personal usw.) beschäftigen muss, anstatt das Gericht nach aussen zu vertreten.
- Die Verwaltungskommission führt nach Ansicht eines Befragten ein (zu) starkes Eigenleben und die Rückkoppelung zu den Richterinnen und Richtern sei verloren gegangen. Zudem wird das Wachstum des Personals im Generalsekretariat kritisiert.

Insgesamt können die Beurteilungen wie folgt zusammengefasst werden.

#### D 2.9: FAZIT GERICHTSORGANISATION BGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Straffere Gerichtsorganisation mit einem kleinen und starken Leitungsorgan (Verwaltungskommission), abschliessende Aufzählung der Verwaltungskompetenzen des Gesamtgerichts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neuer Aufgabenkreis der Verwaltungskommission führt zu einer klaren Entlastung der Richterinnen und Richter von administrativen Aufgaben.</li> <li>- Präsidentenkonferenz kann sich stärker der Koordination der Rechtsprechung widmen.</li> <li>- Die Belastung des BGerpräsidenten hat nicht abgenommen.</li> </ul>

### 2.3 STÄRKEN UND SCHWÄCHEN BGER

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des BGer zu Stärken und Schwächen des obersten Gerichts befragt. Die genannten Aspekte wurden dabei nach der Anzahl ihrer Nennungen gruppiert, wobei zu beachten ist, dass nur ein Teil der Befragten auf diese offene Antwort hin Auskunft gegeben hat und die Angaben dazu nicht überinterpretiert werden dürfen. Die Resultate präsentieren sich wie folgt.

#### D 2.10: STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DES BGER (SELBSTBEURTEILUNG)

Stärken	Anzahl Nennungen
Schnelligkeit, Effizienz	15
Qualität der Rechtsprechung	13
Arbeitsbedingungen, Infrastruktur	12
Qualität des Personals, Fachkompetenz	12
Ansehen/Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit	8
Rechtspredungskompetenz	8
Einheitliche Rechtsanwendung in der ganzen Schweiz, Dreisprachigkeit	6
Sonstiges	5
Schwächen	
Zu viele unbedeutende Fälle, ungenügende Diskussion grundlegender Rechtsfragen	20
Personalpolitik/Personalführung	8
Aussenwahrnehmung	7
Administration, zu grosses Gewicht des Generalsekretariats	6
Uneinheitlichkeit der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen	6
Betriebsklima, Kommunikation zwischen den Abteilungen	5
Zwei Standorte	5
Wenig Sensibilität für Adressaten	3
Beschränkungen der Kognition	2
Fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit	2
Zu geringe politische Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter	2
Sonstiges	14

Quelle: Online-Befragung BGer.

Die Tabelle zeigt, dass die Stärken des BGer nach Einschätzung seiner Mitarbeitenden in der effizienten Abwicklung von Beschwerden und der hohen Qualität der Urteile liegen. Auch die Strukturen, welche dem Gericht zur Verfügung stehen, werden als Stärke aufgeführt. Umgekehrt liegen exakt in diesen drei Punkten auch Schwächen: Offenbar muss sich das oberste Gericht trotz der Revision noch zu viel Zeit für unbedeutende Fälle nehmen, die für die Diskussion von Rechtsfällen von grundsätzlicher Bedeutung fehlt. Und offenbar bestehen noch Schwächen bei der Organisation (Aussenwahrnehmung, Personalpolitik, Administration, Betriebsklima).

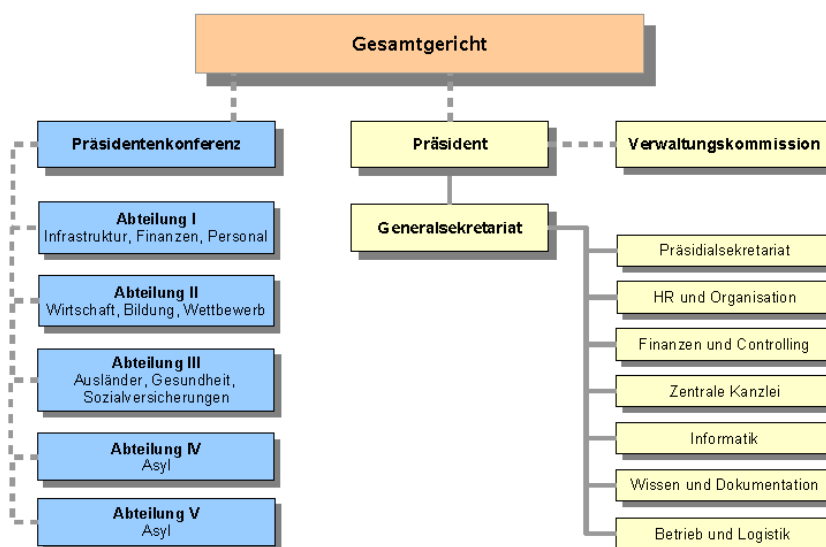
## 3 SCHAFFUNG DES BVGER

Im Kontext der Schaffung des BVGer hat sich die Evaluation mit folgenden Aspekten auseinander gesetzt: Zunächst galt es zu prüfen, wie die Etablierung des neuen Gerichts organisatorisch gelungen ist. Anschliessend standen zwei ausgewählte Teilfragen im Zentrum: die Personalrekrutierung und die Auswirkung der Schaffung des BVGer auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung im Vergleich zur Situation vor der Schaffung des BVGer.

### 3.1 ZUSAMMENFÜHRUNG DER BESCHWERDEDIENSTE UND REKURSKOMMISSIONEN ZUM BVGER

Die Schaffung des BVGer geht einher mit der Integration der verschiedenen eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen sowie der Beschwerdedienste der Departemente in ein neues Gericht. Dieses nahm 2007 seine Tätigkeiten auf. Die Hauptaufgabe des BVGer bildet die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung. Es entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen eidgenössischer Instanzen und urteilt über gewisse Klagen aus dem Bundesverwaltungsrecht.<sup>11</sup> Die Organisation des neuen Gerichts wird durch das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) geregelt. Das folgende Organigramm zeigt die Organisation des BVGer auf.

D 3.1: ORGANIGRAMM BVGER STAND 2009



Quelle: <<http://www.bundesverwaltungsgericht.ch>>.

<sup>11</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4250.

Von den drei eidgenössischen Gerichten ist das BVGer mit rund 380 Mitarbeitenden das grösste. Ein wesentlicher Teil des Personals wurde aus den ehemaligen Rekurs- und Schiedskommissionen sowie Beschwerdediensten übernommen, insbesondere aus der ehemaligen Asylrekurskommission. Gemäss unserer Befragung sind 52 Prozent der Beschäftigten früher bei einer Rekurskommission oder einem Beschwerdedienst tätig gewesen: Betrachtet man die Richterinnen und Richter isoliert, ist der Anteil dieser Berufsgruppe mit 86 Prozent wesentlich höher; bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern sind rund 50 Prozent von den Vorgängerorganisationen übernommen worden; bei den Mitarbeitenden in der Verwaltung sind es rund 26 Prozent.

Die Leitung des Gerichts wird – wie im Organigramm ersichtlich – von den Organen Gesamtgericht, Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission übernommen.<sup>12</sup> Das Gericht ist derzeit an den Standorten Bern und Zollikofen tätig und wird im Jahr 2012 nach St. Gallen umziehen.

Die Evaluation hat im Zusammenhang mit der Bildung des BVGer folgende Fragen zur Organisation überprüft:

- Wie ist der Aufbau des BVGer gelungen?
- Wie bewährt sich die gewählte Organisationsstruktur mit den verschiedenen Abteilungen?
- Wie zufrieden sind die Mitarbeitenden am BVGer mit der Funktionsweise des neuen Gerichts? Wie beurteilen sie die Veränderung der Arbeitsbelastung infolge der Reorganisation?

Wenden wir uns zunächst den Ergebnissen aus den qualitativen Interviews zu: Nach Aussagen der Befragten stellten die Integration des Personals aus den Vorgängerorganisationen und die Etablierung eines einheitlichen Betriebsablaufs die grösste Herausforderung bei der Neugründung des BVGer dar. Die rund 30 eidgenössischen Rekurskommissionen sowie die Beschwerdedienste der Departemente hatten unterschiedliche Arbeitsweisen entwickelt, was es den Mitarbeitenden zunächst erschwerte, sich in die neue Organisation einzufügen. Laut den interviewten Personen bedarf das Zusammenwachsen des Gerichts eine gewisse Zeit. Allerdings sei man auf dem richtigen Weg und der laufende Prozess wird positiv beurteilt. Die Transparenz in der Anwendung des Verfahrensrechts nehme zu.

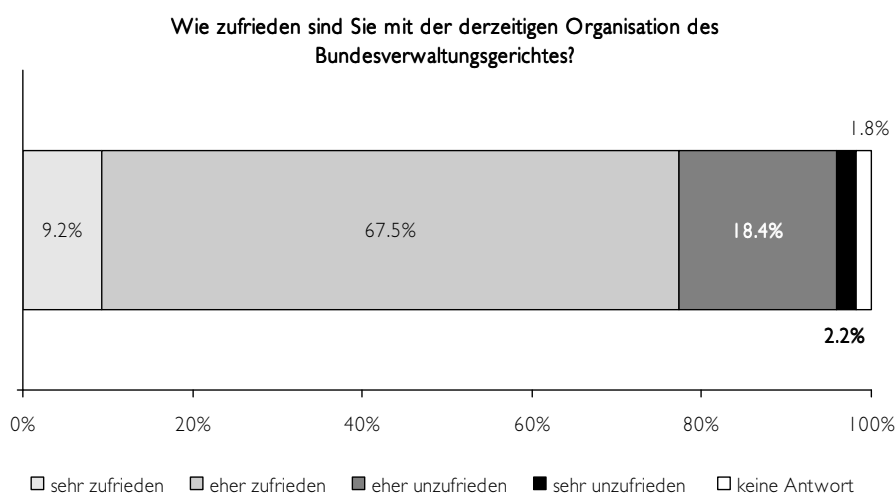
Die interne Organisation des neuen Gerichts wird von den interviewten Personen positiv eingeschätzt. Insbesondere die Dienstleistungen der zentralen Verwaltung des Gerichts werden von den Richterinnen und Richtern geschätzt. Auch die Grösse der Abteilungen wird positiv beurteilt. Kritik erwächst im Zusammenhang mit der Grösse des Gerichts: Diese birgt nach Ansicht einiger Befragter die Gefahr von Schwerfälligkeit in sich, und die Trennlinie zwischen Rechtsprechung und Verwaltung sei nicht immer klar genug geregelt. So wird beispielsweise von einem Interviewpartner kritisiert, dass die jährlichen Geschäftsberichte vom Plenum – also von allen Richterinnen und Richtern – verabschiedet werden müssen. Dies sei kaum stufengerecht. Zwei Interviewte empfeh-

<sup>12</sup> Vgl. Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1505 f.

len in diesem Zusammenhang eine Stärkung der Verwaltungskommission, welche die Richterinnen und Richter noch stärker von Organisationsfragen entlasten soll.

Wie weit spiegelt sich diese grundsätzlich positive Beurteilung im Ergebnis der Online-Befragung wider? Die Darstellung zeigt, dass die Mitarbeitenden des BVGer mehrheitlich mit der derzeitigen Organisation des Gerichts zufrieden sind.

#### D 3.2: ZUFRIEDENHEIT ORGANISATION BVGER

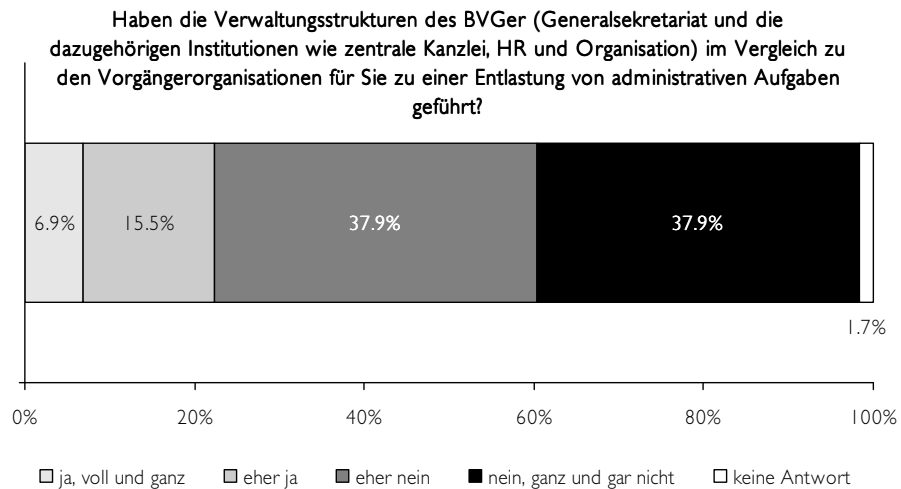


Quelle: Online-Befragung BVGer; n=226.

Die Auswertung hat zudem gezeigt, dass kaum Unterschiede zwischen den Einschätzungen einzelner Gruppen von Beschäftigten auftreten: Richterinnen und Richter, Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie die Mitarbeitenden in der Administration beurteilen die Organisation gleichermassen positiv.

In den qualitativen Interviews wurden Hinweise formuliert, die auf eine eher geringe Entlastung der Mitarbeitenden von Verwaltungsaufgaben hindeuten. Um dies zu überprüfen, haben wir die Antworten jener Befragten separat ausgewertet, die vor 2007 in einer Rekurskommission (43%) oder in einem Beschwerdedienst (rund 9%) tätig waren. Von diesen total 58 Personen geben über 75 Prozent an, dass sie durch die neuen Verwaltungsstrukturen kaum entlastet worden sind. Die folgende Darstellung zeigt die entsprechenden Werte.

## D 3.3: ENTLASTUNG DURCH VERWALTUNGSSTRUKTUREN BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer; befragt wurden hier nur die Mitarbeitenden, die vor 2007 in einer Rekurskommission oder in einem Beschwerdedienst tätig waren. n=58.

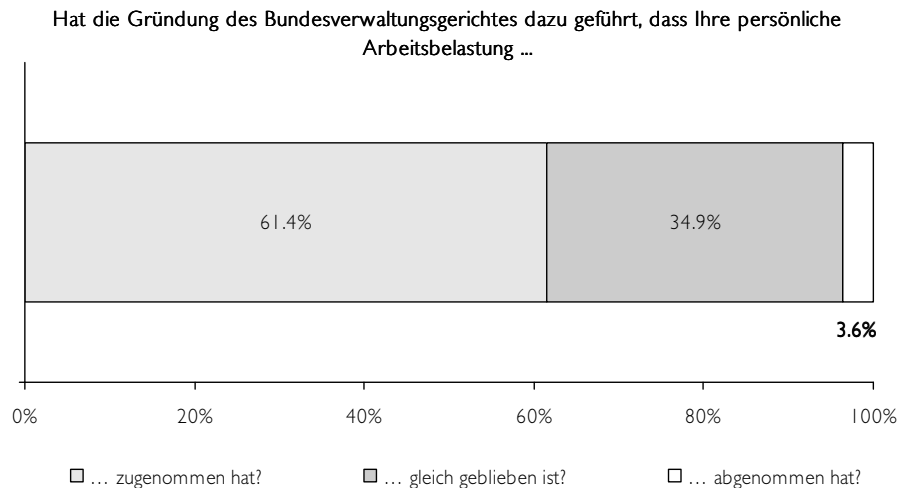
Befragt man die ehemaligen Mitarbeitenden der Vorgängerorganisationen nach Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit, so sagen 70.3 Prozent, dass sich für sie durch die Gründung des BVGer Veränderungen ergeben haben. 22 Prozent haben hingegen keine Änderungen in ihrer täglichen Arbeit gespürt. Worin bestehen diese Veränderungen? Es lassen sich auf Grund der qualitativen Angaben der Online-Befragung die folgenden wichtigsten Veränderungen angeben:

- Die meisten Nennungen entfallen auf die Aussage, dass sich die Zuständigkeit verändert habe und die Mitarbeitenden in einem neuen Rechtsgebieten tätig sind.
- Der zweite und der dritte Aspekt, die fast ebenso häufig genannt werden, beziehen sich auf formelle Aspekte der Anstellung (Arbeitszeiten, Arbeitsweg, Lohn und Arbeitsort) oder Veränderungen in den internen Prozessen (Dossierbearbeitung, IT, Formulare).
- Organisatorische Veränderungen (Veränderungen des Organigramms) und die Vergrößerung der Verwaltung (mehr Koordinationsaufwand, verstärkte Bürokratie) bilden den vierten und fünften Aspekt, welche die Veränderungen ausmachen.

Die grössten Veränderungen werden von den Mitarbeitenden von Abteilung I (Infrastruktur, Finanzen, Personal) berichtet. Worauf dies zurückzuführen ist, liess sich aus den Angaben der Umfrage nicht ermitteln. Wenn wir die qualitativen Antworten für diese Abteilung gesondert auswerten, ergibt sich kein abweichendes Bild. Insgesamt liegt der Anteil der Personen, die angeben, keine Veränderungen gespürt zu haben, beim ehemaligen Personal der Beschwerdedienste höher als bei den ehemaligen Mitarbeitenden von Rekurskommissionen.

Wie hat sich für das Personal die persönliche Arbeitsbelastung verändert? Die Antworten weisen auf eine erhöhte Belastung der Mitarbeitenden des Gerichts seit dessen Schaffung 2007 hin (befragt wurden hier nur jene Personen, die vor 2007 in einem Beschwerdedienst oder einer Rekurskommission tätig waren).

#### D 3.4: VERÄNDERUNG PERSÖNLICHE ARBEITSBELASTUNG BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer; n=83.

Über 60 Prozent der Befragten geben an, dass ihre Arbeitsbelastung heute grösser ist als vor der Gründung des BVGer, und nur 3.6 Prozent der Befragten (3 Personen) konnten einen Rückgang ihrer Arbeitsbelastung bemerken. Welches sind die Gründe dafür? Die qualitativen Antworten in der Online-Befragung zeigen auf, dass es eine Reihe von stark verschiedenen Aspekten gibt, die zu einer Steigerung des Aufwandes geführt haben. Es lassen sich aus den Voten sieben Aspekte erkennen, welche von den Befragten angegeben worden sind:

- Gründung des Gerichts hat zu einer zusätzlichen Belastung mit administrativen Aufgaben geführt, insbesondere in der Aufbauphase.
- Die Ausweitung von Rechtsmaterien führt zu einem grösseren Aufwand.
- Die mangelhafte Informatik hat die Arbeitsbelastung erhöht.
- Es gibt zu wenig Austausch und Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen und Kammern.
- Die Unterteilung des Asylbereichs in zwei Abteilungen ist mit Synergie-Verlusten und unnötigem Koordinationsaufwand verbunden.
- Arbeitsfeld des BVGer ist zu weit gespannt.
- Es ist fraglich, ob jemals ein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Abteilungen entstehen wird.



Die Aufteilung der Aufgaben in die verschiedenen Kammern wurde mit einem eigenen Frageblock näher untersucht. Dabei ergab sich ein zwiespältiges Bild: Auf der einen Seite geben über 70 Prozent der Befragten an, dass sich die heutige Aufteilung des BVGer in Abteilungen und Kammern bewährt habe. Die Aufteilung der Kammern sei ideal, um dem Wunsch nach Spezialisierungen Rechnung zu tragen. Dies mache die Arbeit interessanter, so erläutern Befragte ihre Antworten im Online-Fragebogen. Auf der anderen Seite zeigen die Auswertungen aber auch, dass 72 Prozent aller Befragten, die sich zu der Verteilung der Arbeitsbelastung zwischen den Abteilungen äussern, eine ungleiche Verteilung feststellen. Insbesondere die Mitarbeitenden der Abteilung III und IV fühlen sich vergleichsweise stärker belastet. Eine Erklärung für dieses Ergebnis dürfte darin liegen, dass diese Abteilungen eine grosse Zahl von Pendenzen übernommen haben und Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber eine Reihe von administrativen Arbeiten selber übernehmen mussten, da es an Kapazitäten in der Kanzlei fehlte.<sup>13</sup> Mittlerweile sind gemäss Geschäftsbericht auch Massnahmen zur Entlastung der Abteilung III ergriffen worden.<sup>14</sup> Überdies ist im Herbst 2009 ein Projekt zur Geschäftslastbewirtschaftung initiiert worden.

Mit über 60 Prozent bewertet ein grösserer Teil der Mitarbeitenden des BVGer die Zusammenarbeit zwischen den beiden Standorten Bern und Zollikofen positiv. Das Ergebnis fällt dabei aus Sicht der in Zollikofen tätigen Personen etwas schlechter aus.

Die Beurteilung der Zusammenführung der Vorgängerorganisationen zum BVGer ist also ambivalent. Während das Gericht seine Arbeit erfüllen kann und organisatorisch gut dasteht, wird eine gestiegene Arbeitsbelastung im Vergleich zu den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten beobachtet. Die zentralen Resultate aus diesem Unterkapitel lassen sich somit wie folgt zusammenfassen.

#### D 3.5: FAZIT SCHAFFUNG BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Zusammenführung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste zum BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenwachsen der Vorgängerorganisationen benötigt Zeit, ist aber auf dem richtigen Weg.</li> <li>- Mitarbeitende sind mit der Organisation des Gerichts mehrheitlich zufrieden.</li> <li>- Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden des BVGer ist durch die Gründung des Gerichts gestiegen (im Vergleich zur Arbeit in den Vorgängerorganisationen).</li> <li>- Verwaltungsstrukturen des Gerichts haben mehrheitlich zu keiner Entlastung im Vergleich zu den Vorgängerorganisationen geführt.</li> <li>- Arbeitsbelastung zwischen Abteilungen und Kammern ist ungleich verteilt.</li> </ul>

<sup>13</sup> Vgl. dazu BVGer (2008): Geschäftsbericht 2007, Bern, S. 81.

<sup>14</sup> Vgl. dazu BVGer (2009): Geschäftsbericht 2008, Bern, S. 75.

### 3.2 PERSONALSITUATION BVGER

Ein wichtiger Aspekt beim Aufbau des BVGer betrifft die Personalsituation an diesem Gericht. Zum einen musste beim Aufbau des Gerichts gewährleistet sein, dass der Personalbestand ausreicht, um die Geschäftslast insgesamt und in den drei Amtssprachen zu bewältigen. Insgesamt kann das BVGer gemäss VGG (Art. 1. Abs. 3) 50 bis 70 Richterstellen umfassen. Zum anderen muss das BVGer sicherstellen, dass es die ihm unterbreiteten Fälle fachlich beurteilen kann. Das neue Gericht beschäftigt nämlich im Gegensatz zu den eidgenössischen Rekurs- und Schiedskommissionen heute keine nebenamtlichen FachrichterInnen mehr. Die Evaluation ging im Kontext dieser beiden spezifischen Themen folgenden Fragen im Detail nach:

- Ist der vorhandene Personalbestand ausreichend, um die Aufgaben zu bewältigen?
- Verfügt das Personal über das fachliche Know-how, um das breite Spektrum von Fällen angemessen beurteilen zu können?

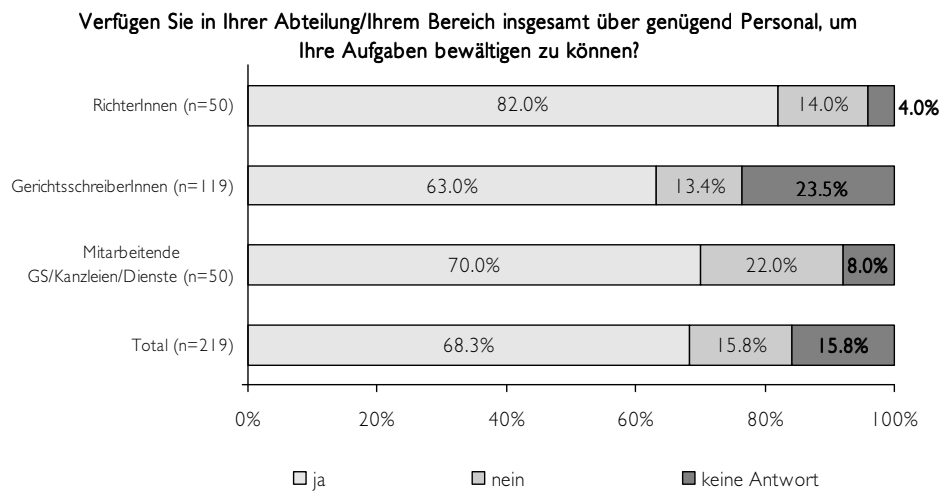
Nach Angabe der qualitativen Interviews ist die Geschäftslast durch das BVGer gegenwärtig zu bewältigen. Ein Problem liegt heute allerdings darin, dass nach wie vor ein Teil alter Pendenzen bearbeitet werden muss. Von diesem Aspekt abgesehen, reicht der Personalbestand nach Ansicht der Interviewten gegenwärtig aus. Wesentlichen Anteil an dieser Situation hat sicher die Übernahme des Personals der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste. Damit konnte das notwendige Know-how gesichert werden. Allerdings hatte diese Personalpolitik nach Ansicht einiger Befragter auch Nachteile: Es wurde verpasst, einen grösseren Austausch an Personal vorzunehmen.

Die heutige befriedigende Personalsituation ist mittelfristig noch nicht gesichert. Es könnte im Zusammenhang mit dem geplanten Umzug des Gerichts nach St.Gallen zu Problemen bei der Personalrekrutierung kommen. Nach Ansicht der Interviewten besteht das Problem darin, dass ein Umzug von Bern nach St.Gallen für die französisch- und italienischsprachigen Mitarbeitenden wenig attraktiv ist. Möglicherweise könnte es darum zu Fluktuationen kommen. Über deren Ausmass lassen sich gegenwärtig aber keine Angaben machen.

Das Ersetzen der nebenamtlichen FachrichterInnen wird von den interviewten Mitarbeitenden des BVGer mehrheitlich positiv beurteilt. So wird darauf verwiesen, dass Expertisen von Dritten eingeholt werden können und die Erfahrung in der Prüfung von Rechtsfragen eine grössere Rolle spielt als Spezialwissen in bestimmten Bereichen.

Die Online-Befragung der Mitarbeitenden des BVGer bestätigt die Resultate aus den Interviews.

## D 3.6: PERSONAL BVGER



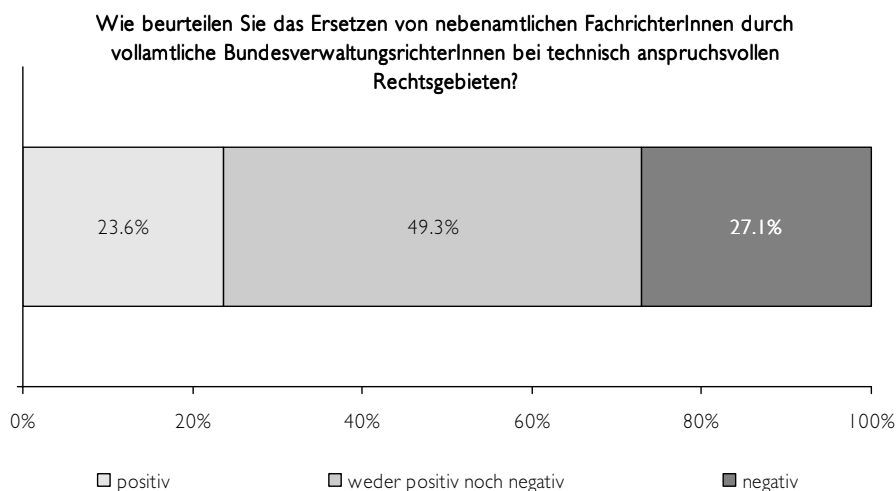
Quelle: Online-Befragung BVGer.

Insgesamt geben über zwei Drittel der Befragten an, in ihrer Abteilung über ausreichend Personal zu verfügen. Die Personalsituation wird von Richterinnen und Richtern am positivsten beurteilt. Die negativen Antworten dürften zumindest teilweise auf die Pendenzen zurückzuführen sein, die das BVGer von ihren Vorgängerinstitutionen übernehmen musste. Qualitative Rückmeldungen in den Fragebogen (es handelt sich hier um Angaben aus Kommentarfeldern im Fragebogen) legen diesen Schluss nahe.

Betrachten wir die Ergebnisse getrennt nach Abteilungen, so geben die Mitarbeitenden der Abteilung IV an, am stärksten unter Kapazitätsproblemen bei der Bewältigung der Geschäftslast zu leiden. Es herrsche zudem ein Mangel an italienisch sprechendem Personal: 64 Prozent der Befragten geben an, in ihrer Abteilung über zu wenig italienischsprachige Mitarbeitende zu verfügen. Dieser Befund wird durch zahlreiche qualitative Rückmeldungen in den Fragebogen zusätzlich unterstrichen.

Der Verzicht auf nebenamtliche FachrichterInnen wird (im Gegensatz zu den Ergebnissen der qualitativen Interviews) in der quantitativen Online-Umfrage ambivalent beurteilt, wie die folgende Darstellung zeigt.

## D 3.7: ERSETZEN VON FACHRICHTERINNEN BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer; n=140.

Rund 50 Prozent der Befragten beurteilen die Abschaffung der FachrichterInnen weder positiv noch negativ. Ansonsten halten sich die positiven wie negativen Antworten etwa die Waage. Eine Erklärung hierfür kann folgende sein: Die Personen, die den Ersatz begrüssen, legen den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit vermutlich auf die Prüfung von Rechtsfragen und sehen daher keinen grossen Verlust. Bei den negativen Voten ist hingegen anzunehmen, dass diese sich primär durch eine vermutete Schmälerung der Qualität der Rechtsprechung infolge des Verzichts auf nebenamtliche FachrichterInnen begründen lassen.

Eine Mehrbelastung hat durch den Wegfall der Fachrichterinnen und -richter kaum stattgefunden. Nur 10 Prozent der Befragten äussern sich in diese Richtung.

Die Beurteilung der Personalsituation am BVGer darf insgesamt als positiv gelten. Folgende Punkte lassen sich zusammenfassend darstellen.

## D 3.8: FAZIT PERSONALSITUATION BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Übernahme von Personal und Pendenzen der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste durch das BVGer; Ersetzen von nebenamtlichen FachrichterInnen durch BundesverwaltungsrichterInnen; Dreisprachigkeit der Mitarbeitenden des Gerichts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es ist insgesamt genügend Personal vorhanden, um die Arbeitslast zu bewältigen.</li> <li>- Die Pendenzen der Vorgängerorganisationen sorgen für eine hohe Arbeitsbelastung.</li> <li>- Es gibt einen Mangel an italienischsprachigem Personal.</li> <li>- Das Ersetzen der FachrichterInnen wird ambivalent beurteilt, führt jedoch kaum zu einer Mehrbelastung des BVGer.</li> </ul>

### 3.3 UNABHÄNGIGKEIT UND PROFESSIONALITÄT DES BVGER

Der Bundesverwaltungsrechtspflege wurde vor der Totalrevision der Bundesrechtspflege eine problematische Nähe zur Verwaltung zugeschrieben.<sup>15</sup> Der Grund lag in der organisatorischen Nähe (Rekurskommissionen) *zur* oder in der organisatorischen Integration (Beschwerdedienste) *in die* Bundesverwaltung. Ferner lag durch die Vielzahl von Institutionen eine Zersplitterung der Bundesverwaltungsrechtspflege vor.

Gemäss BGG unterliegen heute Verfügungen von Bundesbehörden im Normalfall direkt der Beschwerde an das BVGer. Mit der Zusammenführung der Vorgängerorganisationen zum BVGer sollte die Distanz zur Bundesverwaltung und damit die Unabhängigkeit der Bundesverwaltungsrechtspflege gesteigert werden. Ausserdem soll mit der Bündelung der Vorgängerorganisationen die Professionalisierung der Rechtsprechung und damit deren Qualität gesteigert werden.

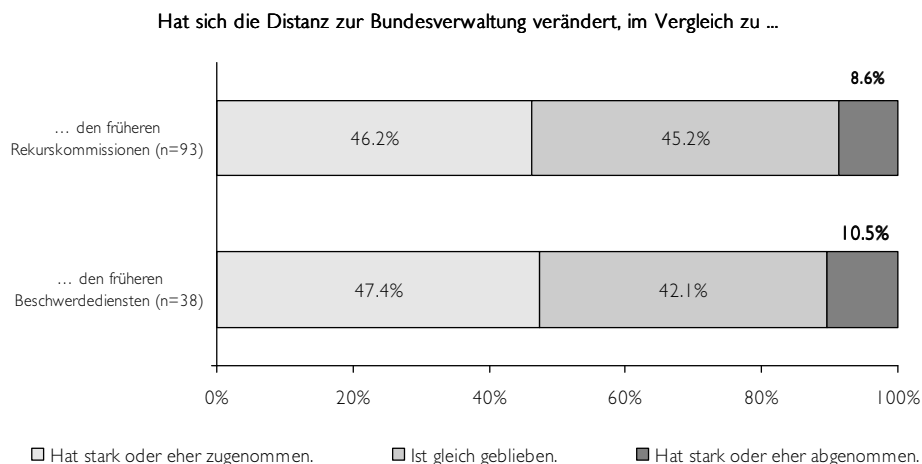
Auf Basis dieser Ausgangslage ging die Evaluation folgender Frage nach:

- Hat die Schaffung des BVGer zu einer verstärkten Unabhängigkeit im Vergleich zur Situation vor 2007 geführt? Gibt es diesbezüglich Unterschiede zwischen den ehemaligen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten?
- Hat sich die Qualität der Rechtsprechung mit der Gründung des BVGer verändert?

Von den interviewten Personen am BVGer wird mehrheitlich eine Zunahme der Distanz zur Verwaltung beobachtet. Insbesondere glauben die Befragten, dass dies auch durch Aussenstehende so wahrgenommen wird und die Akzeptanz der Entscheide des Gerichts dadurch erhöht wird. Besonders im Vergleich zu den ehemaligen Beschwerdediensten wird dieser Effekt der Reform als hoch veranschlagt; im Vergleich zu den ehemaligen Rekurskommissionen ist gemäss den Interviewten diese Veränderung nicht ganz so gross ausgefallen. Die Online-Befragung liefert zur Frage der Distanz zur Bundesverwaltung folgendes Resultat, welches das Ergebnis aus den Interviews weitgehend bestätigt.

<sup>15</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1495.

## D 3.9: BEURTEILUNG DISTANZ BVGER ZUR BUNDESVERWALTUNG



Quelle: Online-Befragung BVGer.

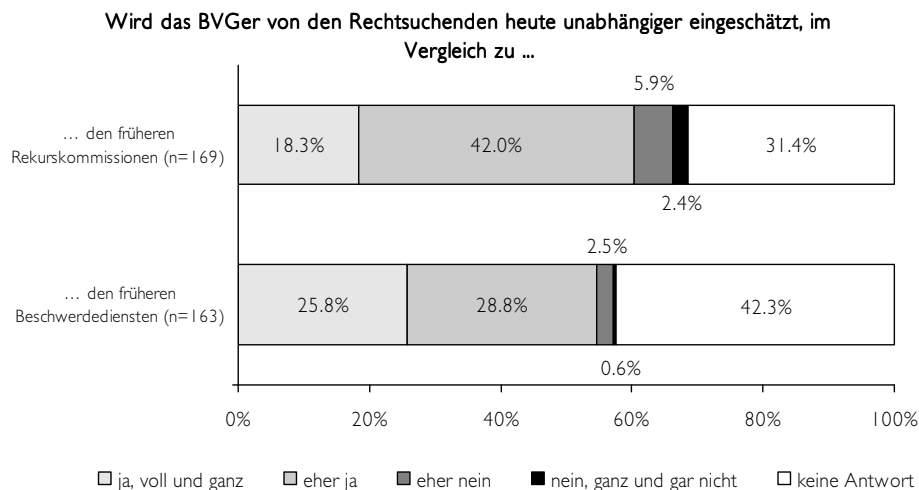
Insgesamt kann mit 93 beziehungsweise 38 Personen nur ein kleiner Teil der Befragten Auskunft auf diese Frage geben. Von diesen Personen geht etwa ein gleich grosser Anteil davon aus, dass die Distanz des BVGer zur Verwaltung im Vergleich zu seinen Vorgängerinstitutionen zugenommen hat. Ähnlich gleich ist der Anteil der Befragten, die keine Veränderung in dieser Richtung sehen. Entgegen den Erwartungen gibt es damit praktisch keine Unterscheidung in der Beurteilung der heutigen Situation zwischen den Beschwerdediensten und den Rekurskommissionen.

In einer weiteren Frage wurde nach einer qualitativen Beurteilung der Distanz zur Verwaltung gebeten. Der grösste Teil der Befragten beurteilt dabei eine Zunahme der Distanz positiv, soweit diese überhaupt als gegeben betrachtet wird. Insgesamt fällt die Bewertung hinsichtlich der Beschwerdedienste minimal positiver aus als bei den Rekurskommissionen.

Die Mitarbeitenden des BVGer wurden gebeten, eine Einschätzung der Sicht der Rechtssuchenden abzugeben.<sup>16</sup> Diese präsentiert sich folgendermassen.

<sup>16</sup> Die Einschätzung kann sicherlich nicht die gleiche Qualität für sich in Anspruch nehmen, wie dies eine direkte Befragung der Rechtssuchenden hätte; immerhin gibt das Ergebnis einen Hinweis, wie sich die Situation aus Sicht der Mitarbeitenden entwickelt hat. Interessanterweise deckt sich das Ergebnis recht gut mit der Einschätzung der Anwaltschaft (vgl dazu Teil IV).

### D 3.10: UNABHÄNGIGKEIT DES BVGER AUS SICHT DER RECHTSUCHENDEN: BEURTEILUNG DURCH DIE MITARBEITENDEN DES BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer.

Der allergrösste Teil der Personen, die diese Frage beantworten können, ist der Ansicht, dass die Unabhängigkeit des BVGer aus Sicht der Rechtsuchenden gestiegen ist. Auch hier fällt die Beurteilung (Veränderung bzw. Erhöhung der Distanz zur Verwaltung aus Sicht von Aussenstehenden) im Vergleich zu den früheren Beschwerdediensten nur wenig positiver aus als im Vergleich zu den früheren Rekurskommissionen.

Zur Beurteilung der Unabhängigkeit und Professionalität des BVGer durch dessen Mitarbeitende ist Folgendes zusammenfassend festzuhalten.

### D 3.11: FAZIT UNABHÄNGIGKEIT UND PROFESSIONALITÄT BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Übernahme der Aufgaben der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste durch das BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es wird mehrheitlich davon ausgegangen, dass sich die Distanz zur Verwaltung vergrössert hat.</li> <li>- Die grössere Unabhängigkeit von der Verwaltung wird von den Mitarbeitenden positiv bewertet.</li> </ul>

### 3.4 STÄRKEN UND SCHWÄCHEN BVGER

Als letzten Punkt sollen Stärken und Schwächen des BVGer aus Sicht der Mitarbeitenden aufgezeigt werden. Die folgende Tabelle fasst die offenen Antworten der Online-Befragung zu diesen Punkten zusammen, wobei die am häufigsten genannten Punkte gruppiert worden sind. Wie bereits beim BGer kann diese Tabelle nur einen grundsätzlichen Überblick darüber geben, welches wichtige Themen für die befragten Personen sind, da nur ein Teil der Befragten Auskunft gegeben hat. Die Anzahl der Nennungen

kann daher auch nicht in ein Verhältnis mit der Gesamtzahl der Befragten gesetzt werden.

#### D 3.12: STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DES BVGER (SELBSTBEURTEILUNG)

Stärken	Anzahl Nennungen
Unabhängigkeit von der Bundesverwaltung	29
Ansehen/Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit; einheitliches Auftreten	25
Zusammenfassung erstinstanzlicher Beschwerdeinstanzen	22
Qualifikation des Personals	15
Arbeitsbedingungen/Infrastruktur	14
Organisation, Führungsstrukturen	9
Qualität der Rechtsprechung	8
Grössere Breite an Rechtsmaterien pro Person	4
Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rechtsprechung	3
Sonstiges	2
Schwächen	
Zu grosses Gericht, zu grosser Verwaltungsapparat	41
Interne Kommunikation/Kommunikation zwischen den Abteilungen, mangelndes „Wir-Gefühl“	23
Umzug nach St. Gallen	15
Koordination/Einheitlichkeit der Rechtsprechung	14
Informatikplattform	14
Unterschiedliche Qualität des Personals	7
Personalpolitik/Personalführung	6
Verschiedene Standorte	6
Arbeitsbedingungen/Infrastruktur	3
Häufige Personalwechsel	3
Zu geringe politische Unabhängigkeit der RichterInnen	2
Sonstiges	13

Quelle: Online-Befragung BVGer.

Bei den Stärken spiegeln die drei meistgenannten Begriffe die Hauptmotivation, welche zur Bildung des Gerichts geführt haben: Die Unabhängigkeit von der Verwaltung und ein damit verbundenes hohes Ansehen in der Öffentlichkeit, welche durch die Zusammenfassung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste erreicht worden sind. Die Qualifikation des Personals und die Infrastruktur bilden weitere Stärken des BVGer. Auf der Seite der Schwächen werden primär drei Aspekte der internen Organisation genannt. Dies weist darauf hin, dass die Zusammenführung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste noch nicht abgeschlossen ist und mit dem Umzug nach St.Gallen eine weitere organisatorische Herausforderung ansteht.



## 4 SCHAFFUNG DES BSTGER

Analog zu den Veränderungen beim BGer und BVGer gehen wir auf die Effekte ein, die durch die Schaffung des BStGer ausgelöst worden sind. Nacheinander werden die Schaffung des Gerichts, dessen Arbeitsbelastung und die Fragen der Personalrekrutierung betrachtet. Auch hier werden als letzter Punkt Stärken und Schwächen aus Sicht der Mitarbeitenden des Gerichts aufgeführt.

## 4.1 GRÜNDUNG DES BSTGER

Neben der Gründung des BVGer stellte die Schaffung des BStGer eine weitere zentrale organisatorische Veränderung im Rahmen der Reform der Bundesrechtspflege dar. Das Motiv für die Schaffung eines erstinstanzlichen Strafgerichts war ein dreifaches. Das erste Ziel war die Entlastung des BGer, welches in der Vergangenheit die Beurteilung erstinstanzlicher Straffälle zu beurteilen hatte.<sup>17</sup> Zweitens wird mit der Schaffung des BStGer der doppelte Instanzenzug für diejenigen Strafsachen verwirklicht, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen.<sup>18</sup> Drittens war die Gründung des BStGer im Jahr 2004 eine Folge der Effizienz-Vorlage, die das Strafverfolgungsinstrumentarium des Bundes an die neuen, international ausgerichteten Verbrechensformen (Wirtschaftskriminalität, kriminelle Organisationen, Terrorismus) angepasst hatte. Dieses dritte, kriminalpolitische Motiv, dem aus strafrechtlicher Perspektive ein zentraler Stellenwert zukommt und das für die Schaffung des BStGer entscheidend war, steht in der vorliegenden Evaluation allerdings nicht im Zentrum und wird nur am Rande untersucht.

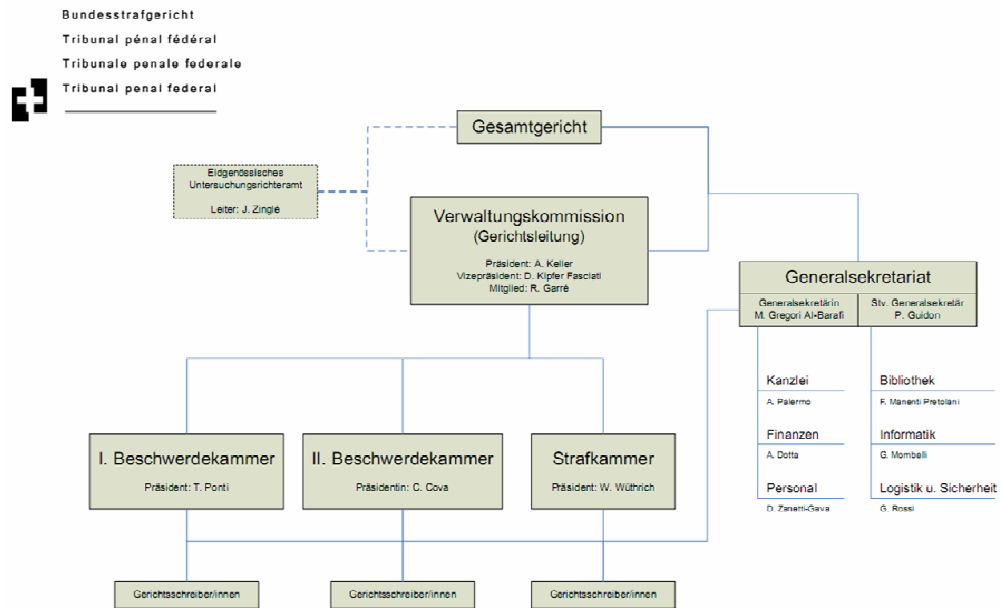
Das BStGer nahm seine Tätigkeit am Standort Bellinzona am 1. April 2004 auf und übernimmt seither mit der I. Beschwerdekammer (I. BK) die bisherigen Aufgaben der Anklagekammer des BGer. Die Strafkammer (SK) des neuen Gerichts ersetzt ebenfalls seit 2004 das frühere Bundesstrafgericht, welches eine Abteilung des BGer bildete. Die SK beurteilt erstinstanzliche Straffälle aus der Bundesgerichtsbarkeit und gewisse Fälle von Verwaltungsstrafsachen des Bundes. Seit dem 1. Januar 2007 verfügt das Gericht als Folge neuer Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen zudem über eine II. Beschwerdekammer (II. BK), die über Beschwerden im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen befindet und in dieser Sache an die Stelle der Kantone und teilweise des BGer tritt.<sup>19</sup> Die Organisation des neuen Gerichts wird dabei durch das Bundesgesetz über das BStGer (SGG) geregelt. Die Gerichtsorganisation des BStGer ist im folgenden Organigramm dargestellt.

<sup>17</sup> Kiss, Christina (2003): Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003, S. 141.

<sup>18</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001.

<sup>19</sup> Vgl. BStGer (2009): Geschäftsbericht 2008, Bellinzona, S. 37.

## D 4.1: ORGANIGRAMM BSTGER STAND 2010



Quelle: <<http://www.bstger.ch>>.

Von den drei eidgenössischen Gerichten ist das BStGer mit rund 60 Mitarbeitenden das kleinste Gericht. Die Leitung des Gerichts wird von den Organen Gesamtgericht und Verwaltungskommission übernommen. Voraussichtlich im Jahr 2012 wird das BStGer seine definitiven Räumlichkeiten in Bellinzona beziehen können und ist bis dahin in einem Provisorium untergebracht.

Im Rahmen der Evaluation wurden im Kontext der Schaffung des BStGer folgende Fragen untersucht:

- Wie ist der Aufbau des BStGer gelungen?
- Wie bewährt sich die gewählte Organisationsstruktur mit den verschiedenen Kammern?
- Wie zufrieden sind die Mitarbeitenden am BStGer mit der Funktionsweise des neuen Gerichts? Wie beurteilen sie die Arbeitsbelastung?

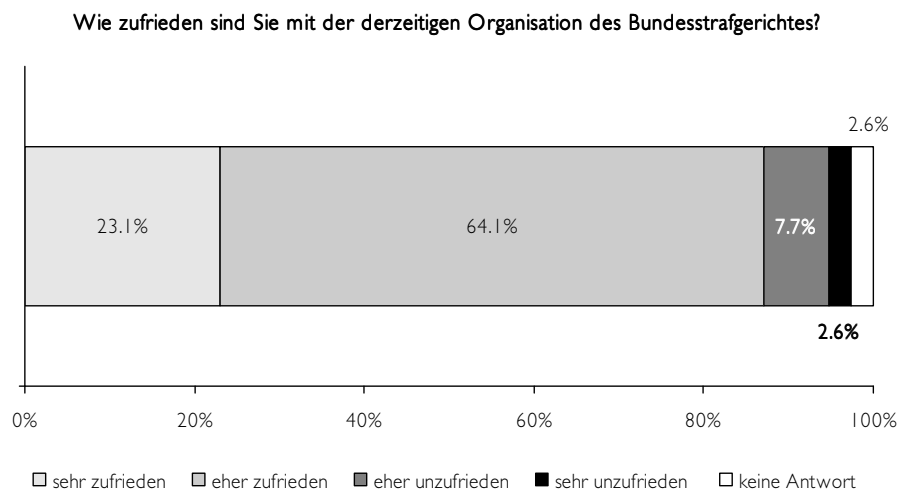
Wenden wir uns zunächst der ersten Frage zu. In den persönlichen Gesprächen wurde als grösste Herausforderung in der Aufbauphase die Parallelität zwischen organisatorischem Aufbau des Gerichts und der Herausbildung einer einheitlichen Rechtsprechung genannt. Dabei wurden administrative Tätigkeiten unterschätzt, was in den Anfängen zu Personalengpässen und besonderen Herausforderungen für den Gerichtsbetrieb geführt hat. Diese Schwierigkeiten aus der Anfangsphase sind aber nach Ansicht aller Interviewten mittlerweile überwunden.

Die Aufteilung in die drei Kammern hat sich nach Angaben der Interviewten als eine gute Lösung herausgestellt. Die Grösse der Kammern sei angemessen und erlaube insgesamt die Etablierung einer einheitlichen Rechtsprechung. Eine Herausforderung bleibt nach Ansicht der Interviewten jedoch die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsprechung *zwischen* den Kammern.

Die Leitung des Gerichts durch das Gesamtgericht und die Verwaltungskommission hat sich laut den Interviewten bewährt und auch die Kompetenzaufteilung zwischen diesen beiden Organen funktioniere gut. Die Beschränkung der Verwaltungskommission auf drei Mitglieder wird unterschiedlich beurteilt. Auf der einen Seite wird kritisiert, dass in der Verwaltungskommission nicht Mitglieder aller Kammern vertreten sind. Auf der anderen Seite wird eben dies als Vorteil bezeichnet, da damit eine schnellere Entscheidungsfindung ermöglicht wird und Partikularinteressen der Kammern weniger stark in den Vordergrund treten würden.

Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen die Aussagen aus den Interviews mehrheitlich. So zeigt sich hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Organisation des Gerichts folgendes Bild.

#### D 4.2: ZUFRIEDENHEIT MIT ORGANISATION BSTGER

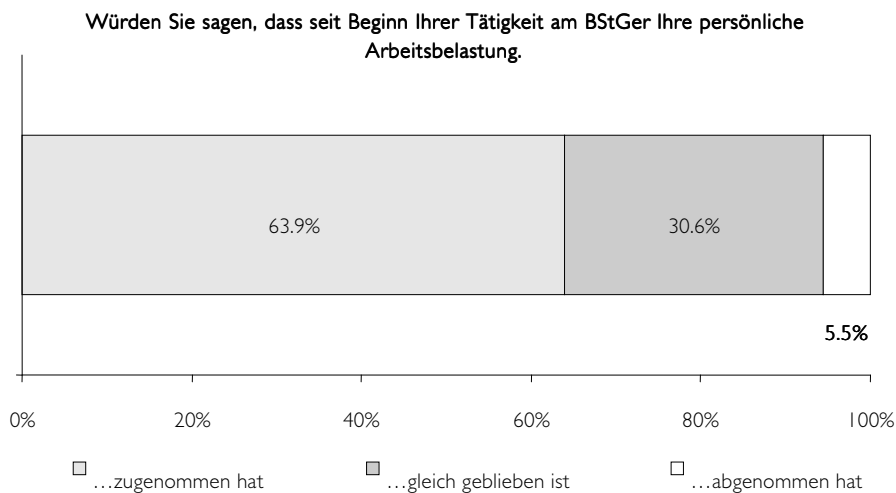


Quelle: Online-Befragung BstGer; n=39.

Von allen Befragten sind knapp 90 Prozent sehr zufrieden beziehungsweise eher zufrieden mit der Organisation des Gerichts. Es gibt dabei keine signifikanten Unterschiede zwischen Funktion, Kammerzugehörigkeit, Alter oder Geschlecht der Befragten.

Die folgende Darstellung zeigt, wie sich nach Ansicht der Mitarbeitenden die persönliche Arbeitsbelastung entwickelt hat.

## D 4.3: VERÄNDERUNG ARBEITSBELASTUNG BSTGER



Quelle: Online-Befragung BstGer; n=36.

63.9 Prozent der Befragten berichten, dass ihre Arbeitsbelastung heute grösser ist als bei Start ihrer Arbeit für das BStGer. Nur 5.5 Prozent der Befragten (2 Personen) haben einen Rückgang ihrer Arbeitsbelastung erfahren. Die Arbeitsbelastung spiegelt sich denn auch in den Fallzahlen (vgl. dazu Kapitel 5). Dies ist allerdings nicht überraschend, sondern vielmehr beabsichtigt und logisch: Das Gericht wurde ja neu geschaffen und hat mit der Zeit mehr Fälle zugewiesen erhalten.

Die qualitativen Antworten zeigen, dass die Arbeitslast stark schwanken kann über die Zeit. Ferner wurde zumindest in der Aufbauphase eine stark unterschiedliche Belastung zwischen den Kammern beobachtet: Die I. BK war stark gefordert, während die SK wegen der geringen Zahl von Fällen eher wenig zu tun hatte. Einige Voten in der Umfrage geben allerdings noch heute an, dass die SK zu gross sei. Im Generalsekretariat hat der Arbeitsaufwand (Administration) parallel zum Wachstum des Gerichts stetig zugenommen.

Die Gliederung des BStGer in drei Kammern hat sich nach Angabe von knapp 70 Prozent der Befragten bewährt. Jedoch nimmt ein grosser Teil der Mitarbeitenden des BStGer unterschiedlich hohe Arbeitsbelastungen zwischen den Kammern wahr. Als Nachteil wirke sich aus, dass wegen der vielen Beschwerden gegen Entscheide der Bundesanwaltschaft (werden durch die I. BK beurteilt) viele RichterInnen der I. BK in Prozessen der Strafkammer auf Grund der geltenden Ausstandsregeln nicht mehr einsetzbar sind.

Die Ergebnisse hinsichtlich der Organisation des BStGer sind vergleichbar mit denen des BVGer. So kann auch hier insgesamt eine Zufriedenheit mit der Organisation beobachtet werden, und die Aufbauorganisation des Gerichts wird positiv beurteilt. Die

Arbeitslast hingegen wird als steigend wahrgenommen. Im Folgenden ist die Zusammenfassung der Resultate dieses Abschnittes aufgeführt.

#### D 4.4: FAZIT SCHAFFUNG BSTGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Gründung des BStGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitarbeitende sind mit der Organisation des Gerichts mehrheitlich zufrieden.</li> <li>- Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden ist seit Gründung des Gerichts mehrheitlich gestiegen.</li> <li>- Arbeitsbelastung ist schwankend und unterschiedlich hoch in den drei Kammern.</li> </ul>

## 4.2 PERSONALSITUATION AM BSTGER

Eine grosse Herausforderung bei der Schaffung des BStGer stellten die Personalrekrutierung und die Beurteilung des benötigten Personalbedarfs dar.<sup>20</sup> Dies spiegelt sich denn auch teilweise im Gesetz wider: Im SGG (Art. 1 Abs. 3) ist bei den Richterstellen eine relativ grosse Bandbreite von 15 bis 35 Personen vorgesehen. Wie beim BVGer stellt zudem die Gewährleistung der Dreisprachigkeit am BStGer eine wichtige Aufgabe im Bereich des Personals dar. Seit seiner Gründung ist das BStGer kontinuierlich gewachsen, hat aber erst im sechsten Jahr nach seiner Gründung die vorgesehene Zahl von 15 BundesstrafrichterInnen erreicht. Die Evaluation hat in diesem Kontext folgende Fragen geprüft:

- Ist der vorhandene Personalbestand ausreichend, um die Aufgaben zu bewältigen?
- Verfügt das Personal über das fachliche Know-how, um das breite Spektrum von Fällen angemessen beurteilen zu können?

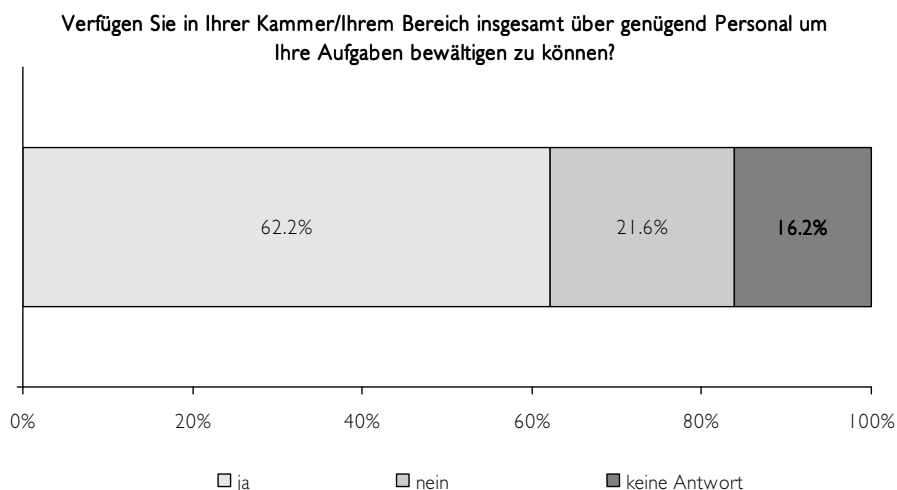
Die Ergebnisse der persönlichen Interviews lassen den Schluss zu, dass eine ausreichende Anzahl von Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern für die Bewältigung der Arbeitslast rekrutiert werden konnte. Defizite werden hingegen im Bereich der Administration geortet, wo auch starke Unterschiede bei der Arbeitsbelastung zwischen den Kammern vorhanden sind. Für die Rekrutierung von Personal stellt laut den interviewten Personen der Standort Bellinzona eine Schwierigkeit dar. Es bestehen insbesondere Probleme, französischsprachiges Personal für Richterstellen zu finden und dauerhaft zu halten, was zu einer hohen Fluktuationsrate führe. Im Vergleich zu den kantonalen Obergerichten sind die Löhne beim BStGer nach Ansicht verschiedener interviewter Personen relativ tief. Dies erschwere die Personalrekrutierung zusätzlich.

Die Dreisprachigkeit des Gerichts wird in den Gesprächen als eine Herausforderung bezeichnet. Damit verbunden ist ein beträchtlicher Mehraufwand. Es wird aber positiv bemerkt, dass das gesamte Personal des Gerichts bereit ist, sich über die eigene Mutter-

<sup>20</sup> Kiss, Christina (2003): Das BStGer, AJP/PJA 12/2003, S. 142.

sprache hinaus zu engagieren. Auf Grund dieser gegenseitigen Hilfestellung lassen sich die verschiedenen Verfahren heute bewältigen. Die folgende Darstellung zeigt ein Resultat der Online-Befragung zur Personalsituation am BStGer auf.

#### D 4.5: PERSONAL BSTGER



Quelle: Online-Befragung BstGer; n=37.

Von 37 befragten Personen sind über 60 Prozent der Ansicht, über genügend Personal in ihrer Kammer oder ihrem Bereich zu verfügen. Es gibt dabei keine signifikanten Unterschiede zwischen den drei Kammern. Hinsichtlich der Dreisprachigkeit des Gerichts sind die Defizite deutlich kleiner als beim BVGer. Für alle drei Sprachen geben über 60 Prozent der Befragten an, dass das BStGer über genügend Personal in den Kammern oder der Administration verfügt, der am wenigsten positive Wert liegt für die französischsprachigen Mitarbeitenden vor. Insofern werden die Ergebnisse aus den Interviews klar bestätigt. Auf Grund der Antworten von Mitarbeitenden der SK kann ausserdem auf einen Mangel an italienischsprachigem Personal in dieser Kammer geschlossen werden. Im Sinne eines Fazits werden die zentralen Erkenntnisse zur Personalsituation in Bellinzona im Folgenden aufgeführt.

#### D 4.6: FAZIT PERSONALSITUATION BSTGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Neueinstellung von Personal für das BStGer, Dreisprachigkeit des Gerichts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es sind insgesamt genügend RichterInnen und GerichtsschreiberInnen vorhanden, um die Arbeitslast zu bewältigen.</li> <li>- Es gibt Engpässe bei der Administration</li> <li>- Die Dreisprachigkeit funktioniert gut.</li> <li>- Der Standort Bellinzona stellt ein Problem für die Rekrutierung von französischsprachigem Personal dar, insbesondere für Richterstellen.</li> </ul>

### 4.3 STÄRKEN UND SCHWÄCHEN BSTGER

Die untenstehende Tabelle zeigt die Stärken und Schwächen des BStGer, welche von den Mitarbeitenden im Rahmen der Online-Befragung genannt worden sind. Auch hier wurden die offenen Antworten nach der Zahl der Nennungen gruppiert, wobei diese auf Grund der geringen Zahl der antwortenden Personen nicht überinterpretiert werden dürfen.

D 4.7: STÄRKEN UND SCHWÄCHEN DES BSTGER (SELBSTBEURTEILUNG)

Stärken BStGer	Anzahl Nennungen	Schwächen	Anzahl Nennungen
Kommunikation, gutes Betriebsklima	4	Rekrutierungsprobleme	5
Mehrsprachigkeit	4	Qualität/Motivation mancher RichterInnen	5
Überschaubare Grösse, schlanke Struktur	4	Standort Bellinzona	3
Arbeitsbedingungen/Infrastruktur	3	Infrastruktur	2
Qualität des Personals, Fachkompetenz	3	Protokollführung durch die GerichtsschreiberInnen	1
Spezialisierung	3	Koordination/Einheitlichkeit der Rechtsprechung	1
Qualität der Rechtsprechung	1	Gericht ist noch nicht völlig etabliert	1
Sonstiges	2	Generalsekretariat ist in Geschäftsleitung nicht vertreten	1
		Sonstiges	5

Quelle: Online-Befragung BstGer.

Das BStGer weist nach eigener Beurteilung eine Stärke im guten Betriebsklima auf. Ausserdem werden die Mehrsprachigkeit und die gute Infrastruktur gelobt. Die Schwächen sind umgekehrt ebenfalls klar erkennbar: Es sind dies die Rekrutierungsprobleme auf Grund des Standortes und die damit einhergehenden Qualitätsprobleme beim Personal.

## 5 AUFSICHT UND OBERAUFSICHT ÜBER DIE EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Die Schaffung der zwei neuen Gerichte hatte zur Folge, dass die Aufsicht und die Oberaufsicht der drei eidgenössischen Gerichte in ihrer Gesamtkonzeption neu geregelt worden sind. Zudem hatte sich das System der Richterwahlen zu bewähren.

### 5.1 AUFSICHT DES BGER ÜBER DAS BStGER UND BVGER

Das BGer übt nach Art. 1 Abs. 2 BGG die Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer und des BVGer aus. Gegenstand dieser Aufsicht sind alle Bereiche der Geschäftsführung, wobei die gesetzmässige, zweckmässige und haushälterische Aufgabenerfüllung seitens der beaufsichtigten Gerichte überprüft werden soll.<sup>21</sup> Die Verwaltungskommission des BGer kann dabei Weisungen und Empfehlungen an die beiden erstinstanzlichen Bundesgerichte abgeben, besitzt jedoch keine Disziplinargewalt.<sup>22</sup> Während es der Bundesrat in seiner Botschaft mit der in Art. 169 Abs. 1 BV verankerten Oberaufsicht der Bundesversammlung über alle eidgenössischen Gerichte bewenden lassen wollte, wurde mit der administrativen Aufsicht des BGer über das BStGer und das BVGer eine weitere Stufe vorgeschaltet.<sup>23</sup> Dem BGer wurde also eine neue Aufgabe zugewiesen. Die zentralen Instrumente der Aufsicht sind im Reglement betreffend die Aufsicht über das BStGer und das BVGer (Aufsichtsreglement) festgehalten. Es sind dies folgende: Prüfung des Geschäftsberichts, Aussprachen mit der Gerichtsleitung und Kontrollen des Geschäftsgangs, Finanzaufsicht, Untersuchungen, Mitteilungen an die Oberaufsicht und Erledigung von Aufsichtseingaben.<sup>24</sup>

Die Evaluation ist bezüglich der Aufsicht des BGer über das BStGer und das BVGer folgenden Fragen nachgegangen:

- Wie bewährt sich die Aufsicht des BGer über die beiden anderen eidgenössischen Gerichte?
- Hat sich die Arbeitsbelastung des BGer durch die Übernahme der Aufsicht verändert?

Die qualitativen Interviews haben gezeigt, dass die Aufsicht des BGer von den beaufsichtigten Gerichten (BVGer und BStGer) kritisiert respektive gar abgelehnt wird. Welches sind die Gründe für diese Situation?

- *Führungsstil*: Der eher hierarchisch geprägte Führungsstil des Generalsekretariats des BGer bei der Umsetzung der Aufsicht wird von den interviewten Mitarbeiten-

<sup>21</sup> Aeschlimann, Arthur (2007): Justizreform 2000 – Das BGer und sein Gesetz, in: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2007/8802; eingehend: Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2009/1.

<sup>22</sup> Tschümperlin, Paul (2009): Die Aufsicht des BGer, in: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 105, S. 235.

<sup>23</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1500.

<sup>24</sup> Art. 3 AufRBGer.



den des BStGer und BVGer kritisch kommentiert. Besonders die Diskussion um die Einführung der am BGer vorhandenen EDV bei den beiden unteren Gerichten hat bereits beim Start der Aufsicht zu grossen Konflikten geführt, die in der Folge die Aufsicht des BGer beim BStGer und BVGer atmosphärisch sehr stark belastet haben.<sup>25</sup> Nachdem das Parlament im Jahr 2009 entschieden hat, dass das BVGer seine eigene Informatik wählen darf, ist ein erneuter Plattformwechsel eingeleitet worden (das BStGer hat von Anfang an eine eigene EDV aufgebaut). Auch wenn die Interviewten beim BStGer und BVGer einräumen, dass die Informatik auch eine Blitzableiterfunktion für EDV-unabhängige Probleme gehabt habe, habe die Diskussion rund um die EDV die Aufsicht zu stark belastet, als dass sie gut hätte umgesetzt werden können.

- *Unabhängigkeit:* Als zweiter Punkt wird in den Interviews die Frage aufgeworfen, ob die Aufsicht durch das oberste Gericht, welches gleichzeitig auch Beschwerdeinstanz sei, nicht eine Gefährdung der Autonomie von BStGer und BVGer darstelle.
- *Zusatzaufwand:* Die Forderung nach Controllingdaten verursacht aus Sicht des BStGer und des BVGer zunächst einen gewissen Erhebungsaufwand. Namentlich müssen heute verschiedene Statistiken quartalsweise erarbeitet und Zahlen an das BGer geliefert werden. Allerdings werden diese Daten aus Sicht der beaufsichtigten Gerichte durch das BGer kaum oder nicht zur Steuerung eingesetzt. Entsprechend wird die Frage nach dem Sinne des Controllings gestellt.

Auf Grund dieser Argumentation kann beim BStGer und beim BVGer eine ablehnende Haltung gegenüber der heutigen Aufsicht festgestellt werden. Beide Gerichte würden es vorziehen, direkt vom Parlament beaufsichtigt zu werden.

Wie beurteilen die Befragten beim BGer die Situation? Auch hier lassen sich die Antworten in drei Punkten zusammenfassen:

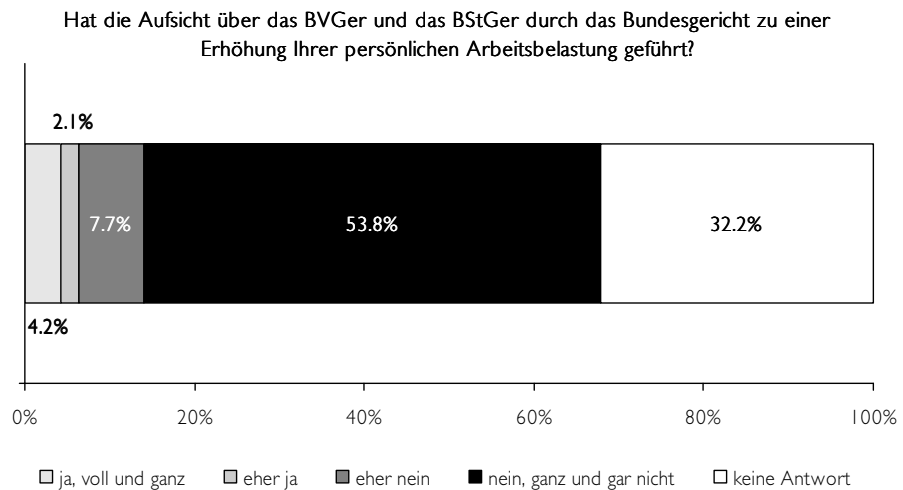
- *Aufsicht staatspolitisch notwendig:* Grundsätzlich wird von Seiten des BGer eine Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte aus staatspolitischen Gründen als notwendig erachtet. Das BGer erhofft sich von der Aufsicht die Bündelung der Bedürfnisse der drei Gerichte, die auf diese Weise einfacher an das Parlament (welches die Obergerichte ausübt) herangetragen werden könnten.
- *Start der Aufsicht stark belastet:* Auch aus Sicht des BGer ist die Aufsicht seit ihrem Start mit Konflikten verbunden und daher atmosphärisch belastet. Grund dafür sind (wie bereits oben aufgeführt) die Schwierigkeiten bei der Einführung der EDV.
- *Fehlende Instrumente zur Steuerung:* Die Interviewten beim BGer weisen darauf hin, dass die heutige Gesetzeslage es dem BGer kaum erlauben würde, beim BStGer und beim BVGer genügend regulierend einzugreifen.

<sup>25</sup> Es wurden eigene Untersuchungen und Analysen zum Thema EDV durchgeführt. Daher wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung verzichtet.

Trotz dieser teilweise negativen Rückmeldungen sind die Interviewten beim BGer der Ansicht, dass die heutige Aufsicht einer direkten Aufsicht des BVGer und des BStGer durch das Parlament vorzuziehen sei. Eine direkte Aufsicht über alle drei Gerichte würde das Parlament überfordern und wäre weder funktions- noch stufengerecht. Ferner wird ins Feld geführt, dass sich das Verhältnis der drei Gerichte zueinander entspannt habe und dass Konflikte heute sachlicher ausgetragen werden, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen sei.

In der Online-Befragung wurde im Kontext der Aufsicht zunächst die beim BGer entstandene Mehrbelastung bei allen Mitarbeitenden abgefragt.

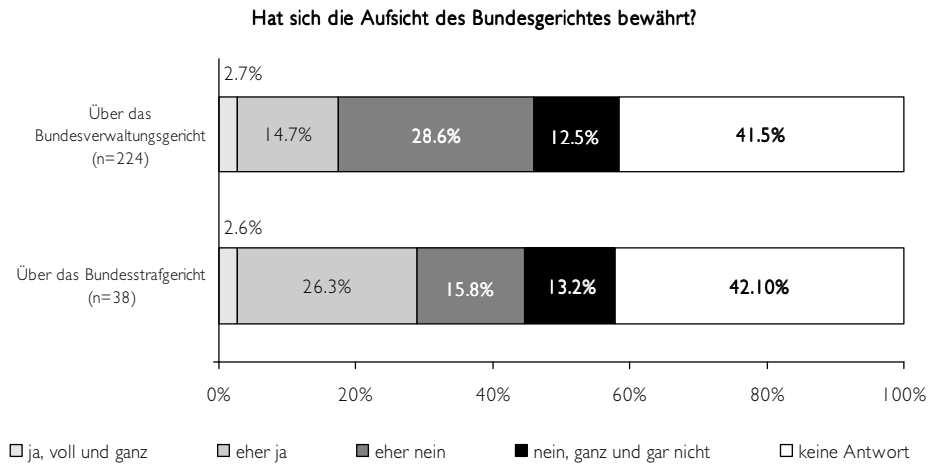
#### D 5.1: ARBEITSBELASTUNG AUFSICHT ÜBER BVGER UND BStGER



Quelle: Online-Befragung BGer; n=143.

Die Aufsicht über die erstinstanzlichen Bundesgerichte hat beim grössten Teil der Befragten zu keiner Mehrbelastung geführt. Insgesamt geben nur neun Personen an, durch die Aufsicht zusätzliche Aufgaben erhalten zu haben. Dieses Ergebnis ist kaum erstaunlich, beschränken sich die Aufgaben der Aufsicht primär auf die Verwaltungskommission und das Personal des Generalsekretariates des BGer. In den Interviews wird hingegen deutlich, dass namentlich für die Verwaltungskommission die Aufsicht eine nicht zu unterschätzende Zusatzaufgabe bildet. Mittels einer weiteren Frage wurde die Beurteilung der Aufsicht durch die Mitarbeitenden des BVGer und des BStGer erfragt.

## D 5.2: BEURTEILUNG AUFSICHT ÜBER BVGER UND BSTGER AUS SICHT DER MITARBEITENDEN DIESER GERICHTE



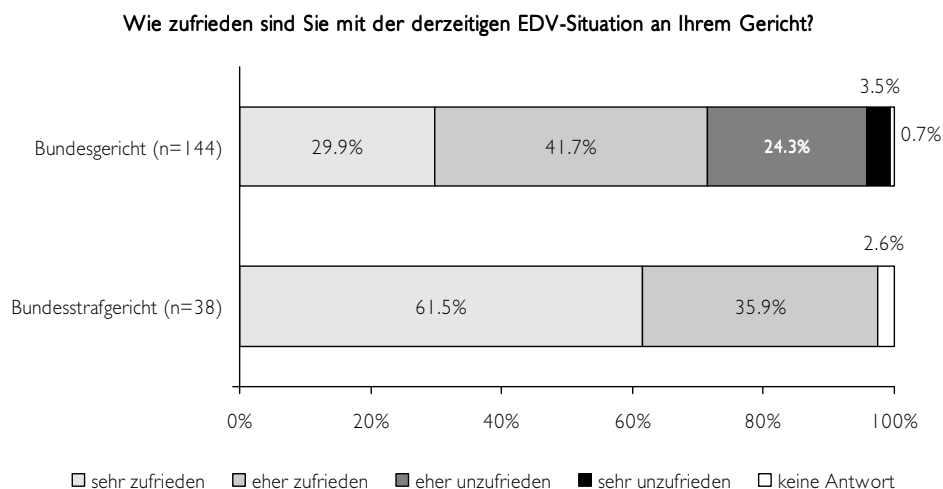
Quelle: Online-Befragungen BVGer und BStGer.

Der grössere Teil der Befragten des BVGer und BStGer, ist von der Aufsicht nicht betroffen und hat entsprechend keine Antwort abgegeben. Wenn wir die übrigen Antworten betrachten, kommen wir zu folgendem Befund: Die Befragten am BVGer, die die Aufsicht beurteilt haben, sind damit mehrheitlich nicht zufrieden. Beim BStGer wird die Aufsicht anderes beurteilt. Hier halten sich die positiven wie negativen Beurteilungen in etwa die Waage. Dies spiegelt die Ergebnisse der Bewertung aus den Interviews wider. Die Analyse der qualitativen Antworten aus der Umfrage vermag dies zu bestätigen. An der heutigen Aufsicht werden primär die folgenden Kritikpunkte geäussert:

- Die Aufsicht bringt eine nicht unproblematische Doppelfunktion des BGer als Beschwerdeinstanz und als Aufsichtsinstanz.
- Die Aufsicht war im Bereich Informatik zu Beginn ein Misserfolg.
- Probleme mit der Aufsicht liegen zu einem guten Teil an Kommunikationsproblemen und sind nur teilweise organisatorisch bedingt.

Wie weit spielt die Diskussion rund um die EDV heute noch eine Rolle bei der Umsetzung der Aufsicht? Wir haben dazu eine Zusatzfrage beim BGer und beim BStGer gestellt.

## D 5.3: ZUFRIEDENHEIT EDV-SITUATION BGER UND BSTGER



Quelle: Online-Befragungen BGer und BStGer.

Sowohl beim BGer als auch beim BStGer ist die Zufriedenheit mit der Informatik heute hoch. Während beim BGer jedoch 27.8 Prozent die EDV-Situation kritisch bewerten, sind alle Befragten am BStGer sehr zufrieden oder eher zufrieden mit diesem Aspekt. Den Mitarbeitenden des BVGer wurde diese Frage auf Wunsch der Verwaltungskommission des Gerichts nicht gestellt. Es kann jedoch vermutet werden, dass der Entscheid des BVGer, auf eine neue Software umzusteigen, zur Entschärfung der Situation hinsichtlich der Frage der Aufsicht beitragen wird.

Wenn wir die Ergebnisse zur Aufsicht des BGer über das BStGer und BVGer zusammenfassen, kommen wir zu folgendem Befund.

## D 5.4: FAZIT AUFSICHT DES BGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Das BGer übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer und des BVGer aus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufsicht wird insbesondere vom BVGer kritisch betrachtet.</li> <li>- Probleme mit der Informatik haben Aufsicht zu Beginn stark negativ beeinflusst.</li> <li>- Führungsstil des Generalsekretariats des BGer wird von den erstinstanzlichen Gerichten kritisiert.</li> <li>- Verhältnis zwischen den Gerichten hat sich verbessert.</li> <li>- Hohe Zufriedenheit mit der Informatik beim BStGer und beim BGer (keine Beurteilung durch das BVGer).</li> </ul>

## 5.2 OBERAUFSICHT DES PARLAMENTES ÜBER DIE DREI EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Das Parlament nimmt heute in zwei Hinsichten eine wichtige Aufgaben im Kontext der drei eidgenössischen Gerichte wahr: Es hat die Oberaufsicht und wählt Richterinnen und Richter.

Die *Oberaufsicht* über die drei eidgenössischen Gerichte wird nach Art. 169 Abs. 1 BV durch die Bundesversammlung ausgeübt. Die Reform der Bundesrechtspflege hat keine Änderung hinsichtlich den Kriterien zur Oberaufsicht durch das Parlament (Art. 26 ParlG) herbeigeführt. Die Kontrolltätigkeit beschränkt sich darauf, zu überprüfen, ob die eidgenössischen Gerichte korrekt funktionieren und ob sie die Mittel, über die sie verfügen, ordnungsgemäss verwalten.<sup>26</sup> Jedoch unterstehen neu auch das BVGer und das BStGer der Oberaufsicht der Bundesversammlung, und mit dem BGer wurde eine zusätzliche Aufsichtsebene zugeschaltet. Insgesamt sind sieben Kommissionen mit der Oberaufsicht betraut: die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK), die Finanzkommissionen (FK) und die Rechtskommissionen der beiden Räte sowie die Gerichtskommission. Die Geschäftsprüfungskommissionen und Finanzkommissionen bilden für die eigentliche sachspezifische Aufsichtstätigkeit Subkommissionen.<sup>27</sup>

Alle Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte werden durch die Bundesversammlung gewählt, wobei die Gerichtskommission diese Wahlen vorbereitet. Die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hatte hingegen vorgesehen, dass die Richterinnen und Richter der neuen Gerichte durch den Bundesrat gewählt werden sollten.<sup>28</sup> Anstelle einer (gemischten) Justizkommission gab das Parlament jedoch der heutigen (rein parlamentarischen) Gerichtskommission den Vorzug.<sup>29</sup>

Die Evaluation hat im Zusammenhang mit den zwei geschilderten Aufgaben des Parlamentes folgende Fragen gestellt:

- Wie gut funktioniert die Oberaufsicht des Parlamentes über das BGer, das BVGer und das BStGer? Wie gut arbeiten die involvierten Kommissionen zusammen?
- Wie ist das heutige System der Richterwahl zu beurteilen? Hat eine Entpolitisierung der Wahl stattgefunden?

Die Ergebnisse stützen sich nur auf Befragungen bei den Gerichten. Das Parlament wurde auftragsgemäss bei der Evaluation nicht einbezogen. Wenden wir uns zunächst der Beurteilung der Oberaufsicht zu. Aus Sicht eines Teils der Interviewten ist die heutige Regelung der Oberaufsicht durch die Revision der Bundesrechtspflege nur wenig tangiert worden. Durch die Schaffung des BStGer und des BVGer haben sich die Verfahren aber kompliziert. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich nach

<sup>26</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4279; vgl. auch Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: „Justice – Justiz – Giustizia“ 2009/1, mit weiteren Hinweisen.

<sup>27</sup> Aeschlimann, Arthur (2009): Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, in: Parlament, Parlement, Parlamento, März 2009, 12/1, S. 4.

<sup>28</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4257.

<sup>29</sup> Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB 3/2008 vom 3. September 2008.

Ansicht der Interviewten zu viele Kommissionen mit der Oberaufsicht befassen. Hinzu kommt, dass die Kommissionen respektive die Räte die Beratung in den Kommissionen durchaus unterschiedlich handhaben: So etwa hat das BGer in einigen Fällen alle drei eidgenössischen Gerichte in Parlamentskommissionen vertreten, eine Kommission des Nationalrates hat wiederum Vertretungen aller drei Gerichte zur Beratung eingeladen. Ferner setzt ein Teil der Befragten ein Fragezeichen bezüglich der materiellen Kompetenz des Parlamentes zur Wahrnehmung der Oberaufsicht: Es mangle vielfach an Know-how und Personalressourcen.

Hinsichtlich einer möglichen Reaktion auf diese Situation teilen sich die Meinungen wiederum: Während die Interviewten beim BGer dafür plädieren, dass das BGer die drei Gerichte im Parlament vertreten soll, erachten die Befragten der anderen beiden Gerichte eine direkte Aufsicht des Parlamentes als prüfenswert.

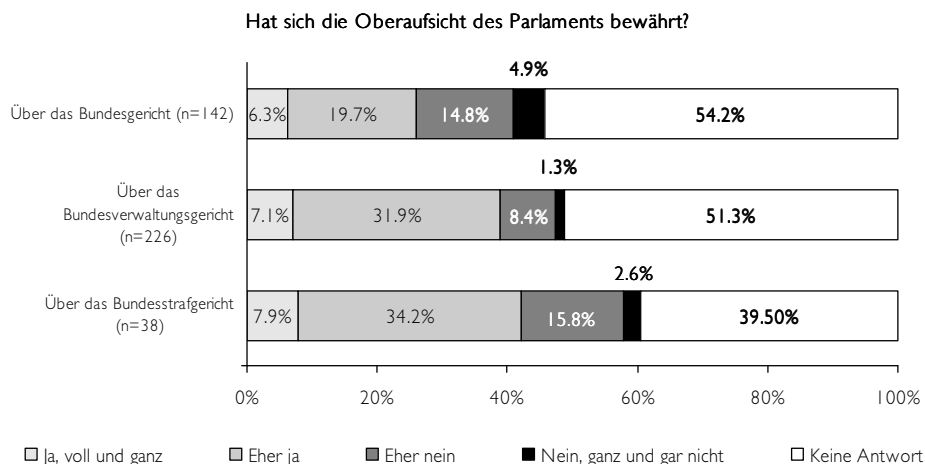
In den persönlichen Interviews wird die Zahl der Kommissionen als zu hoch eingeschätzt. Zudem wird der Ratsbetrieb mit den vorberatenden Kommissionen als wenig effizient beschrieben. Es würde als besser erachtet, die Oberaufsicht durch eine erweiterte Finanz- und Gerichtskommission wahrzunehmen, welche sich auch mit Geschäftsprüfungsaufgaben und der Festsetzung der Anzahl der RichterInnen beschäftigen sollte.

Das Zusammenspiel zwischen GPK, Gerichtskommission und allenfalls BGer bei der Klärung allfälliger Amtspflichtverletzungen von Richterinnen und Richtern des BVGer und des BStGer wird in den Gesprächen indessen als geeignet eingeschätzt. Der gelegentlich formulierte Vorschlag eines eigens geschaffenen Gremiums, bestehend aus Parlamentsmitgliedern und Expertinnen und Experten (eines so genannten „conseil supérieur“), wird mehrheitlich kritisch bewertet. Einem solchen System fehle die Verwurzelung im schweizerischen Kontext.

Wie wird das System der Richterwahlen beurteilt? Die Rückmeldungen aus den Interviews sind hier recht einheitlich: Einerseits anerkennen die Befragten durchaus, dass die Reform das Verfahren und die Transparenz bei Stellenausschreibungen für Richterinnen und Richter erhöht habe. Eine höhere Bedeutung der fachlichen Qualifikation bei der Wahl von Richterinnen und Richtern wird mehrheitlich aber nicht beobachtet. Vielmehr gehen fast alle Befragten davon aus, dass die Richterwahlen nach wie vor politische Wahlen darstellen. Wohl würden „parteilose“ Kandidatinnen und Kandidaten dann und wann von einer Partei „adoptiert“. Es gibt aber auch den Hinweis, dass die Wahl in die Rekurskommission früher weniger politisch geprägt gewesen sei, als es heute die Wahl der BundesverwaltungsrichterInnen ist. Demnach hätte in diesem Bereich eher noch eine verstärkt politisch geprägte Wahl Einzug gehalten. In der Beurteilung dieses Befunds sind die Befragten relativ nüchtern: Sie gehen davon aus, dass dies Vor- und Nachteile habe. Der Vorteil der politischen Wahl liegt darin, dass alle gesellschaftlichen Strömungen auch in den Gerichten repräsentiert sind. Der Nachteil kann darin bestehen, dass nicht immer die fachlich besten Personen gewählt würden. Mit diesem Mix an Vor- und Nachteilen kann ein guter Teil der Befragten aber leben.

Wie sieht das Ergebnis aus den drei Online-Befragungen zur Frage der Oberaufsicht aus? Die folgende Darstellung gibt Aufschluss über die Ergebnisse.

## D 5.5: EINSCHÄTZUNG OBERAUFSICHT PARLAMENT



Quelle: Online-Befragungen BGer, BVGer und BStGer. Die Mitarbeitenden wurden jeweils zur Oberaufsicht hinsichtlich ihres eigenen Gerichts befragt.

Der jeweils grösste Anteil der befragten Personen kann keine Auskunft über die Oberaufsicht geben. Die grösste Kritik erfährt das gegenwärtige System der Oberaufsicht jedoch von Seiten des BGer, wo knapp 20 Prozent der Befragten angeben, dass sich das Aufsichtsmodell ganz und gar nicht beziehungsweise eher nicht bewährt hat. Die Befragten des BVGer und des BStGer betrachten die Oberaufsicht hingegen etwas positiver (der Vergleich der Prozentzahlen ist bei diesen Gerichten muss dabei in Relation mit dem höheren Anteil an auskunftgebenden Personen gesetzt werden). Der Befund ist nicht einfach zu interpretieren, da die Interviews gezeigt haben, wie stark verschieden die Räte und Kommissionen die Oberaufsicht in der Praxis umsetzen. Wenn wir die Antworten auf die offenen Fragen in der Umfrage betrachten, lässt sich die heutige Kritik an der Oberaufsicht etwas besser beschreiben:

- Dem (Miliz)Parlament fehlt es an fachlichen und personellen Ressourcen zur Ausübung der Oberaufsicht.
- Die Anzahl der mit den Gerichten befassten Kommissionen ist für eine konsistente Oberaufsicht nicht förderlich.
- Politisierung der Richterwahlen führt mitunter zur Wahl von wenig qualifizierten KandidatInnen.

Insgesamt kommen wir im Hinblick auf die Richterwahlen sowie die Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte durch das Parlament zu folgendem Schluss.

#### D 5.6: FAZIT OBERAUFSICHT DURCH DAS PARLAMENT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Richterwahlen und Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte durch das Parlament	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zahl der parlamentarischen Kommissionen ist zu hoch.</li> <li>- Rolle der erstinstanzlichen Gerichte in den Kommissionen ist teilweise unklar.</li> <li>- Oberaufsicht wird von Seiten des BGer kritischer gesehen als von Seiten des BVGer und des BStGer (Ressourcenfrage und Kompetenz des Parlamentes als Diskussionspunkte).</li> <li>- System der Richterwahlen hat sich bewährt.</li> <li>- Politisierung der Richterwahlen besteht weiter fort.</li> </ul>

### 5.3 NAMENSgebung DER GERICHTE

Auf Wunsch des BGer wurde im Rahmen der Evaluation eine Frage nach der Namensgebung der eidgenössischen Gerichte gestellt. Hintergrund ist die Befürchtung, dass das BGer auf Grund der Namensgebung mit dem BVGer und dem BStGer verwechselt werden könnte respektive dass diese beiden Gerichte fälschlicherweise als oberste Bundesgerichte betrachtet würden. Diese Gefahr wird namentlich bei den Rechtsuchenden geortet.<sup>30</sup> Im Parlament erfolgte bereits ein Antrag, welcher eine Umbenennung der erstinstanzlichen Gerichte vorschlug, um Verwechslungen zwischen den drei eidgenössischen Gerichten zu vermeiden. Der Antrag wurde in der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates im Rahmen der Beratungen zum Strafbehördenorganisationsgesetz im August 2009 behandelt. Dabei stimmte die Mehrheit der ParlamentarierInnen gegen eine Änderung der Namensgebung der eidgenössischen Gerichte. Dies wurde damit begründet, dass die Namensgebung schon verschiedentlich diskutiert worden sei und eine mögliche Änderung mit einer beträchtlichen Gesetzgebungsarbeit verbunden wäre.<sup>31</sup>

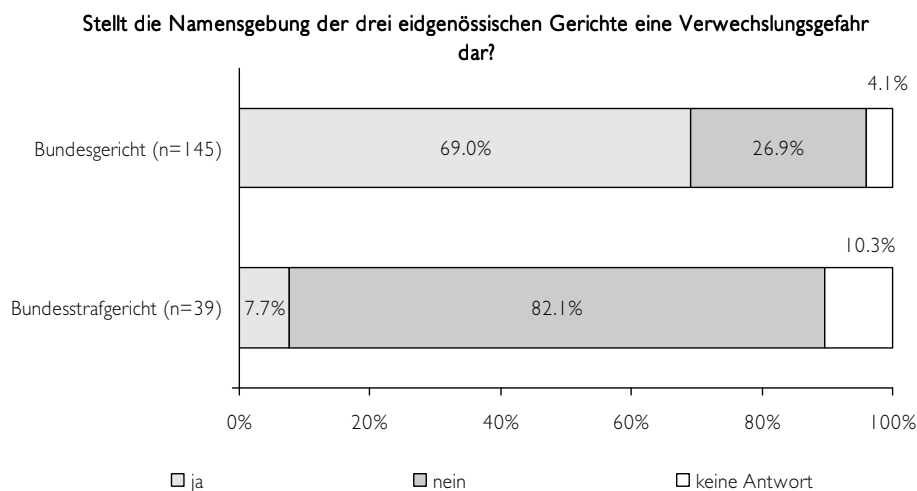
In den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des BGer wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Verwechslung der drei eidgenössischen Gerichte in der Praxis oft vorkomme und eine Änderung der Namensgebung zu begrüssen wäre. Wie hat die Gesamtheit der Befragten am BGer und am BStGer diesen Umstand beurteilt (die Frage wurde den Mitarbeitenden des BVGer auf Wunsch der Verwaltungskommission nicht gestellt)?

<sup>30</sup> Vgl. Amtliches Bulletin 2009 N 1211 / BO 2009 N 1211.

<sup>31</sup> Medienmitteilung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, 28. August 2009.



## D 5.7: BEURTEILUNG DER NAMENSgebung AUS SICHT BGER UND BSTGER



Quelle: Online-Befragungen BGer und BstGer.

Die Auswertung zeigt, dass aus Sicht der Mitarbeitenden des BGer eine hohe Verwechslungsgefahr infolge der Namensgebung besteht. Es erstaunt denn auch nicht, dass auf eine weitere Frage über 80 Prozent der Befragten am BGer geantwortet haben, dass sie eine Umbenennung des BStGer und des BVGer begrüßen würden. Anders sieht dies die Mehrheit der Befragten am BStGer: Sie vermögen in mehr als 80 Prozent der Fälle keine Verwechslungsgefahr zu erkennen.

Wie lässt sich dieses Ergebnis interpretieren? Wir glauben, dass die Mitarbeitenden des BGer einen sehr hohen Wert darauf legen, dass die Stellung des BGer als oberstes Gericht der Schweiz auch im Namen deutlich zum Ausdruck kommt, damit nicht der Eindruck entsteht, es gebe nun „drei Bundesgerichte“, die auf gleicher Stufe stehen würden. Es ist plausibel, dass die unteren Gerichte wesentlich weniger Mühe mit einer allfälligen Verwechslung haben, da diese positiv auf ihren Status abfährt.

In diesem Kapitel sollen Auswirkungen der Reform auf die kantonalen Vorinstanzen auf organisatorischer Ebene untersucht werden.

Die Revision der Bundesrechtspflege hatte eine einheitliche Gewährleistung der Rechtsweggarantie zum Ziel. Dies bedeutet, dass in allen Rechtsstreitigkeiten der Zugang zu wenigstens einem Gericht gewährleistet sein muss, das Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend prüft. Dieser Rechtsschutz muss nicht primär vom BGer gewährleistet sein, sondern auch von den richterlichen Vorinstanzen (BVGer, BstGer und kantonale Gerichte). Die Ausgestaltung der Rechtsweggarantie kann aber auch Änderungen von Verfahren nach sich ziehen, wenn diese den Zugang zu einem Gericht erschweren oder verunmöglichen, beispielsweise durch Kostenvorschüsse oder kurze Fristen.<sup>32</sup> Wenn die Rechtsweggarantie nicht gewährleistet ist, sind die Kantone verpflichtet, Anpassungen vorzunehmen. Dies kann durch die Schaffung neuer Instanzen (Gerichte) oder die Anpassung der Zuständigkeiten bestehender Gerichte geschehen (z.B. Ausdehnung der Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten). Ebenso kann es sein, dass die Kantone Verfahren ändern müssen (z.B. Ausnahmekataloge für den Zugang zu Gerichten anpassen), sodass ein Zugang zu einem Gericht ermöglicht wird, das volle Sachverhalts- und Rechtskontrollbefugnisse ausüben kann.<sup>33</sup>

Auf dieser Ausgangsbasis hat die Evaluation zunächst einmal folgende Fragen geprüft:

- In welchem Ausmass wurden Vorinstanzen in den Kantonen infolge der Revision der Bundesrechtspflege angepasst?
- In welchem Ausmass wurden Verfahren in den Kantonen infolge der Revision der Bundesrechtspflege angepasst?

Die qualitativen Interviews mit Richterinnen und Richtern in sieben Kantonen haben gezeigt, dass die Revision insgesamt kaum zur Schaffung neuer Gerichte oder neuer Vorinstanzen geführt hat. Ebenso wurde die Kognition der oberen Gerichte in den sieben vertieft analysierten Kantonen nicht tangiert. In Ergänzung dazu hat die Evaluation geprüft, ob sich Veränderungen bei den Rechtsmitteln und beim Prozessrecht ergeben haben. Dies ist ebenfalls nicht der Fall: Mit einer Ausnahme (Bern) konnten in keinem der sieben Kantone diesbezüglich Veränderungen beobachtet werden.

Mittels der quantitativen Online-Befragung bei Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern wurde eine Übersicht über alle Kantone erstellt (Ausnahmen sind der Kanton Wallis, wo wir kein Adressmaterial für die Um-

<sup>32</sup> Tophinke, Esther (2006): Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBI 2/2006, S. 92.

<sup>33</sup> Tophinke, Esther (2006): Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBI 2/2006, S. 108–110. Zu den Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege vgl. auch Auer, Christoph (2006): Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in: ZBI 3/2006 und Diggelmann, Peter (2007): Auswirkungen des BGG auf das Verfahren der Kantone, besonders des Kantons Zürich, in: Isaak, Meier et al. (Hrsg.): Wege zum BGer in Zivilsachen nach dem BGGesetz. Zürich/St. Gallen, S. 91–112.

frage beschaffen konnten, sowie die Kantone Appenzell-Innerrhoden und Nidwalden, bei denen keine der angefragten Personen an der Umfrage teilgenommen hat). In der folgenden Tabelle ist aufgeführt, in welchen Kantonen neue Vorinstanzen geschaffen worden sind und um welche Instanzen es sich jeweils handelt.

D 6.1: VERÄNDERUNGEN BEI DEN VORINSTANZEN IN DEN KANTONEN INFOLGE DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE

Kantone	Veränderung Vorinstanzen	
	Ja/Nein	Beschreibung
AG	Nein	
AR	Ja	- Doppelter Instanzenzug verwirklicht
BL	Nein	
BS	Ja*	- Abschaffung Steuerrekurskommission in Diskussion
BE	Ja	- Schaffung Zwangsmassnahmengericht - Neue Funktion Verwaltungsgericht - Haftgericht III neu Vorinstanz des VG
FR	Ja	- Staatsanwaltschaft
GE	Ja*	- Schaffung eines neuen oberen Gerichts mit Rekurskommissionen im Bereich Verwaltungsrecht, Strafrecht und Zivilrecht
GL	Ja	- Keine Angabe
GR	Nein	
JU	Nein	
LU	Ja	- Keine Angabe
NE	Ja*	- Erinstanzliches Zivilgericht (ab 2011)
OW	Nein	
SG	Ja*	- Änderung in Vorbereitung
SH	Ja	- Aufsichtsbehörde für das Anwaltswesen + Rechtspflegekommission
SZ	Nein	
SO	Ja	- Abschaffung Kriminalgericht
TI	Nein	
TG	Nein	
UR	Nein	
VD	Ja*	- Reorganisation der Distriktgerichte
ZH	Ja*	- Rechtsmittelwege neu geordnet, z.B. Bezirksgerichte sind Vorinstanz zum Verwaltungsgericht
ZG	Nein	
Total Ja	13 (6*)	

Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte.

\* Veränderung in Diskussion, aber noch nicht beschlossen oder beschlossen, aber noch nicht realisiert.

Die Auswertung zeigt, dass in zehn Kantonen bisher keine Veränderungen von Vorinstanzen infolge der Revision der Bundesrechtspflege stattgefunden haben. In sechs Kantonen sind solche in Vorbereitung, in sieben bereits realisiert. Betrachtet wird die Art der geschaffenen Vorinstanzen, so zeigt sich, dass keine oberen Gerichte geschaffen worden sind. Im Wesentlichen wurden neue Vorinstanzen zu oberen Gerichten einge-

richtet oder bestehende Abteilungen von Gerichten verselbstständigt (typischerweise im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit). In zwei Kantonen wurden Instanzen abgeschafft beziehungsweise ist die Abschaffung vorgesehen. In zwei Kantonen wurden die Veränderungen nicht kommentiert.

Komplexer sieht die Situation bei den Veränderungen der Zuständigkeiten und Verfahren aus. Die folgende Tabelle zeigt eine Übersicht, die sich aus der Befragung von Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern ergeben hat.<sup>34</sup>

D 6.2: VERÄNDERUNGEN BEI DER ZUSTÄNDIGKEIT VON GERICHTEN IN DEN KANTONEN INFOLGE DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE

Kantone	Veränderungen Zuständigkeit	
	Ja/Nein	Beschreibung, betroffene Rechtsgebiete
AG	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generalklausel im neuen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)</li> <li>- Veränderung bei Beschwerden zu Einbürgerungen, Prüfungsentscheiden, Vollstreckungsentscheiden, Gemeindeversammlungsbeschlüssen, Entscheiden der Justizverwaltung und der Gebäudeversicherung</li> <li>- Zuständigkeit Bezirksgerichte für Streitwert unter 30'000 Franken</li> </ul>
AR	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Für die nichtstreitige Gerichtsbarkeit ist nicht mehr allein das Obergericht, sondern in erster Instanz das Kantonsgericht zuständig.</li> </ul>
BL	Nein	
BS	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassungen überall dort, wo bisher nur eine einzige kantonale Instanz entschieden hat, namentlich in den Bereichen Immaterialgüterrecht, Steuergerichtsbarkeit, Eheschutz, vorsorgliche Massnahmen im Scheidungsverfahren oder Beschwerden gegen Entscheide der Polizei.</li> </ul>
BE	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strafkammern des Obergerichts für Strafvollzugsangelegenheiten zuständig (früher Verwaltungsgericht und Regierungsrat zuständig)</li> <li>- Ausdehnung des Zugangs zum Verwaltungsgericht</li> <li>- Oberinstanzliche Prüfung von ausländerrechtlicher Administrativhaft</li> <li>- Bisherige Beurteilungen von Streitigkeiten durch Regierungsrat werden vom Verwaltungsgericht übernommen</li> <li>- Anpassungen im Bereich Raumplanungsrecht, Registersachen Bildungsrecht und politischer Rechte</li> </ul>
FR	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Behandlung von provisorischen Entscheiden</li> <li>- Internationales Kindsrecht</li> <li>- Zwangsmassnahmen</li> </ul>
GE	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausländerrecht</li> </ul>
GL	Ja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SchKG-Beschwerden gehen erstinstanzlich an das Kantonsgericht</li> <li>- Fremdenpolizei, Ausländerwesen</li> </ul>

<sup>34</sup> Die Übersicht beansprucht keine Vollständigkeit, gibt aber auf Grund der grossen Zahl der befragten Richterinnen und Richter einen zuverlässigen Überblick über das Ausmass der bisherigen Anpassungen.

Kantone	Veränderungen Zuständigkeit	
	Ja/Nein	Beschreibung, betroffene Rechtsgebiete
GR	Ja	- Letztinstanzliche Zuständigkeit in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nur noch bei vollamtlichen RichterInnen des Verwaltungsgerichts - Verfassungsgerichtsbarkeit - Strafrecht
JU	Ja	- Kompetenz der ZivilrichterInnen und der StrafrichterInnen - Aufhebung des Kriminalgerichtes - Kompetenz zur Beurteilung von Fällen mit einem Streitwert von über 20'000 Franken an Vorinstanzen delegiert, ebenso Beurteilung von schweren Straffällen
LU	Ja	- Anfechtbarkeit von Entscheiden des Regierungsrates an das Verwaltungsgericht - Weitere Anpassungen im Verwaltungsrecht
NE	Ja	- Appellationsmöglichkeit im Zivil- und Strafrechtsbereich - Veränderungen im Bereich der Einbürgerung und der Steuernachlässe
OW	Ja	- Keine Erläuterung
SG	Ja	- Möglichkeit zum Weiterzug von Entscheiden der Verwaltungsrekurskommission an das Verwaltungsgericht (z.B. Ausschaffungshaft, Führerausweisentzüge)
SH	Nein	- Eine Rechtspflegekommission wurde geschaffen
SZ	Nein	
SO	Ja	- Zuständigkeiten des Kriminalgerichts wurden den Amtsgerichten zugewiesen.
TI	Ja	- Ausbau der Rekursmöglichkeiten im Verwaltungsrecht durch Rekurse an das Verwaltungsgericht
TG	Ja	- Anpassungen im Strassenverkehrsgesetz
UR	Ja	- Art. 55a VRPV
VD	Ja	- Zusätzliche Rekursmöglichkeiten im Verwaltungsrecht - Veränderungen der Zuständigkeiten im Sozialversicherungsrecht - Beurteilung von Beschwerden im Bereich des Zivilrechtes in erster Instanz durch unteres Zivilgericht (Tribunal d'arrondissement) - Veränderte Zuständigkeiten der FriedensrichterInnen
ZH	Ja	- Neue oder ausgeweitete Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts in den Bereichen Gewaltschutz, Strafvollzug, Ausländerrecht, politische Rechte - Keine erstinstanzlichen Fälle mehr ans Obergericht - Abschaffung des Geschworenengerichts und Landwirtschaftsgerichts
ZG	Ja	- Neue Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Beurteilung aller Entscheide der Verwaltung (insbesondere in Steuererlassentscheiden) - Rekursmöglichkeit an das Obergericht im Bereich Immaterialgüterrecht und Entscheiden von Aufsichtskommissionen ausgeweitet
Total Ja	20	

Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte.

Die Tabelle zeigt, dass die Revision der Bundesrechtspflege in 20 Kantonen zu Anpassungen von Verfahren und Zuständigkeiten geführt hat. In vielen Fällen wurden die

Verfahren und Zuständigkeiten angepasst, um dem doppelten Instanzenzug Rechnung zu tragen. Materiell lässt sich ein Schwerpunkt bei der Anpassung im Verwaltungsrecht beobachten: In mindestens 12 Kantonen wurden hier die Zuständigkeiten neu geregelt und Verfahren angepasst. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass die Anpassungen im Verwaltungsrecht per 1. Januar 2009 zu realisieren waren, diejenigen für den zivil- und strafrechtlichen Bereich erst 2011. Dennoch sind auch in diesen Bereichen bereits heute Anpassungen in mindestens 8 Kantonen erfolgt.

Die dargestellten Veränderungen geben noch keinen Aufschluss darüber, wie bedeutsam diese für die Befragten der kantonalen Gerichte sind. Wir haben daher die Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber gebeten, die aus ihrer Sicht wichtigsten Veränderungen zu nennen. Aus den Antworten haben wir eine Liste der am häufigsten genannten Veränderungen erstellt.

**D 6.3: WICHTIGSTE VERÄNDERUNGEN AUS SICHT DER BEFRAGTEN AN KANTONALEN GERICHTEN**

Genannte Veränderungen	Anzahl Nennungen
Anpassung der Rechtsmittelbelehrungen (z.B. durch Angabe von Streitwerten)	42
Neue Zuständigkeiten/Rechtsgebiete	31
Veränderung im kantonalen Verfahrensrecht	14
Neue Rechtsmittel an das BGer	13
Beschränkungen der Kognition des BGer und damit verbundene grössere Verantwortung	9
Grösserer Begründungsaufwand	8
Zusätzliche Beschwerdeverfahren/mehr Aufwand	8
Neue Prozessgrundsätze (z.B. Unterscheidung Teilentscheid/Zwischenentscheid)	7
Wegfall erstinstanzlicher Verfahren	5
Anpassungen Rechtskraftbescheinigungen	4
Sonstiges	22

Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; Mehrfachnennungen.

Die Tabelle zeigt, dass die Anpassung der Rechtsmittelbelehrungen am häufigsten genannt worden ist. Die Veränderung der Zuständigkeiten wird an zweiter Stelle genannt. Anschliessend klafft eine grosse Lücke, bis mit 14 Nennungen die Veränderung im Verfahrensrecht folgt. Die neuen Rechtsmittel und die beschränkte Kognition des BGer (gemeint ist vermutlich jene im Sozialversicherungsrecht) werden an vierter und fünfter Stelle genannt. Bei den offenen Antworten sind keine Muster hinsichtlich einer auffälligen Häufung von Nennungen zu einem Punkt aus einem bestimmten Kanton erkennbar.

Wenn wir die Veränderungen zusammenfassen ergibt sich folgendes Bild

**D 6.4: FAZIT VERÄNDERUNGEN KANTONALE VORINSTANZEN**

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Veränderungen bei den Vorinstanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 13 Kantonen sind Veränderungen zu beobachten, in 7 davon sind solche bereits realisiert.</li> <li>- Neue obere kantonale Gerichte wurden keine geschaffen, hingegen Strukturen bestehender Gerichte angepasst oder bestehende Gerichte abgeschafft.</li> </ul>
Veränderungen bei Zuständigkeiten und Abläufen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In 20 Kantonen haben Veränderungen stattgefunden.</li> <li>- Schwergewicht der Veränderungen im Bereich des Verwaltungsrechts.</li> </ul>
Wichtigste Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassung der Rechtsmittelbelehrungen.</li> <li>- Veränderungen von Zuständigkeiten und Anpassung von Verfahren sind ebenfalls sehr wichtig.</li> </ul>

## TEIL II: VERÄNDERUNG VON ABLÄUFEN, AUFGABEN, RECHTSMITTELN

---

Im Teil II der Evaluation werden die Veränderungen von Abläufen, Aufgaben und Rechtsmitteln und deren Wirkungen auf die drei eidgenössischen Gerichte analysiert. Zu den wichtigsten Veränderungen in den Abläufen zählt die Einführung des doppelten Instanzenzugs (Kapitel 7). Kapitel 8 ist ausgewählten Veränderungen der Kognition gewidmet. In Kapitel 9 wird auf die Veränderung bei den Rechtsmitteln eingegangen. Thema ist hier die Schaffung der Einheitsbeschwerde und der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Auf ausgewählte Veränderungen von Verfahren, wie die Erhöhung der Streitwertgrenze oder die erweiterte Möglichkeit für Entscheide im vereinfachten Verfahren gehen wir in Kapitel 10 ein.

Die Revision der Bundesrechtspflege hat Veränderungen von Abläufen und Aufgaben bei den Kantonen bewirkt. Ein eigenes Kapitel widmet sich diesem Aspekt der Revision. Dabei wird zunächst eine grobe Übersicht über die beobachteten Veränderungen gegeben und eine Bewertung aus Sicht von Befragten auf Stufe der Kantone dargestellt.

Teil II des Berichts stützt sich auf Resultate der qualitativen Interviews und der Online-Befragung der drei eidgenössischen Gerichte sowie auf Erhebungen bei kantonalen Gerichten. An verschiedenen Stellen werden Auswertungen von Statistiken einbezogen.



## 7 AUSWIRKUNG DES DOPPELTEN INSTANZENZUGS

Der doppelte Instanzenzug wurde mit der Schaffung des BVGer und des BStGer in der Bundesrechtspflege eingeführt. Diese beiden Aspekte werden zuerst behandelt. Anschliessend gehen wir auf die Einführung des doppelten Instanzenzugs auf der Stufe der Kantone ein.

### 7.1 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BVGER

Mit der Gründung des BVGer sollte eine Lücke in den Bereichen der Verwaltungsrechtspflege geschlossen werden, in denen noch keine richterliche Vorinstanz des BGer bestand.<sup>35</sup> So wurden vor Gründung des BVGer jährlich mehr als 3'000 Verfügungen auf Bundesebene erlassen, welche nicht bei einer eidgenössischen Rekurskommission anfechtbar waren, sondern in der Regel direkt beim BGer angefochten werden konnten.<sup>36</sup> Mit der Schaffung einer zusätzlichen Instanz für diese Fälle sollte das BGer entlastet werden. Ausserdem sollte mit der Schaffung des BVGer eine Rechtsschutzlücke geschlossen werden für jene Fälle, welche nicht beim BGer angefochten werden konnten und jetzt beim BVGer anfechtbar sind.<sup>37</sup> Im BGG (Art. 83) ist eine Liste von 22 Ausnahmen aufgeführt worden, bei denen keine Beschwerden gegen Entscheide des BVGer an das BGer zulässig sind. Ausserdem sollte eine Reduktion von verwaltungsinernen Beschwerde- und Einspracheverfahren durch die Konzentration beim BVGer erreicht werden. Eine weitere Massnahme mit dem Ziel einer Entlastung des BGer stellt zudem die Verlagerung der Aufsicht über die Schätzungskommission im Enteignungsrecht an das BVGer dar.

Die Evaluation ist im Hinblick auf die vom BVGer übernommenen Aufgaben folgenden Fragen nachgegangen:

- Wird das BGer durch die Übernahme von Aufgaben durch das BVGer entlastet?
- Tritt eine Filterwirkung ein in dem Sinne, dass weniger Beschwerden direkt an das BGer gerichtet werden?
- Verändert sich der Rechtsschutz durch die Schaffung des BVGer? Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Ausnahmeregelungen gemäss Art. 83 BGG zu?

Wir gehen in einem ersten Abschnitt auf die ersten beiden Fragen näher ein und behandeln die Ergebnisse zum Rechtsschutz in einem weiteren Abschnitt.

Ergebnisse zur Veränderung der Arbeitsbelastung des BGer  
Wenden wir uns zunächst den Antworten zu, die sich aus den qualitativen Interviews ableiten lassen. Der grössere Teil der interviewten Personen sieht in der Übernahme

<sup>35</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1495.

<sup>36</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1495.

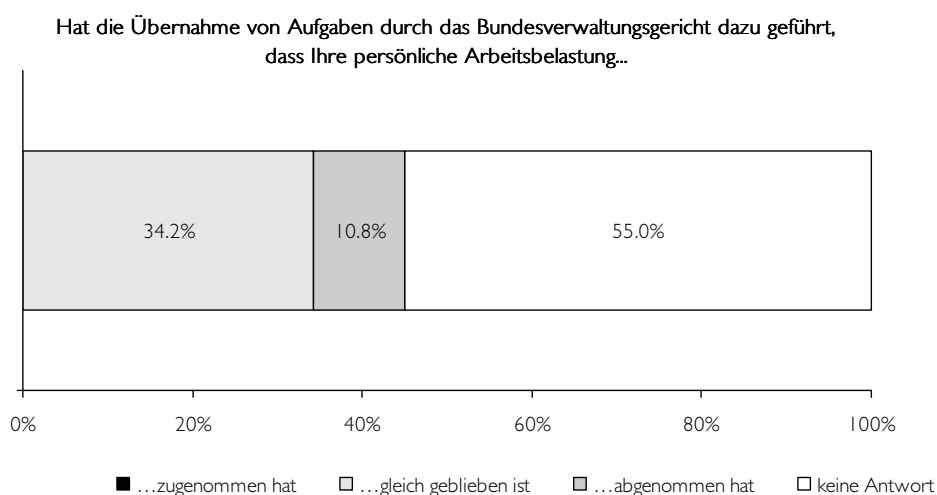
<sup>37</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4215 und 4227.

von Aufgaben durch das BVGer eine Entlastung des BGer. Diese Entlastung wird jedoch als nicht sehr hoch eingeschätzt. Indizien für die Entlastung werden in der niedrigen Anfechtungsquote von Entscheidungen des BVGer gesehen. Wenn Fälle dennoch an das BGer weitergezogen werden, so wird doch der Beurteilungsaufwand für das BGer reduziert, so die Meinung der meisten interviewten Personen. Die gute Vorarbeit des BVGer als Vorinstanz reduziere damit die Arbeit für das BGer.

In der Verlagerung der Aufsicht über Schätzungskommission wird allenfalls eine geringe Entlastung des BGer gesehen. So erbringt das BVGer heute gewisse administrative Dienstleistungen für diese Kommission, eine Aufsicht in fachlicher Hinsicht ist hingegen nicht damit verbunden. Von Seiten des BGer wird allenfalls kritisiert, dass die Kosten für diese Dienstleistungen durch das BVGer im Vergleich zu früher gestiegen sind.

Die mittels der quantitativen Online-Befragung bei den Mitarbeitenden des BGer ermittelten Ergebnisse stützen den Befund aus den Interviews wie die folgende Darstellung zeigt.

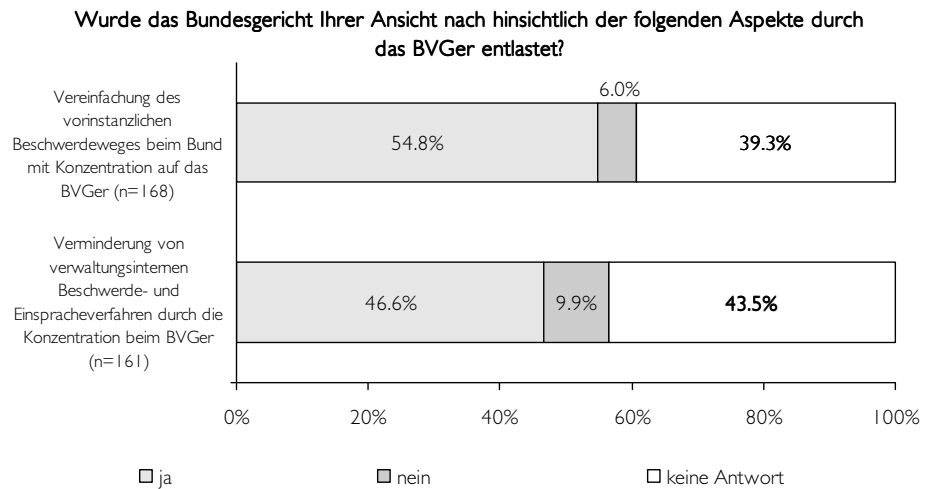
#### D 7.1: VERÄNDERUNG ARBEITSBELASTUNG: PERSPEKTIVE BGER



Quelle: Online-Befragung BGer; n=120.

Nach Meinung von rund 10 Prozent der Befragten am BGer hat die persönliche Arbeitsbelastung durch die Übernahme von Aufgaben durch das BVGer abgenommen. Der grösste Teil gibt hingegen keine Auskunft auf diese Frage beziehungsweise sieht keine Veränderung in der Revision hinsichtlich dieses Aspekts. Wenn wir die Beurteilung der Befragten am BVGer betrachten, ergibt sich ein etwas optimistischeres Bild was die Entlastungswirkung angeht.

## D 7.2: VERÄNDERUNG ARBEITSBELASTUNG: PERSPEKTIVE BVGER

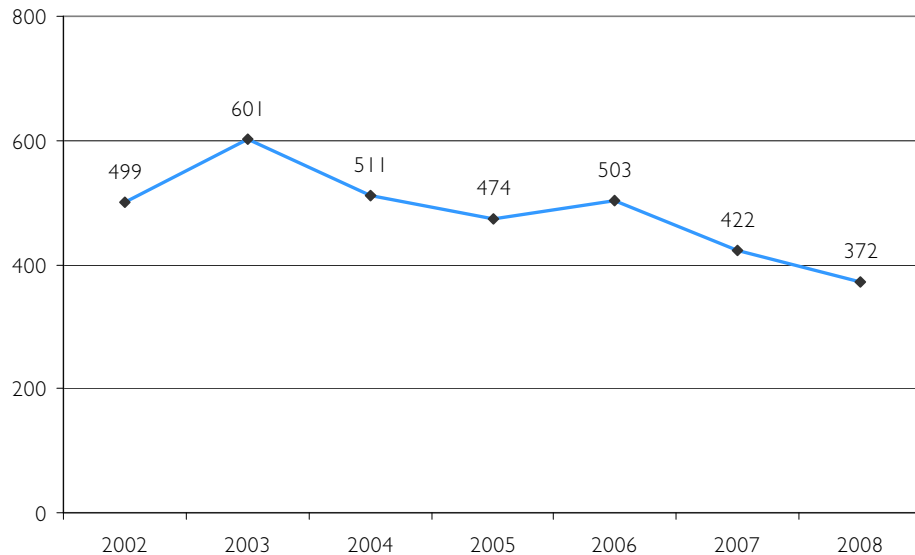


Quelle: Online-Befragung BVGer.

Ähnlich wie beim BGer wurden von einem grossen Teil der Befragten diese Fragen nicht beantwortet. Bei den Antwortenden fällt das Urteil positiv im Sinne der Entlastungswirkung aus: Etwa die Hälfte der Befragten am BVGer geht davon aus, dass eine Filterwirkung zu beobachten ist. In den qualitativen Antworten aus der Online-Befragung werden die Gründe aufgezählt, die aus Sicht der Mitarbeitenden des BVGer für die Entlastungswirkung verantwortlich sind: Es sind dies erstens die grundsätzliche Vereinfachung von Verfahren (alle Beschwerden laufen über eine Instanz, das BVGer), zweitens die Instruktionsarbeit des BVGer bei den Fällen, die an das BGer weitergezogen werden und drittens die tiefe Anfechtungsquote von Entscheiden des BVGer.

Zusammenfassend zeigen die Befragungen, dass von der Schaffung des BVGer eine Filterwirkung ausgeht: Sie wird vom BGer aber als deutlich geringer eingestuft, als vom BVGer. Inwiefern lassen sich die Entlastungswirkungen mit den Fallzahlen belegen? In der untenstehenden Darstellung sind die Beschwerden aufgeführt, die vor 2007 von den Rekurskommissionen an das BGer gelangt sind. Ab 2007 werden diese Beschwerden ans BVGer gerichtet und können von dort unter bestimmten Bedingungen ans BGer weitergezogen werden (Beschwerden sind in einer ganzen Reihe von Fällen nicht möglich, die im BGG geregelt sind; Art. 83 BGG, vgl. dazu weiter hinten).

## D 7.3: ÜBERNAHME FÄLLE BGER VON REKURSKOMMISSIONEN UND BVGER



Quelle: BGer.

Die Fälle werden nach dem Zeitpunkt ihrer Erledigung durch das BGer aufgeführt. Dabei werden für die Jahre 2007 und 2008 sowohl Fälle aufgeführt, die vom BVGer als auch von den Rekurskommissionen an das BGer weitergezogen werden. Die Zahlen zu den Rekurskommissionen werden in den nächsten Jahren verschwinden.

Die Daten aus der obigen Darstellung stützen die Ergebnisse aus den Interviews und Umfragen, wonach eine Filterwirkung eingetreten ist: Die Zahl der Beschwerden, die nach 2007 ans BGer gelangen, weisen eine deutlich sinkende Tendenz auf. Damit ist noch nichts darüber ausgesagt, wie die Dauer der Bearbeitung der Fälle sich entwickelt, die ans BGer weitergezogen werden. Die aus den Interviews und den Umfragen erhobenen Daten weisen aber nicht darauf hin, dass sich die Bearbeitungsdauer von Beschwerden gegen Entscheide des BVGer auffallend nach oben verändert hätte. Somit darf die Statistik als eine Bestätigung der durch die Interviews und die Umfragen bereits vermuteten Entlastungswirkung des BGer gewertet werden.

Ergebnisse zur Veränderung des Rechtsschutzes

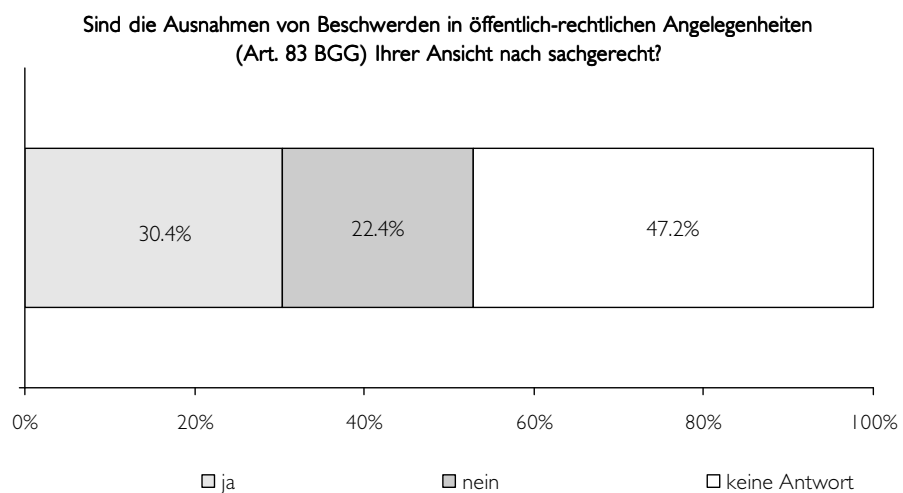
Die Schaffung des BVGer hat den Rechtsschutz nach Ansicht der von uns befragten Personen in zweierlei Hinsicht tangiert: Erstens besteht mit dem BVGer eine weitere Beschwerdeinstanz. Zweitens spielt in diesem Zusammenhang die Liste von Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG offenbar eine zentrale Rolle. Wenden wir uns zunächst dem ersten Aspekt zu.

Die qualitativen Interviews beim BGer wie auch beim BVGer lassen den Schluss zu, dass durch die Schaffung des BVGer der Rechtsschutz insgesamt erhöht worden ist. Die Befragten sind sich einig, dass dies vor allem eine Folge der Vereinheitlichung des Verfahrens im Vergleich zu den früheren Beschwerdediensten und Rekurskommissionen

ist. Ferner wurde mit der Schaffung eines von der Verwaltung unabhängigen Gerichts der Rechtsschutz in formeller und institutioneller Hinsicht erhöht.

Weniger einheitlich fällt die Beurteilung des Ausnahmekatalogs gemäss Art. 83 BGG im Hinblick auf den Rechtsschutz aus. Die Auswertung der quantitativen Befragung beim Bundesgericht vermag dies zu illustrieren. Etwa die Hälfte der Befragten hat dazu eine Antwort abgegeben. Davon erachten 30 Prozent den Ausnahmekatalog gemäss Art. 83 BGG als sachgerecht. Rund 20 Prozent üben hingegen Kritik.

#### D 7.4: AUSNAHMEN NACH ART. 83 BGG: PERSPEKTIVE BGER



Quelle: Online-Befragung BGer; n=125.

Worin besteht die Kritik an der Liste von Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG? Fast alle Befragten beim BGer, die sich kritisch zu Art. 83 geäussert haben, gaben dazu einen ausführlichen Kommentar ab. Diese Kommentare zeigen, dass eine Minderheit von Befragten beim BGer Art. 83 stark negativ beurteilt und darin eine Beeinträchtigung des Rechtsschutzes sieht. Das zentrale Argument richtet sich gegen die Liste von 22 Ausnahmen: Diese sei willkürlich zusammengestellt. Zwar ist nach Meinung der Befragten durchaus einzusehen, dass bei bestimmten politischen Fragen eine Beschränkung des Rechtsschutzes sinnvoll ist (z.B. Entscheide auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit gemäss Art. 83 lit. a). Art. 83 enthalte aber zu viele Beschränkungen des Rechtsschutzes in Fragen, die von ihrer materiellen Bedeutung her durch das BGer abschliessend zu beurteilen seien: Verwiesen wird etwa auf das Rückschiebungsverbot im Asylbereich (Art. 83 lit. d), Wirtschaftsfragen im Telekommunikationsbereich (Art. 83 lit. p) und die internationale Amtshilfe in sehr bedeutenden Fällen wie etwa bei der UBS (Art. 83 lit. h). Bei der Interpretation der Kritik ist zu beachten, dass eine Reihe von Ausnahmen bereits vor der Revision der Bundesrechtspflege bestanden. Somit darf das Ergebnis auch als indirekte Kritik an der fehlenden Bereinigung der Ausnahmeliste verstanden werden.

Die meisten Personen, die Kritik an Art. 83 BGG äusserten, schlagen als Alternative dazu die Bestimmung von Art. 84 BGG vor: Dieser sieht für internationale Rechtshilfe in Strafsachen vor, dass diese nur dann mit Beschwerden ans BGer angefochten werden können, wenn es sich um besonders bedeutsame Fälle handelt. Damit würde ein Zulassungsverfahren eingeführt, welches die Liste in Art. 83 überflüssig machen würde.

Wenn wir abschliessend die Filterwirkung und die Veränderung des Rechtsschutzes durch die Schaffung des BVGer beurteilen, kommen wir zu folgendem Befund:

#### D 7.5: FAZIT ÜBERNAHME AUFGABEN DURCH DAS BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung einer ersten Instanz auf Bundesebene im Bereich der Verwaltungsrechtspflege (BVGer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlastung des BGer durch die Schaffung des BVGer eingetreten (weniger Beschwerden, einfachere Beurteilung für das BGer).</li> <li>- Umfang der Entlastung wird unterschiedlich beurteilt: BGer geht eher von kleiner, BVGer eher von einer hohen Entlastung aus.</li> <li>- Rechtsschutz durch Vereinheitlichung des Verfahrens und Schaffung eines unabhängigen Gerichts gestiegen.</li> <li>- Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 83 BGG von einer starken Minderheit als nicht sinnvolle Beschränkung des Rechtsschutzes kritisiert.</li> </ul>

## 7.2 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BStGER

Die Auswirkungen der Schaffung des BStGer sind vergleichsweise komplex: Das BStGer nahm bereits 2004 seine Arbeit auf und hat ab 2007 weitere Aufgaben übernommen. Wir holen daher bei der Schilderung der Veränderungen etwas weiter aus und wenden uns anschliessend den Evaluationsfragen zu. An dieser Stelle soll nochmals betont werden, dass es nicht Aufgabe der Evaluation ist, die Effizienzvorlage zu beurteilen. Vielmehr konzentrieren wir uns auf den Beitrag, den die Schaffung des BStGer zur Erreichung der drei Oberziele der Revision der Bundesrechtspflege geleistet hat.

### 7.2.1 BESCHREIBUNG

Die Übernahme von Aufgaben des BGer durch das BStGer in Bellinzona erfolgte in zwei Etappen: Die Einrichtung der Strafkammer und der I. Beschwerdekammer (I. BK) auf April 2004 und die Schaffung der II. Beschwerdekammer (II. BK) per Anfang 2007.

Die *erste Etappe* startete 2004 und damit rund drei Jahre vor dem Inkrafttreten der Revision der Bundesrechtspflege. Dies hat folgenden Hintergrund: Am 22. Dezember 1999 wurden Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung beschlossen (sog. Effizienz-Vorlage AS 2001 S. 3071). Die Effizienz-Vorlage trat am 1. Januar 2002 in Kraft und hatte zum Ziel, das Strafverfolgungsinstrumentarium des Bundes an die neuen, international ausgerichteten Verbrechenformen (Wirtschaftskriminalität, kriminelle Organisationen, Terrorismus) anzu-

passen sowie die Parteirechte im Bundesstrafverfahren zu verbessern.<sup>38</sup> Als die Effizienzvorlage 1998/1999 im Parlament beraten und verabschiedet wurde, steckte das Projekt der Revision der Bundesrechtspflege/Justizreform noch in seinen Anfängen.<sup>39</sup> Der Bund wollte aber die Anliegen der Effizienzvorlage möglichst rasch realisieren. Man sah wohl das Problem, dass „wir das BGer zurzeit ja nicht noch mehr belasten können“<sup>40</sup>, glaubte aber mit dem Ausweichen auf kantonale Gerichte fürs erste eine Lösung gefunden zu haben. Konkret änderte man die Bundesstrafprozessordnung (BStP) so ab, dass die Bundesanwaltschaft in den von ihr untersuchten Verfahren, anstatt vor dem eidgenössischen Bundesstrafgericht vor einem kantonalen Gericht Anklage erheben konnte. Der Bund versprach den Kantonen, für alle ihnen dabei entstehenden Kosten aufzukommen beziehungsweise dafür Ersatz zu leisten, worauf die Kantone diesem Vorgehen „bis auf weiteres“ zustimmten.

In der Praxis hatte dieses Vorgehen in Hinblick auf die Ziele der Revision der Bundesrechtspflege folgende Konsequenzen: Die Effizienz-Vorlage brachte nicht allein den Strafverfolgungsbehörden des Bundes sofort wesentlich mehr und tendenziell komplexere Verfahren. Auch die Zahl der Verfahrensbeschwerden erhöhte sich umgehend,<sup>41</sup> und deren Beurteilung fiel in die Zuständigkeit der Anklagekammer des BGer.<sup>42</sup> Schon im Geschäftsbericht des BGer für das Jahr 2002 musste die Anklagekammer des BGer eine erhebliche Zunahme ihrer Geschäftszahlen<sup>43</sup> ausweisen. Ebenfalls erwies sich die vorgesehene Möglichkeit der Delegation von Bundesstraffällen zur Beurteilung an kantonale Gerichte in der Praxis als schwierig umsetzbar.<sup>44</sup> In dieser Situation wurde beschlossen, das Bundesgesetz über das BStGer aus dem Paket der Justizreform vorzeitig

<sup>38</sup> Dazu sind die strafrechtlichen Bundeszuständigkeiten erweitert (Revision von Art. 340 bzw. Art. 340bis (a)StGB) und das Bundesstrafprozessrecht in verschiedenen Punkten geändert worden (vgl. Botschaft vom 28. Januar 1998, 98.009, BBl 1998, S. 1529 ff.; BBl 2000, 70 ff.).

<sup>39</sup> Es war allen klar, dass der Ausbau der Ermittlungs- und Anklagebehörde eigentlich gleichzeitig mit entsprechenden Anpassungen bei den urteilenden Behörden – im Klartext: Ausbau d.h. Erhöhung der Ressourcen des BGer oder, besser noch, Umbau des BGer im Sinne der Beschränkung auf die Kernkompetenz des obersten Gerichts (Rechtskontrolle) und Schaffung einer erstinstanzlichen Bundesgerichtsbehörde – verbunden sein müsste; letzteres stand im Rahmen der geplanten, umfassenden Justizrevision auch zur Diskussion.

<sup>40</sup> Bundesrat Koller (1998): Beratungen im Ständerat vom 1.12.98, amtliches Bulletin, S. 1175.

<sup>41</sup> Mit den Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Rechtsstaatlichkeit in der Strafverfolgung sind nicht nur die Ermittlungskompetenzen der Bundesanwaltschaft erheblich erweitert, sondern neu ist auch ein generelles Beschwerderecht an die Anklagekammer des BGer gegen den Bundesanwalt und den Untersuchungsrichter eingeführt worden (Art. 105bis Abs. 2 und 3 in der Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 22. Dez. 1999 (AS 2001 3308).

<sup>42</sup> Das BGer hatte bereits anfangs 2001 vor dieser Entwicklung gewarnt: „Die Effizienz-Vorlage soll am 1. Januar 2002 in Kraft treten. Sollte – was anzunehmen ist – bis dahin das untere Bundesstrafgericht seinen Betrieb nicht aufgenommen haben, muss jedenfalls eine Übergangslösung zur Entlastung der Anklagekammer des BGer getroffen werden. Die auf Grund der Effizienz-Vorlage zu erwartende erhebliche Mehrbelastung wäre für die Anklagekammer und das BGer insgesamt in keinem Fall tragbar, auch nicht für eine Übergangsperiode, wie das BGer bereits mit Eingabe vom 22. Mai 2000 an die Eidgenössischen Räte festgehalten hat.“ (Stellungnahme des BGer vom 23. Februar 2001 zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege; BBl 2001 S. 4202).

<sup>43</sup> Zunahme der Fälle um über 30 Prozent, davon rund die Hälfte im neuen Zuständigkeitsbereich der Strafverfolgungsbehörden des Bundes. „In vielen Fällen hatte das Gericht neue Grundsatzfragen zum Bundesrecht zu beantworten“ (Geschäftsbericht BGer für das Jahr 2002, S. 5).

<sup>44</sup> Zwischen dem 1. Januar 2002 und Ende März 2004 konnten insgesamt zwei solche Verfahren vor kantonalen Gerichten durchgeführt werden.

zu beraten und in Kraft zu setzen: Das Strafgerichtsgesetz SGG trat per 1. April 2004 in Kraft, was dem BStGer die Aufnahme seiner Tätigkeit ermöglichte. Damit konnte die Anklagekammer des BGer aufgelöst werden. Ihre Aufgaben übernahm per 1. April 2004 die Beschwerdekammer des BStGer (heute I. BK). Die I. BK ist seither im Wesentlichen für folgende Aufgaben zuständig:<sup>45</sup>

- Beschwerden gegen sämtliche Amtshandlungen (oder Unterlassungen inkl. Säumnisse) der Bundesanwaltschaft und des eidgenössischen Untersuchungsrichters.
- Beschwerden in Verwaltungsstrafverfahren
- Verlängerung von Untersuchungshaft in besonderen Fällen
- Entschädigungen Beschuldigter
- Entscheidungen in Gerichtsstandskonflikten

Dem BGer kommt seither die Rolle einer Rechtsmittelinstanz zu, wobei nur Entscheide der I. BK über Zwangsmassnahmen mit Beschwerde ans BGer angefochten werden können.

Ebenfalls im April 2004 nahm die Strafkammer (SK) des BStGer ihre Tätigkeit auf. Die SK übernimmt Prozesse, für die das BGer vormals direkt zuständig war. Dabei handelt es sich um Prozesse auf Anklage der Bundesanwaltschaft im Zusammenhang mit Bundesstrafsachen. Die Entscheide der SK können analog den letztinstanzlichen kantonalen Urteilen ans BGer weitergezogen werden. Lausanne ist also auch hier zur Rechtsmittelinstanz geworden.

Die *zweite Etappe* erfolgte mit Inkrafttreten des BGG im Januar 2007 durch die Einrichtung der II. Beschwerdekammer (II. BK) als zuständige Beschwerdeinstanz im Bereich der internationalen Rechtshilfe generell, also in Auslieferungssachen<sup>46</sup> und in Fällen der akzessorischen Rechtshilfe. Die II. BK übernimmt damit Aufgaben, die früher von kantonalen Rechtsmittelinstanzen und/oder direkt vom BGer wahrgenommen worden sind. Entsprechend richten sich die Beschwerden an die II. BK gegen Vollzugsentscheide des Bundes oder von kantonalen Stellen (Art. 25 Abs. 1 IRSG). Auch in diesem Bereich verbleibt jedoch Lausanne die Aufgabe der Rechtskontrolle, indem die Entscheide der II. BK grundsätzlich ans BGer weitergezogen werden können. Allerdings beschränken sich die Weiterziehungsmöglichkeiten auf wenige Fälle (Auslieferungshaft, Beschlagnahmung von Vermögenswerten und Wertgegenständen, Übermittlung von Informationen aus dem Geheimbereich) und zusätzlich muss ein „besonders bedeutender Fall“ vorliegen (Art. 84 BGG). Damit ist die Hürde für den Weiterzug ans BGer wesentlich höher als bei den Entscheidungen der I. BK.<sup>47</sup>

Wenn wir die Veränderungen nachstehend zusammenfassen, ergibt sich folgendes Bild:

<sup>45</sup> Keller, Andreas (2007): Strafverfahren des Bundes, Praxis der Beschwerdekammer des BStGer zu Verfahrensfragen, in AJP/PJA 2/2007.

<sup>46</sup> In der Auslieferung war das BStGer bei Haft- und anderen Zwischenverfügungen schon vorher erste Rechtsmittelinstanz.

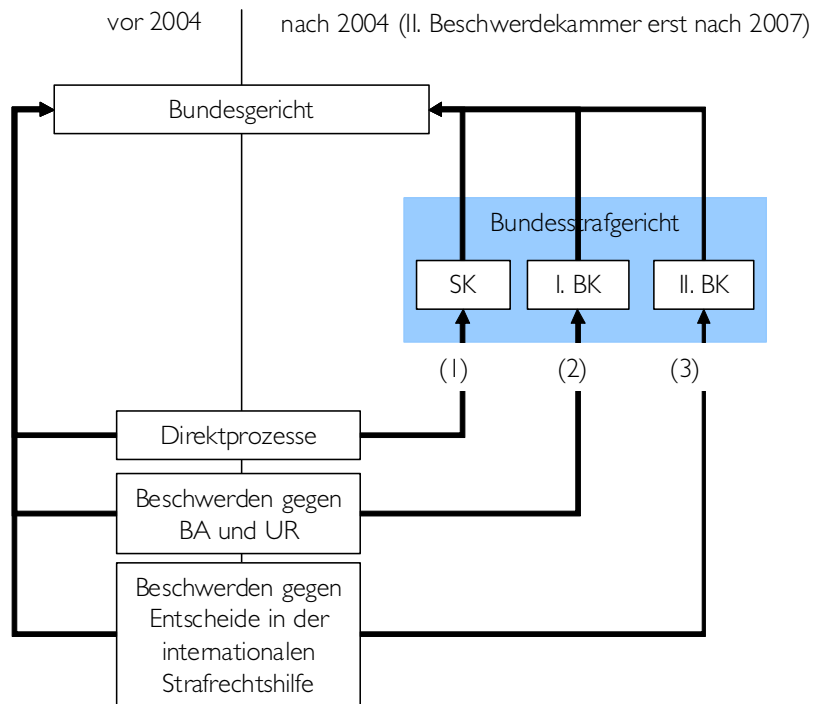
<sup>47</sup> Ursprünglich war bei der internationalen Rechtshilfe allerdings (wie bei der internationalen Amtshilfe) ein Rechtsmittel ans BGer gar nicht vorgesehen.



- (1) Direktprozesse werden nicht mehr vor BGer geführt, sondern erste Instanz in Bundesstrafprozessen ist die SK des BStGer.
- (2) Das BGer ist nicht mehr Beschwerdeinstanz in Bundesstrafsachen und Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und eidgenössische Untersuchungsrichter, sondern diese Aufgaben liegen bei der I. BK des BStGer.
- (3) Das BGer ist ebenfalls nicht mehr Beschwerdeinstanz im Bereich der internationalen Strafrechtshilfe, diese Aufgabe hat die 2. BK des BStGer übernommen.

In allen drei Bereichen verbleibt dem BGer jedoch grundsätzlich die Funktion einer Rechtsmittelinstanz.

#### D 7.6: VERÄNDERUNGEN VON AUFGABEN DES BGER DURCH ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BSTGER



Quelle: eigene Darstellung.

Für die Evaluation galt es nun, folgende Fragestellungen zu prüfen:

- Welche Veränderungen in Bezug auf die Arbeitsbelastung des BGer sind von den Verschiebungen der Aufgaben (1), (2) und (3) gemäss obiger Darstellung ausgegangen?
- Welche Veränderungen des Rechtsschutzes sind von den Verschiebungen der Aufgaben ausgegangen?

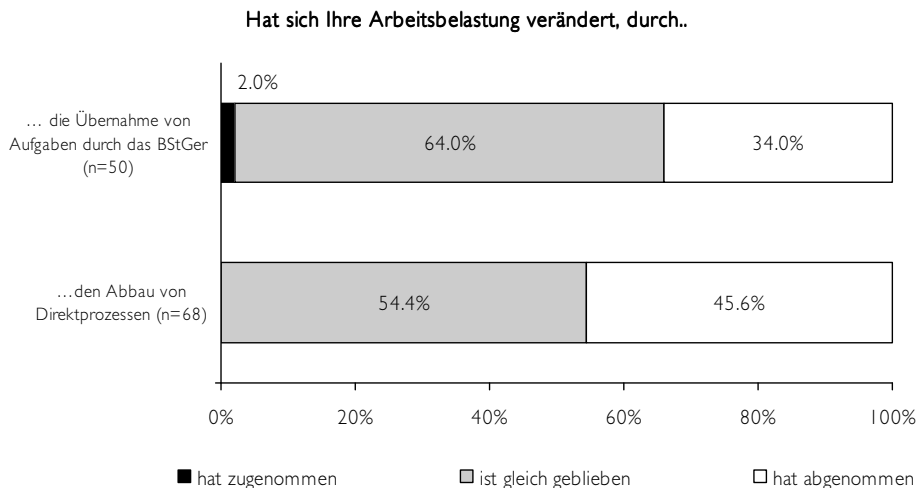
### 7.2.2 ERGEBNISSE ZUR VERÄNDERUNG DER ARBEITS- BELASTUNG DES BGER

Die persönlichen Interviews haben hinsichtlich der Entlastungswirkung durch die Schaffung des BStGer zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Sowohl die Befragten beim BStGer wie auch beim BGer sind sich darin einig, dass die Übernahme von Aufgaben durch die I. BK und insbesondere die II. BK zu einer Entlastung des BGer geführt hat. Grund dafür ist der Rückgang der Beschwerden gegen Entscheide der I. BK an das BGer und die restriktive Handhabung bei der Zulassung von Beschwerden gegen Entscheide der II. BK (Art. 84 BGG). Die Qualität der Entscheide von Fällen, die früher durch die Kantone beurteilt worden sind (Rechtshilfe), hat durch die Übernahme durch das BStGer zugenommen und entlastet somit das BGer. Obwohl nach wie vor Rekurse zu Geschäften der I. und II. BK ans BGer gelangen, ist eine Minderbelastung sichtbar: Der Aufwand zur Beurteilung einer Beschwerde liege wesentlich tiefer, als der Aufwand bei einer Erstbeurteilung.
- Die Übernahme der Bundesstrafgerichtbarkeit (SK) hat hingegen eher zu einer Mehrbelastung des BGer geführt: Durch die zunehmende Zahl von Prozessen werden vermehrt Beschwerden ans BGer gerichtet, was zu einem höheren Aufwand führt. Die Beschwerdefreudigkeit gegen Entscheide der SK ist gemäss Auskunft der InterviewpartnerInnen recht hoch: Die bisherigen Statistiken bestätigen dies und zeigen zudem eine Korrekturquote, die derzeit im Schnitt noch höher liegt, als bei Urteilen kantonaler Gerichte. Die Mehrbelastung des BGer wird nach Ansicht eines Befragten noch dadurch verstärkt, dass das BGer bei Beschwerden meistens kassatorisch entscheidet (die Fälle zur Neuurteilung an das BStGer zurückweist), womit die Möglichkeit einer erneuten Beschwerde ans BGer gegeben ist.

Die Umfrage beim BGer und beim BStGer bestätigt primär die Ergebnisse aus den Interviews: Ein Drittel der Befragten beim BGer gehen von einer Entlastung des BGer infolge der Schaffung des BStGer aus. Auch dem Abbau von Direktprozessen wird eine Reduktionswirkung zugeschrieben.

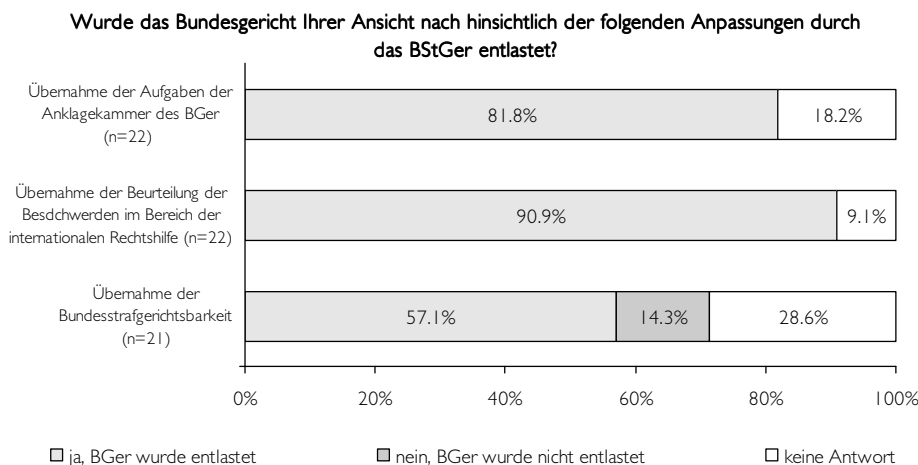
**D 7.7: VERÄNDERUNG ARBEITSBELASTUNG DURCH ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BSTGER: PERSPEKTIVE BGER**



Quelle: Online-Befragung BGer.

Die Ergebnisse der Befragten beim BStGer sind noch eindeutiger: Die Übernahme von Aufgaben durch die I. und II. BK hat nach Ansicht von mehr als 80 Prozent der Befragten zu einer Entlastung geführt. Die Übernahme der Bundesstrafgerichtsbarkeit hat hingegen nur nach Ansicht von rund 57 Prozent der Befragten zu einer Entlastung des BGer geführt, wie die folgende Darstellung zeigt.

**D 7.8: VERÄNDERUNG ARBEITSBELASTUNG DURCH ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BSTGER: PERSPEKTIVE BSTGER**



Quelle: Online-Befragung BStGer.

Wie lassen sich die unterschiedlichen Ergebnisse beim BGer und BStGer vereinbaren? Dass die Befragten beim BStGer im Grundsatz von einer Entlastung ausgehen, ist nahe liegend, war doch die Entlastung des BGer eines der erklärten Ziele der Schaffung des BStGer. Wenn wir die qualitativen Antworten der Online-Befragung auswerten, lässt sich zudem erkennen, dass die Befragten beim BStGer die Entlastungswirkung sehr differenziert beurteilen: Im Wesentlichen halten sie fest, dass die Einführung des BStGer das BGer entlastet hat, vor allem im Hinblick auf die Fälle, die von der I. und II. BK bearbeitet werden. Die Effizienz-Vorlage (Ausbau der Bundeskompetenzen in der Strafverfolgung) hat nach Meinung der Befragten mindestens einen Teil dieser Entlastung aber wieder kompensiert.<sup>48</sup> Effektiv dürften die Effizienz-Vorlage und die Tatsache, dass das BGer schon Jahre vor Schaffung des BStGer faktisch keine Direktprozesse mehr an die Hand genommen hatte, die entscheidenden Gründe sein, warum sich Lausanne von Bellinzona letztlich nicht oder kaum entlastet fühlt. Die Optik des BGer wird gestützt durch die Entwicklung der Fallzahlen, wie nachstehend in einer kurzen Übersicht – im Sinne einer Plausibilitätsprüfung der Umfragedaten – dargelegt wird. Gleichzeitig liefert die Entwicklung der Fallzahlen aber auch eine plausible Erklärung, warum BGer und BStGer die Entlastungswirkung der Schaffung des BStGer unterschiedlich – und beide aus ihrer Sicht durchaus mit guten Gründen – beurteilen.

Wir wenden uns zunächst der Veränderung (1) zu, der Übernahme von Direktprozessen durch das BStGer. Die Daten bestätigen den Befund aus den Interviews und der Umfrage: Die Übernahme von Direktprozessen führte zu keiner Entlastung, sondern – bezogen auf den Bereich der Bundesstrafsachen – zu einer zusätzlichen Belastung des BGer. Das BGer hatte seit 1999 überhaupt keine Direktprozesse mehr durchgeführt,<sup>49</sup> und in den rund zehn Jahren vorher gab es weniger als einen Direktprozess pro Jahr. Somit hat das Strafgerichtsgesetz (SGG) gleichsam den Status quo „legalisiert“ und im übrigen sichergestellt, dass das BGer auch in Zukunft keine erstinstanzlichen Strafverfahren mehr führen muss.<sup>50</sup> In der folgenden Tabelle sind die entsprechenden Fallzahlen aufgeführt.

<sup>48</sup> Dass die Effizienz-Vorlage allen Ebenen des Bundes, also insbesondere auch den Rechtskontrollinstanzen einen erheblichen Mehraufwand bringen würde, lag jedoch in der Natur des Anliegens, in einem bestimmten Bereich die Strafverfolgung auf Bundesebene auszuweiten und zu intensivieren.

<sup>49</sup> Letzter in Lausanne durchgeführter Bundesstrafprozess betraf Anklagen im Zusammenhang mit den so genannten „Diamantfeiern“. (Urteilsdatum: 29. Oktober 1999).

<sup>50</sup> „In den letzten Jahren hat sich mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass das Fehlen eines unterinstanzlichen Bundesstrafgerichts einen der gravierendsten Mängel der eidgenössischen Justizorganisation darstellt“ (aus der Stellungnahme des BGer vom 23. Februar 2001 zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege; BBl 2001 S. 4202).

## D 7.9: URTEILE IN BUNDESSTRAFPROZESSEN SEIT SCHAFFUNG DES BSTGER (SK)

Jahr	Fälle Strafammer				Rechtsmittel an BGer*				
	Eingang**	Davon Anklagen	Rück weisungen BG	Erledigt	Eingang	Davon Abgeschrieben	Nichteintreten	Abgewiesen	Gutgeheissen
2004	9	7		4	1	1	0	0	0
2005	11	8	1	13	4	1	1	1	1
2006	26	20	4	16	12	0	0	8	4
2007	33	23	8	24	15	0	1	6	8
2008	23***	18	5	20	16	1	6	4	5

Quelle: BStGer.

\* Bis 2006 Nichtigkeitsbeschwerden gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b SGG, ab 2007 Beschwerden in Strafsachen gemäss Art. 78 u. 80 Abs.1 BGG; \*\* inklusive nachträgliche Verfahren; \*\*\* ohne drei Abtrennungen.

Die Tabelle zeigt auf, dass seit Aufnahme der Tätigkeit der SK die Anzahl der Prozesse und parallel dazu die Beschwerden ans BGer stetig zugenommen haben. 2008 sind bei 18 Anklagen (= Entscheide) in 16 Fällen Rechtsmittel ergriffen worden. Dies ist absolut gesehen zwar nicht viel und die Beschwerden machen insgesamt nur einen Bruchteil der Beschwerden aus, welche vom Kassationshof des BGer (bis Ende 2006) respektive von der strafrechtlichen Abteilung (seit 1.1.2007) zu beurteilen waren. Es handelt sich bei den Beschwerden aber um Verfahren, die vom Umfang und/oder der rechtlichen Komplexität her einen überdurchschnittlichen Beurteilungsaufwand verursachen. Somit lässt sich festhalten, dass sich das BGer seit dem 1. April 2004 wesentlich mehr mit Bundesstrafsachen befassen muss, als in den Jahren zuvor.

Wenden wir uns den Daten zu, welche die Entwicklung der Fälle darstellen, die durch die I. BK behandelt werden. Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der Beschwerden an die ehemalige Anklagekammer des BGer (vor 2004) und die Zahl der Fälle, in denen Beschwerde gegen Entscheide der I. BK geführt worden ist.

## D 7.10: GESCHÄFTSZAHLEN DER ANKLAGEKAMMER (BGER) UND DER I. BK (BSTGER)

	Fälle Anklagekammer BGer		Eingang	Erledigt
	Eingang	Erledigt (bis 2004) gutgeheissen (ab 2004)		
2000	72	66		
2001	98	92		
2002	128	134		
2003	146	117		
2004 (bis 31. März)	33	75*		
	Rechtsmittel an BGer		Beschwerden an I. BK	
2004	16	3	231	186
2005	27	11	296	292
2006	27	7	308	304
2007	28	4	169	190
2008	37	15	229**	206

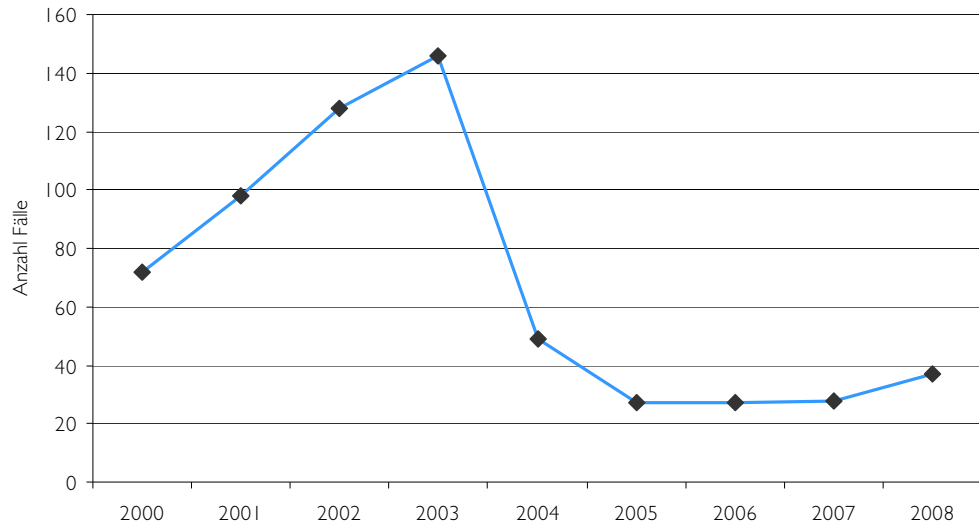
Quelle: BStGer; Jahresberichte BGer.

\* Per 1.4.2004 wurden 21 Fälle von der AK an das BStGer überwiesen; \*\* 22 Geschäfte/Entscheide betreffen einen Fall.

Es zeigt sich, dass die Zahl der Rechtsmittel ans BGer (damals an die Anklagekammer) nach Inkrafttreten der Effizienz-Vorlage (2002) erheblich angestiegen und mit Inkrafttreten des SGG (1.4.2004) stark zurückgegangen ist. Die Filterwirkung kann mit dem Hinweis auf die Gesamtzahl der Beschwerden illustriert werden, welche bei der I. BK erhoben beziehungsweise von dieser entschieden worden sind: Bis heute sind im Schnitt nur etwa 10 Prozent der Urteile der I. BK überhaupt ans BGer weitergezogen worden – übrigens nur in knapp einem Drittel mit Erfolg.

In der folgenden Darstellung ist der Rückgang der Arbeitslast beim BGer grafisch dargestellt, indem die Eingänge von Beschwerden an das BGer zwischen 2000 und 2008 gemäss obiger Tabelle dargestellt sind.

### D 7.11 BESCHWERDEN AN DIE ANKLAGEKAMMER DES BGER UND BESCHWERDEN GEGEN ENTSCHEIDE DER I.BK



Quelle: BStGer; Jahresberichte BGer, in der Tabelle sind die Eingänge der Beschwerden ans BGer aufgeführt (bis April 2004 Beschwerden direkt an die Anklagekammer des BGer, ab April 2004 Beschwerden gegen Entscheide der I. BK des BStGer).

Erklären lässt sich die deutliche Entlastung des BGer damit, dass nur Entscheide der I. BK über Zwangsmassnahmen (Art. 33 Abs. 3 lit a SGG bzw. Art. 79 BGG<sup>51</sup>) beim BGer anfechtbar sind, womit ein erheblicher Teil der Entscheide der I. BK endgültig ist.

Wie haben sich jene Fälle entwickelt, welche von der II. BK behandelt werden (Beschwerden gegen Entscheide über Auslieferungen, inkl. Auslieferungshaft, akzessorische Rechtshilfe des Bundes und der Kantone)? Auch hier bestätigen die Daten die Ergebnisse aus den Interviews: Die Schaffung der II. BK führt zu einer Entlastung des BGer. In der untenstehenden Tabelle sind die Beschwerden gegen Entscheide zur internationalen Rechtshilfe aufgeführt, die vor und nach 2007 beim BGer erhoben worden sind.

<sup>51</sup> Strafprozessuale Zwangsmassnahmenentscheide sind gemäss Praxis des BGer bspw. die Anordnung bzw. Verlängerung von Untersuchungs- oder Auslieferungshaft (oder diesbezügliche Ersatzmassnahmen), Kontensperre, Beschlagnahmung von Vermögen, Durchsuchung und Beschlagnahmung von Dokumenten, Editionsverfügung gegenüber Banken mit gleichzeitigem Kommunikationsverbot (BGE 131 IV 52, 133 IV 278). Gemäss Rechtsprechung (BGE 134 IV 237) besteht jedoch keine Beschränkung der Beschwerdemöglichkeit auf Zwangsmassnahmen bei verfahrensleitenden Entscheiden des Präsidenten der Strafkammer (soweit solche im Rahmen von Art. 92 bis 94 BGG angefochten werden können).

## D 7.12: ENTSCHEIDE IM BEREICH INTERNATIONALE RECHTSHILFE

	Entscheide BGer im Bereich internationaler Rechtshilfe	
2001	130	
2002	122	
2003	126	
2004	148	
2005	165	
2006	127	
	Rechtsmittel an BGer* gegen Entscheide der II. BK	Beschwerden an II. BK BStGer*
2007	40	211
2008	68	317

Quelle: BStGer; Jahresberichte BGer.

\*Anzahl der Eingänge.

Der Anstieg der Beschwerdezahl von 2007 auf 2008 bei der II. BK ist im Übergangsrecht begründet (BGG auf nach dem 1.1.2007 ergangene Entscheide anwendbar; Art. 132 Abs. 1 BGG<sup>52</sup>). Für einen (vorläufigen) Vorher-Nachher-Vergleich sind darum erst die Zahlen des Jahres 2008 geeignet. Auf dieser Basis hat sich die Zahl der Beschwerden ans BGer im Bereich der internationalen Rechtshilfe mit dem neuen Instanzenzug im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 (136) halbiert. Ausserdem wurden über 80 Prozent der Beschwerden (35 von 40 im Jahr 2007, 55 von 68 im Jahr 2008) materiell nicht beurteilt (Nichteintretensentscheide) – praktisch immer mangels Vorliegens eines „besonders bedeutenden Fall[s]“. Gestützt auf diese Zahlen kann eindeutig von einer Entlastung des BGer ausgegangen werden.

#### Ergebnisse zur Veränderung des Rechtsschutzes

Wenn wir die Ergebnisse der Interviews betrachten, so hat nach Meinung der Befragten der Rechtsschutz durch die Schaffung des BStGer klar zugenommen. Im Vergleich zur Situation vor 2004 respektive 2007 werden die Fälle durch zwei Instanzen beurteilt, bei denen eine entsprechende Rekursmöglichkeit besteht. Verschiedentlich wird von Interviewten, aber auch in den qualitativen Antworten der Umfrage zusätzlich auf Aspekte hingewiesen, die den Rechtsschutz weiter verbessert haben. Zwei Punkte sind in diesem Kontext aufzuführen:

- Die Verlagerung der Beschwerden in der internationalen Rechtshilfe von den Kantonen zum BStGer hat die Rechtsprechung vereinheitlicht und damit den Rechtsschutz erhöht.
- Nach dem Urteil eines Interviewten und Rückmeldungen aus der Umfrage sind die Rechte der Beschuldigten verbessert worden: Namentlich die Akteneinsicht und die Rechte der Anwälte würden in der heutigen Praxis des BStGer strikter zu

<sup>52</sup> Der Beschwerdeeingang in den ersten Monaten des Jahres 2007 war dementsprechend noch gering, eben deutlich geringer als in der gleichen Zeit des Jahres 2008 (vgl. auch Geschäftsbericht für das Jahr 2007, Teil BStGer bzw. II. BK; S. 47).



Gunsten des Beschuldigten ausgelegt. Andere Interviewte glauben hingegen nicht, dass sich in dieser Hinsicht eine Veränderung ergeben habe.

Im Hinblick auf einige Aspekte wird die Erhöhung des Rechtsschutzes allerdings auch kritisch hinterfragt:<sup>53</sup>

- Ein Aspekt betrifft die Dauer der Verfahren: Namentlich in der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen bestehe die Gefahr einer Verlängerung der Verfahren. Die Schweiz sei in diesem Bereich international bereits in die Kritik geraten. Es stelle sich die Frage, ob bei einem Hilfsverfahren (wie es die Rechtshilfe darstellt), wirklich ein doppelter Instanzenzug notwendig sei. Schliesslich würden die Fälle ja im Ausland vollständig (d.h. materiell) beurteilt, einschliesslich der entsprechenden Rekursmöglichkeiten.
- Ein weiterer Aspekt ergibt sich aus dem Vergleich mit dem Rechtsschutz auf Stufe der Kantone: Einige Befragte kritisieren, dass der Rechtsschutz im Verfahren der Bundesanwaltschaft bescheidener sei, als auf Stufe der Kantone. Dort kann der Beschuldigte in allen Fällen bei zwei Instanzen klagen, während auf Stufe des Bundes dies wegen der restriktiven Bedingungen für eine Beschwerde ans BGer nicht überall der Fall ist.

Auf Grund der Ausführungen kommen wir zu folgendem Fazit:

#### D 7.13: FAZIT ÜBERNAHME AUFGABEN DURCH DAS BSTGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung einer ersten Strafinstanz auf Bundesebene (BStGer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlastung des BGer durch die Schaffung der Vorinstanz (I. und II. Beschwerdekammer).</li> <li>- Mehrbelastung des BGer als Folge der Effizienzvorlage (Beschwerden gegen Entscheide der SK).</li> <li>- Insgesamt beurteilen die Evaluatoren die Entlastungswirkung höher, als die Mehrbelastung.</li> <li>- Moderater Ausbau des Rechtsschutzes durch doppelten Instanzenzug und Beschwerdemöglichkeit ans BGer.</li> <li>- Verlängerung der Verfahren vor allem bei internationaler Rechtshilfe.</li> </ul>

### 7.3 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH KANTONALE VORINSTANZEN

Das BGG verpflichtet die Kantone, in grundsätzlich allen Fällen obere Gerichte als Vorinstanzen des BGer einzusetzen (BGG Art. 75, Abs. 2, Art. 80 Abs. 2, Art. 86 Abs. 2 und Art. 114). Es ist den Kantonen zudem nicht mehr gestattet, Fälle nur von

<sup>53</sup> Diese Aspekte werden insbesondere vom Bundesamt für Justiz aufgeworfen. Vgl. dazu Bundesamt für Justiz (2008): Evaluationsbericht, Neue Rechtswege/Rechtsmittelverfahren in der internationalen Strafrechtshilfe, Bern.

einer Instanz beurteilen zu lassen (doppelter Instanzenzug). Ferner muss das Gericht, welches als letzte kantonale Instanz einen Fall prüft, den Sachverhalt frei prüfen (volle Kognition). Mit diesen Änderungen soll einerseits dafür gesorgt werden, dass das BGer entlastet wird und andererseits die Rechtsweggarantie umgesetzt werden.<sup>54</sup> Ausnahmen vom doppelten Instanzenzug und Grundsatz, dass der letzte kantonale Entscheid von einem oberen Gericht gefällt wird, sind nur im Bereichen möglich, die der Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten zugewiesen sind (es handelt sich um Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter<sup>55</sup>). Die Kantone erhalten gemäss Art. 130 BGG zwei Fristen, um den doppelten Instanzenzug umzusetzen: Im Bereich des öffentlichen Rechts war der doppelte Instanzenzug bis am 31. Dezember 2008 zu realisieren. Im Bereich des Zivil- und Strafrechts läuft die Frist für die Anpassung der Bestimmungen bis am 31. Dezember 2011. Ausgehend von diesen Vorschriften geht die Evaluation folgenden Fragen nach:

- Wie weit gehen von der Revision der Bundesrechtspflege materielle Änderungen in den Bereichen doppelter Instanzenzug, Einsetzung oberer Gerichte und der Kognition bei den Kantonen aus?
- Sind durch die allfälligen Veränderungen Entlastungswirkungen beim BGer eingetreten?

Wir haben mittels Interviews und Auswertung von Dokumenten zunächst bei sieben Kantonen nach Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege gesucht. Dies sind die Kantone Bern, Tessin, Wallis, Waadt, Zürich, Schaffhausen und Solothurn. Die Auswahl erfolgte nach Einwohnerzahl und Sprache. Unterschiedliche Auswirkungen auf die Reform oder Differenzen in der Organisation der oberen kantonalen Gerichte wurden bei der Auswahl nicht berücksichtigt.<sup>56</sup>

Befragt wurden durchwegs Richterinnen und Richter von oberen kantonalen Gerichten. In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse dargestellt. Die Übersicht kann nicht den Anspruch der Vollständigkeit erheben. Sie basiert vielmehr auf einer Einschätzung der von uns befragten Personen. Teilweise haben diese auch weitere Kolleginnen und Kollegen kontaktiert. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Veränderungen nicht erfasst worden sind. Das in der folgenden Tabelle dargestellte Gesamtergebnis ist aber sehr einheitlich und dürfte den Trend in den sieben untersuchten Kantonen recht gut wiedergeben.

<sup>54</sup> Auer, Christoph (2006): Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in ZBl 3/2006, S. 123.

<sup>55</sup> Auer, Christoph (2006): Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in ZBl 3/2006, S. 124–125.

<sup>56</sup> Die Untersuchung in sieben Kantonen hat explorativen Charakter. Eine Repräsentativität der Fallkantonen für die ganze Schweiz wurde nicht angestrebt.

## D 7.14: VERÄNDERUNGEN AUF KANTONALER STUFE

Kantone	Wurden neue obere Gerichte geschaffen?	Wurden neue Vorinstanzen von oberen Gerichten geschaffen?	Veränderung der Kognition des obersten kantonalen Gerichts?
BE	- Nein	- Schaffung eines Spezialgerichts (Zwangsmassnahmengericht und Wirtschaftsstraengericht)	- Nein
TI	- Nein	- Nein	- Nein
VS	- Nein	- Nein	- Nein
VD	- Teilweise: Schaffung einer eigenen Kammer zum Sozialversicherungsrecht beim Kantonsgericht	- Ja	- Nein
ZH	- Nein	- Nein	- Nein
SH	- Nein Einzig Rechtspflegekommission, die bisher nie tagte	- Nein	- Bescheiden oder gar nicht
SO	- Nein	- Nein	- Nein

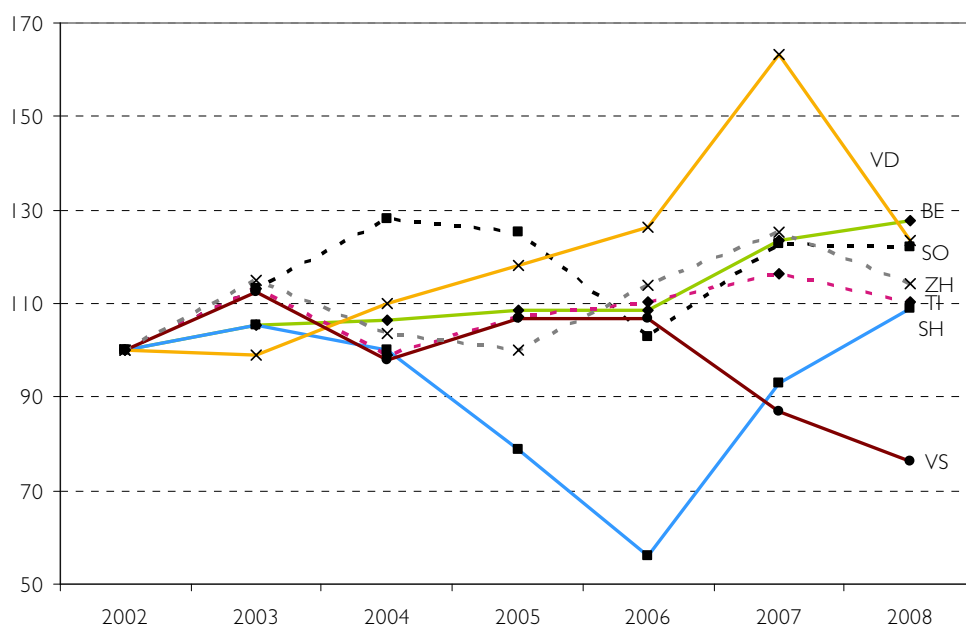
In den sieben Kantonen sind von der Revision der Bundesrechtspflege nur marginale Veränderungen in Bezug auf die Schaffung oberer Gerichte, von Vorinstanzen oder Veränderung der Kognition ausgegangen. Die drei ermittelten Veränderungen in den Kantonen Bern, Waadt und Schaffhausen sind zudem eher bescheiden und betreffen vorrangig die organisatorischen Veränderungen innerhalb bestehender Institutionen. Auf Grund dieses Befunds lässt sich der Schluss ableiten, dass die Voraussetzungen für eine Entlastungswirkung (starke Veränderungen auf kantonaler Stufe) weitgehend fehlen (die Schaffung neuer Gerichte waren auf Grund der Revision im Bereich des öffentlichen Rechts in der Regel nicht notwendig, vielmehr wurden die Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte verändert).

In den Gesprächen haben wir die sieben interviewten Personen der oberen kantonalen Gerichte gebeten, eine Beurteilung der Entlastungswirkung des BGer infolge der Revision der Bundesrechtspflege vorzunehmen, insofern diese auf Veränderungen bei den Kantonen zurückzuführen ist. Angesichts der marginalen materiellen Veränderungen überrascht es nicht, dass die Befragten von keiner Entlastungswirkung ausgehen. Diese Beurteilung deckt sich weitgehend mit jener aus den Interviews beim BGer. In den Interviews wurde allerdings auch angedeutet, dass sich dies in Zukunft ändern könnte:

Erstens laufen die Übergangsfristen im Bereich des Zivil- und Strafrechts noch und zweitens dürfte die Veränderung der Zivil- und Strafprozessordnung (ZPO, StPO) gewisse Auswirkungen haben (wobei diese nicht direkt mit der Revision der Bundesrechtspflege verbunden sind).

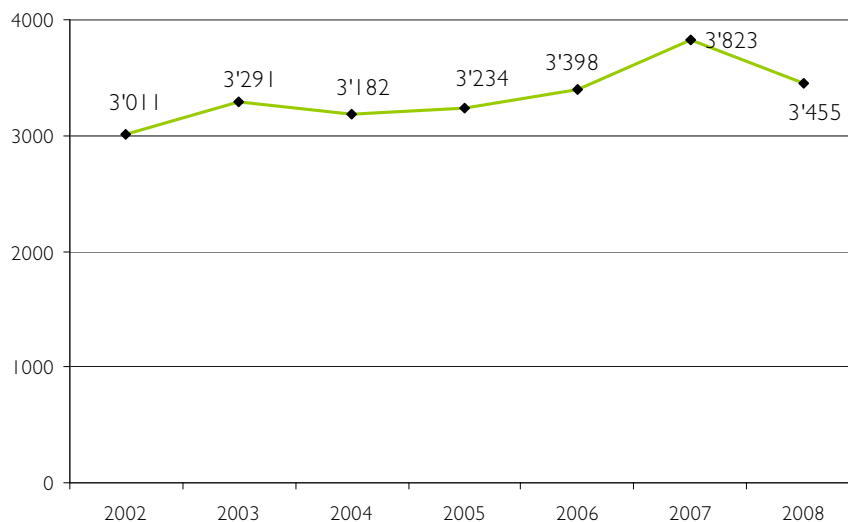
Die geschilderten Ergebnisse aus den Interviews lassen sich mittels Daten weitgehend bestätigen. In den folgenden zwei Darstellungen ist die Zahl der Beschwerden aufgeführt, die gegen letztinstanzliche Entscheide der sieben Kantone beim BGer in der Zeit von 2002 bis 2008 geführt worden sind. Die erste Darstellung zeigt die Zahl der Fälle, indiziert auf 2002. Die zweite Darstellung zeigt die Gesamtzahl der Beschwerden zwischen 2002 bis 2008.

D 7.15: WEITERZUG KANTONALER ENTSCHEIDUNGEN AN DAS BGER



Quelle: Daten BGer; das Jahr 2002 ist für alle Kantone als Referenzwert gewählt worden (Index 2002=100), ausgewertet wurde das Total der Fälle, die im jeweiligen Jahr erledigt worden sind.

## D 7.16: ÜBERNAHME FÄLLE BGER VON 7 FALLKANTONEN TOTAL



Quelle: Daten BGer; ausgewertet wurde das Total der Fälle, die im jeweiligen Jahr erledigt worden sind.

Die Zahl der Beschwerden schwankt stark und zwar im Vergleich zwischen den Kantonen und auch innerhalb der Kantone. Um Erklärungen für die teilweise massiven Schwankungen zwischen den Kantonen (z.B. in SH, VS und VD) zu finden, wäre eine detailliertere Betrachtung der Urteile in den jeweiligen Kantonen nötig. Von diesem Schritt wurde jedoch abgesehen, da es keine Indizien dafür gibt, dass die Reform der Bundesrechtspflege ursächlich für die Schwankungen zwischen den Kantonen ist. Betrachten wir hingegen das Gesamtbild und die aggregierten Zahlen, so lässt sich ein leicht ansteigender Trend von Beschwerden ans BGer erkennen. Dieser Trend erfährt ab 2007 (Einführung der Revision der Bundesrechtspflege) nur eine geringe Veränderung nach unten. Damit wird bestätigt, dass die Revision der Bundesrechtspflege zumindest in den sieben untersuchten Kantonen zu keiner sichtbaren Entlastungswirkung beim BGer geführt hat. Auch die starke Abnahme der Beschwerden aus dem Kanton Wallis lassen sich zumindest auf Grund unserer Daten nicht auf die Revision der Bundesrechtspflege zurückführen. Zudem dürfen die Resultate an dieser Stelle nicht überinterpretiert werden, da mit dem Jahr 2008 nur ein Jahr betrachtet werden kann, in welchem Auswirkungen der Reform spürbar sind. Insgesamt lassen sich unsere Befunde wie folgt zusammenfassen.

## D 7.17: FAZIT ÜBERNAHME AUFGABEN DURCH KANTONALE VORINSTANZEN

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung eines doppelten Instanzenzugs auf kantonaler Ebene und vollständige Kognition oberer kantonalen Gerichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marginale materielle Veränderungen (Schaffung oberer kantonalen Gerichte, Schaffung von Vorinstanzen bei den Kantonen, Veränderung der Kognition oberer kantonalen Gerichte).</li> <li>- Kaum Entlastungswirkung des BGer.</li> </ul>

## 8 AUSWIRKUNG DER VERÄNDERUNG DER KOGNITION

In drei Bereichen hat die Revision der Bundesrechtspflege zu wesentlichen Veränderungen der Kognition geführt. Es sind dies Bestimmungen zum Sozialversicherungsrecht, zur Kognition des BVer und zur Kognition der oberen kantonalen Gerichte. Letzteres wurde bereits weiter vorne besprochen.

### 8.1 BESCHRÄNKUNG DER KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Die Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsrecht wurde im Hinblick auf eine Entlastung des BVer eingeführt. Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) hatte noch eine umfassende Kognition verlangt: Das EVG hatte somit in Streitfragen betreffend Sozialversicherungsleistungen eine Rechts-, Sachverhalts- und Angemessenheitskontrolle durchzuführen. Diese Bestimmung wurde mit dem BGG verändert: Neu gilt auch in Beschwerden zu Sozialversicherungsleistungen die gleiche Kognition des BVer, wie in allen anderen verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten. Das heisst, das BVer überprüft die Rechtsanwendung und legt seinem Urteil grundsätzlich den Sachverhalt zu Grunde, der von der Vorinstanz festgestellt worden ist.<sup>57</sup> Nach Art. 97 BGG kann so die Feststellung des Sachverhalts nur mehr dann gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Ausnahmen von der Kognitionsbeschränkung für das ehemalige EVG gibt es heute zudem nur noch im Bereich von Streitigkeiten um Geldleistungen der Militär- oder Unfallversicherung (nach Art. 97 Abs. 2 BGG). Die Evaluation ist folgender Frage nachgegangen:

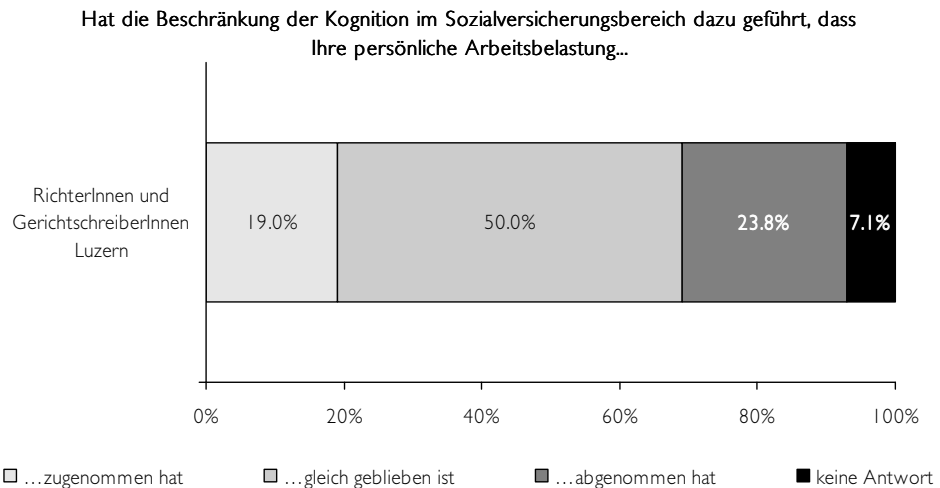
- Wie wird die Neuregelung der Kognition im Sozialversicherungsrecht angewendet?
- Geht davon eine Reduktion der Arbeitsbelastung des BVer aus?

In den persönlichen Interviews mit den Befragten des BVer wird die Beschränkung der Kognition als eine der wichtigsten Massnahmen zur Entlastung des BVer betrachtet. So äussert sich ein Interviewpartner dahingehend, dass für die beiden Abteilungen in Luzern mit der Beschränkung der Kognition eine massive Entlastungswirkung einhergehe. Die Zahl der Pendenzen sei seit 2007 massiv zurückgegangen. Weiter kann eine Straffung von Verfahren und eine Zunahme von Entscheiden auf Nichteintreten beobachtet werden. Zwei gegenläufige Effekte sind allerdings zu beobachten: Einerseits versuchen die Beschwerdeführenden als Reaktion auf die eingeschränkte Kognition verstärkt aus Tatfragen Rechtsfragen abzuleiten. Andererseits greifen Richterinnen und Richter des BVer Sachverhalte auch unter dem Titel der Rechtsfrage von sich aus wieder auf. Beide Effekte sind aber nicht so ausgeprägt, als dass sie die Entlastungswirkung zu kompensieren vermöchten.

<sup>57</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4238.

Die Ergebnisse der quantitativen Online-Befragung bestätigen den Befund aus den Interviews nur zum Teil, wie die untenstehende Abbildung zeigt. Dort sind nur die Ergebnisse der Befragten aufgeführt, welche in Luzern bei der I. und II. sozialrechtlichen Abteilungen arbeiten.

#### D 8.1: BEURTEILUNG BESCHRÄNKUNG KOGNITION BGER LUZERN



Quelle: Online-Befragung BGer; n=42.

Knapp ein Viertel der befragten Personen aus den beiden sozialrechtlichen Abteilungen geben an, dass ihre Arbeitsbelastung auf Grund der Beschränkung der Kognition zurückgegangen ist. Umgekehrt geben aber auch 19 Prozent an, dass durch die Kognitionsbeschränkung die Arbeitsbelastung gestiegen sei. Die Hälfte der Befragten kann keine Veränderung beobachten. Die offenen Antworten aus der Online-Befragung geben zumindest teilweise Aufschluss über die Gründe, welche zu einer Mehrbelastung geführt haben:

- Es gibt einen Mehraufwand wegen der Pflicht zur Abgrenzung zwischen Sach- und Rechtsfragen.
- Die Einschränkung der Kognition führt zu einer Verlagerung weg von materiellen hin zu formellrechtlichen Fragestellungen.
- Der Verzicht auf volle Kognition führt im Sozialversicherungsrecht zu einer Zersplitterung der kantonalen Praxis.
- Die Einschränkung der Kognition stellt für den Rechtsuchenden eine Verschlechterung dar, ohne dass damit eine wesentliche Verbesserung beziehungsweise Entlastung des Gerichts hätte erreicht werden können.
- Es gibt keine Entlastung, da die Anwälte praktisch in jeder Beschwerde eine willkürliche und rechtsverletzende vorinstanzliche Würdigung des Sachverhalts rügen.

Die Ergebnisse aus den Interviews und der Umfrage lassen somit keine eindeutige Beurteilung zu. Wir haben daher als dritte Datenquelle die Dauer für die Bearbeitung von Fällen im Bereich der Invalidenversicherung vor dem BGer herangezogen. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung zwischen 2005 und 2008.

D 8.2: DAUER BEARBEITUNG VON IV-FÄLLEN BGER

Jahr	Weniger als ein Monat	1–6 Monate	7–12 Monate	1–2 Jahre	Mehr als 2 Jahre	Total
2005	0.8%	24.5%	58.2%	14.3%	2.3%	883 Fälle (100%)
2006	0.6%	22.2%	47.8%	27.4%	2%	964 Fälle (100%)
2007	2.7%	43%	29.8%	24.3%	0.2%	1'241 Fälle (100%)
2008	7.5%	55.7%	28.6%	8.2%	-	1'123 Fälle (100%)

Quelle: BGer.

Es zeigt sich, dass der Anteil der Fälle in den zwei linken Spalten zunehmen: Die Zahl der Entscheide mit einer Bearbeitungsdauer von weniger als einem Monat und einem bis sechs Monaten nehmen deutlich zu. Dies stützt die Hypothese, dass eine Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht zu einer schnelleren Bearbeitung von Fällen und damit zu einer Entlastung des BGer geführt hat. Jedoch gilt zu beachten, dass die absolute Zahl der Fälle insbesondere zwischen 2006 und 2007 stark zugenommen hat. Es ist somit gut möglich, dass die Reduktion des Aufwands infolge der beschränkten Kognition durch eine Zunahme der Fälle (über-)kompensiert worden ist.

Insgesamt fällt die Würdigung der Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht nicht ganz homogen aus, auch wenn die Massnahmen per se betrachtet den Aufwand des BGer sicherlich per saldo reduziert haben.

D 8.3: FAZIT BESCHRÄNKUNG KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Eingeschränkte Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlastungswirkung ist vorhanden.</li> <li>- Entlastungswirkung wird teilweise durch Reaktion der Beschwerdeführenden und formale Zusatzaufwendungen kompensiert.</li> <li>- Auswirkung auf den Rechtsschutz wird unterschiedlich beurteilt.</li> </ul>

## 8.2 WAHRNEHMUNG DER VOLLEN KOGNITION DURCH DAS BVGER

Das BVGer prüft die bei ihm eingereichten Beschwerden grundsätzlich in voller Kognition (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren VwVG Art. 49). Diese Bestimmung



galt allerdings auch für die früheren Rekurskommissionen, womit die Revision der Bundesrechtspflege zu keinen Veränderungen bei der Ausübung der Kognition bei der Bundesverwaltungsrechtspflege geführt hat.<sup>58</sup> Allerdings wäre auch eine andere Lösung denkbar gewesen, bei der sich das BVGer auf die Kontrolle der rechtlichen Grenzen der Ermessensausübung der Vorinstanz beschränkt hätte. Bei der heute gültigen Regelung überwog aber schliesslich das Argument, wonach die Angemessenheit einer Verfügung zumindest ein Mal überprüft werden soll.<sup>59</sup> Die Evaluation hat sich daher bei ihren Erhebungen auf folgende Fragestellung beschränkt:

- Wie wird die Beibehaltung der vollen Kognition (Prüfung der Angemessenheit von Entscheiden der Vorinstanzen) bei Entscheiden des BVGer beurteilt?

In den Interviews waren sich die Befragten des BVGer einig, dass die Beibehaltung der vollen Kognition beim BVGer sinnvoll und gleichzeitig praktikabel sei. Die Interviewten beim BVGer haben ihre Einschätzung wie folgt begründet:

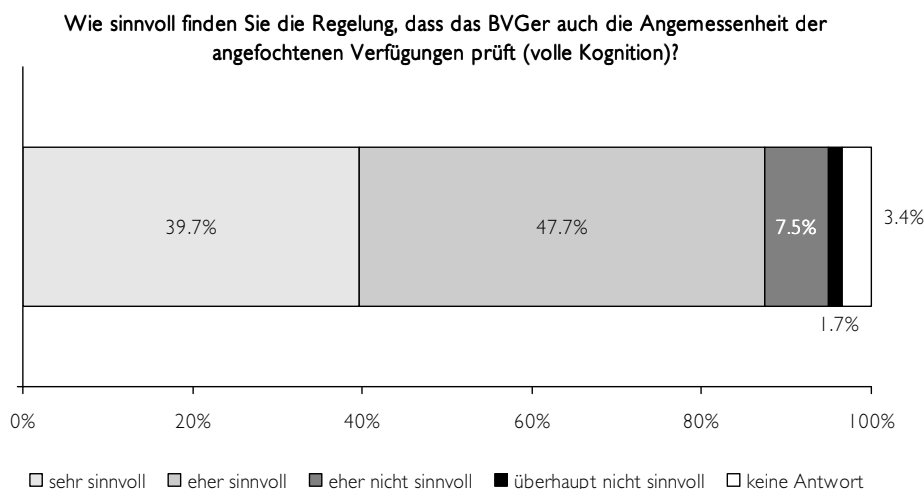
- *Erstens* gehe von der vollen Kognition des BVGer eine Signalwirkung an die Vorinstanzen aus. Ein „Verstecken hinter der Angemessenheitskontrolle“ der Vorinstanz werde verhindert. Im Asylrecht ist nach Beurteilung der Interviewten eine Kognition ohne Angemessenheitsprüfung gar nicht denkbar.
- Was die Praktikabilität angeht, seien *zweitens* in den meisten Fällen die Vorgaben des Gesetzgebers materiell so eng, dass die Prüfung der Angemessenheit wenig Schwierigkeiten bereite.
- Drittens könne in komplizierten Fällen (wie etwa bei Infrastrukturanlagen) auf Fachexpertisen aus der Verwaltung zurückgegriffen werden. Dadurch könne das für die Angemessenheitsprüfung notwendige Wissen sichergestellt werden.

Die Ergebnisse der quantitativen Online-Befragung aller Mitarbeitenden des BVGer weisen in die gleiche Richtung wie die untenstehende Darstellung zeigt.

<sup>58</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 2006 S. 1512.

<sup>59</sup> Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 2006 S. 1512; Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4256.

## D 8.4: BEURTEILUNG VOLLE KOGNITION DURCH DAS BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer n=174.

Die Beibehaltung der Prüfung der Angemessenheit durch das BVGer wird von der grossen Mehrheit der Befragten gutgeheissen. Wir haben zudem gefragt, ob die dafür notwendigen Ressourcen (Personal und Know-how) vorliegen. Beides ist offenbar der Fall:

- 70 Prozent der Befragten berichten, dass das BVGer über genügend Personal zur Prüfung der Angemessenheit der Entscheide der Vorinstanzen verfügt.
- Über 80 Prozent der Richterinnen und Richter sowie der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des BVGer sind zudem der Ansicht, über genügend Know-how bei der Prüfung der Angemessenheit zu verfügen.

Die qualitativen Antworten bei der Online-Befragung bestätigen zunächst die quantitativen Antworten: Die Ausübung der vollen Kognition durch die letzte Instanz in einem zweistufigen Verfahren wird als äusserst wichtig betrachtet. Probleme bei der Prüfung der Angemessenheit treten in zwei Punkten auf: Das BVGer stösst in technisch komplexen Materien bei der vollen Ermessensprüfung an Grenzen, dies führe dazu, dass die Kognition in manchen Fällen nicht ausgeschöpft werden könne. Die mangelnde Qualität der vorinstanzlichen Arbeit erschwert die Ausübung der vollen Kognition.

Insgesamt führen uns die Erhebungen zu folgendem Gesamtergebnis:

## D 8.5: FAZIT WAHRNEHMUNG DER VOLLEN KOGNITION DURCH BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Ausübung der vollen Kognition durch das BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wird als notwendig und sinnvoll erachtet.</li> <li>- Praktikabilität (Kapazität von Personal und Know-how) ist gegeben.</li> <li>- Schwierigkeit bei sehr komplexen Fällen oder bei mangelhafter Arbeit der Vorinstanzen.</li> </ul>

Die Revision der Bundesrechtspflege führte zur Schaffung zweier neuer Rechtsmittel: Der subsidiären Verfassungsbeschwerde und der Einheitsbeschwerde. Wir gehen auf diese beiden Rechtsmittel in diesem Abschnitt näher ein.

### 9.1 SCHAFFUNG DER EINHEITSBESCHWERDE

Eine zentrale Neuerung der Revision der Bundesrechtspflege ist die Vereinfachung bei der Wahl der Rechtsmittel bei Beschwerden an das BGer. An Stelle der verschiedenen Rechtsmittel gemäss OG tritt die Einheitsbeschwerde genauer die Beschwerde in Zivilsachen, in Strafsachen und in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten.<sup>60</sup> Mit der Einheitsbeschwerde sollte der Rechtsweg an das BGer und das Beschwerdeverfahren vereinfacht und damit die Rechtssicherheit bei den Rechtsuchenden gesteigert werden.<sup>61</sup> Weiter sollten Abgrenzungsprobleme bei der Wahl von Rechtsmitteln entfallen.<sup>62</sup> Darüber hinaus versprach sich der Gesetzgeber von der Einheitsbeschwerde eine Entlastung des BGer, da dieses unter dem OG gleiche Geschäfte bisweilen in zwei parallelen Rechtsmittelverfahren behandeln musste.<sup>63</sup> Die Evaluation hat auf diesem Hintergrund folgende Fragen geprüft:

- Wie ist die Einführung der Einheitsbeschwerde zu beurteilen? Wird dadurch das Verfahren bei Beschwerden für das Gericht und die Rechtsuchenden einfacher?
- Wird der Rechtsschutz gestärkt und tritt allenfalls eine Entlastungswirkung beim BGer ein?

In den Interviews mit Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte wird der Einheitsbeschwerde eindeutig eine Vereinfachung der Verfahren für die Rechtsuchenden zugeschrieben. Die Revision trage damit zur Steigerung des Rechtsschutzes bei. Kritisiert wird hingegen, dass es für drei Rechtsgebiete drei verschiedene Einheitsbeschwerden gibt und in der Praxis sehr viel partikuläre Regelungen in den einzelnen Abteilungen vorliegen. Dadurch droht eine stärkere Unterscheidung als es die Auslegung im Gesetz vorsehen würde.

Eine Entlastungswirkung für das BGer wird in der Einheitsbeschwerde mehrheitlich nicht gesehen. So hat sich nach Angabe eines Interviewpartners die Zahl der Rechtsmittel zwar reduziert, diese sind heute jedoch inhaltsreicher und die Einheitsbeschwerde

<sup>60</sup> Mader, Luzius (2006): La réforme de la justice fédérale: genèse et grands principes, in: Bellanger, François; Tanquerel, Thierry; (Hrsg.): Les nouveaux recours fédéraux en droit public, Genf/Zürich/Basel, S. 15.

<sup>61</sup> Kuhn, Mathias (2001): Die Einheitsbeschwerde – mehr Rechtsschutz oder Entlastung des BGer?, in: Schindler, Benjamin; Schlauri, Regula (Hrsg.): Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren. Zürich, S. 96ff.

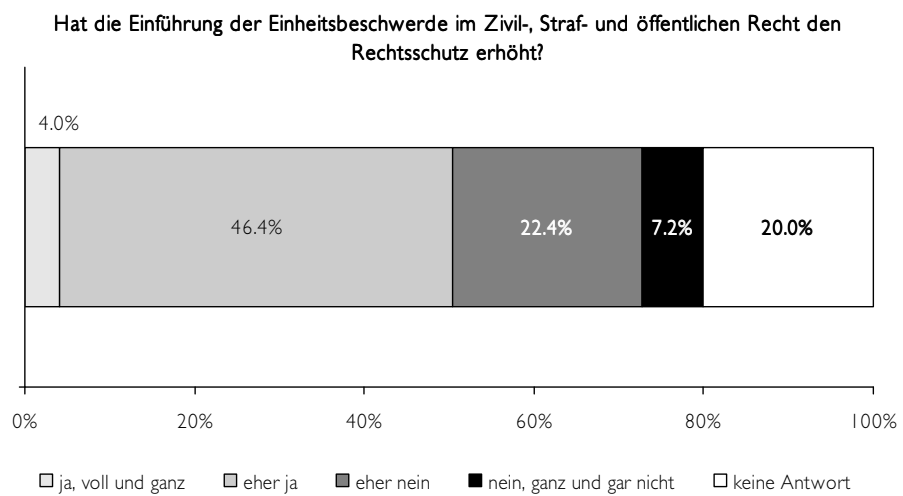
<sup>62</sup> Kuhn, Mathias (2001): Die Einheitsbeschwerde – mehr Rechtsschutz oder Entlastung des BGer?, in: Schindler, Benjamin; Schlauri, Regula (Hrsg.): Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren. Zürich, S. 71 f.; zum System der Rechtsmittel unter dem OG siehe Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001.

<sup>63</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4233.

werde in der Regel mit einer Verfassungsfrage kombiniert. Der Aufwand für das BGer wird sogar als eher höher eingeschätzt, da einzelne Instrumente definiert werden müssen. Es wird jedoch auch bemerkt, dass gewisse komplexe Formulierungen durch die Einheitsbeschwerde mit Standardsätzen ersetzt werden können und damit die Arbeit des Gerichts erleichtert wird.

Die Ergebnisse der quantitativen Online-Befragung stimmen recht gut mit den Ergebnissen der Interviews überein. Die folgende Darstellung zeigt das Ergebnis der Befragung der Mitarbeitenden des BGer.

#### D 9.1: EINHEITSBESCHWERDE UND RECHTSSCHUTZ

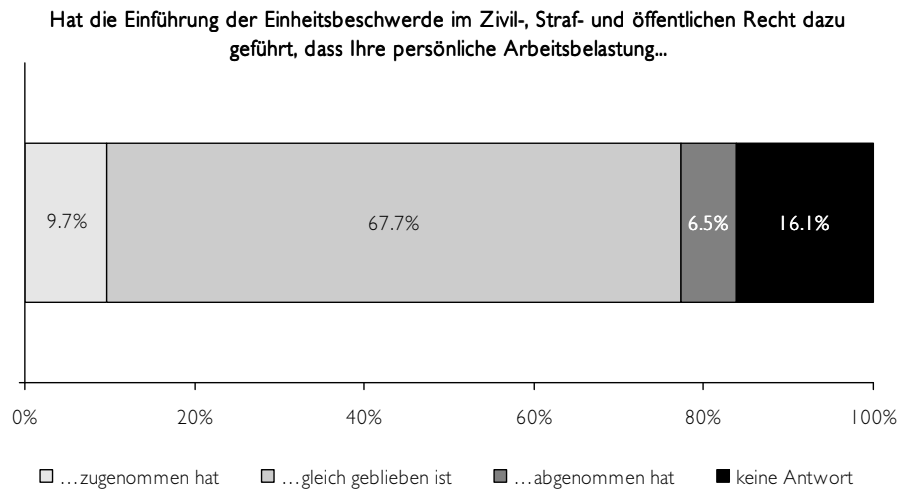


Quelle: Online-Befragung BGer; n=125.

Die Hälfte der befragten Personen am BGer ist damit der Ansicht, dass der Rechtsschutz durch die Einführung der Einheitsbeschwerde erhöht wurde. Allerdings zeigte eine Detailanalyse, dass je nach Abteilung Unterschiede auftreten: Die Befragten der strafrechtlichen Abteilung sowie der zweiten sozialrechtlichen Abteilung glauben auffallend häufiger, die Einheitsbeschwerde habe den Rechtsschutz nicht verändert. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass im Privatrecht und im öffentlichen Recht bisher häufiger Abgrenzungsschwierigkeiten gesehen wurden.

Eine Veränderung der Arbeitsbelastung ist von der Einführung der Einheitsbeschwerde bisher nicht ausgegangen: Der grösste Teil der Richterinnen und Richter am BGer gibt an, die Einführung der Einheitsbeschwerde habe ihre Arbeitsbelastung nicht verändert.

## D 9.2: EINHEITSBESCHWERDE UND ARBEITSBELASTUNG



Quelle: Online-Befragung BGer; n=31.

Die Kommentare zur Einheitsbeschwerde sind uneinheitlich. Teilweise wird in den Interviews bestätigt, dass eine Erhöhung des Rechtsschutzes eingetreten sei, andere wiederum stellen dies in Abrede. Eine Reihe von Befragten kritisiert zudem explizit den Wegfall der bisherigen Rechtsmittel. Folgende Aussagen sind jeweils von mindestens zwei Personen genannt worden, wobei sich insgesamt keine klaren Schwerpunkte erkennen lassen.

- Der Rechtsschutz ist der gleiche geblieben, jedoch können Rügen, die früher zwei verschiedene Rechtsmittel notwendig machten, nun in einem Rechtsmittel erhoben werden.
- Die Arbeit der Anwälte wurde mit der Einheitsbeschwerde erleichtert.
- Der Wegfall der Nichtigkeitsbeschwerde und der Staatsvertragsbeschwerde führt dazu, dass in bestimmten Bereichen die Kognition eingeschränkt wird: Beispielsweise können bundesrechtliche oder staatsvertragsrechtliche Zuständigkeitsvorschriften betreffend vorsorgliche Massnahmen nicht mehr frei überprüft werden.
- Die Vereinheitlichung bringt in speziellen Bereichen eher Nachteile mit sich, beispielsweise war die Regelung der Doppelbesteuerungsbeschwerde nach dem OG vernünftig und handhabbar. Das BGG nimmt auf die Besonderheit nicht Rücksicht.

Insgesamt lässt sich die Einführung der Einheitsbeschwerde vorläufig wie folgt beurteilen:

#### D 9.3: FAZIT SCHAFFUNG DER EINHEITSBESCHWERDE

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Einführung der Einheitsbeschwerde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ergebnisse sind insgesamt noch wenig einheitlich.</li> <li>- Grundsätzlich wird eine gewisse Verbesserung des Rechtsschutzes für die Rechtssuchenden durch die Vereinfachung der Verfahren vermutet.</li> <li>- Entlastungswirkung des BGer ist keine eingetreten.</li> </ul>

## 9.2 SCHAFFUNG DER SUBSIDIÄREN VERFASSUNGSBESCHWERDE

Die Revision der Bundesrechtspflege hatte ursprünglich das Ziel, nur eine einzige Beschwerdeform (die Einheitsbeschwerde) zu schaffen.<sup>64</sup> Die parlamentarische Beratung kam aber zum Schluss, dass mit der vorgesehenen moderaten Zugangsbeschränkungen zum BGer (Streitwertgrenzen nach Art. 74 und 85 BGG, Ausschlusskatalog nach Art. 83 BGG) eine Gefahr für den Rechtsschutz entstehen würde. Um dem vorzubeugen, einigte sich der Gesetzgeber auf die Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Gemäss Art. 113 BGG beurteilt das BGer demnach Verfassungsbeschwerden gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen, soweit keine ordentliche Beschwerde in Zivilsachen, Strafsachen oder öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das BGer möglich ist. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist hingegen nicht anwendbar bei Entscheiden des BStGer und des BVGer.

Gemäss Schweizer (2006) macht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde einen Spagat zwischen dem neu geschaffenen System der Einheitsbeschwerde und der alten Rechtsmittelordnung im Bereich des öffentlichen Rechts, die massgeblich durch die Verschränkungen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und der staatsrechtlichen Beschwerde geprägt war.<sup>65</sup> Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ist damit nach weit verbreiteter Meinung eine Fortführung der staatsrechtlichen Beschwerde unter anderem Namen. In diesem Sinne stellt sie materiell betrachtet kein neues Rechtsmittel dar. Bei dieser Ausgangslage hat sich die Evaluation auf folgende Fragen konzentriert:

- Wird die Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde als sinnvoll erachtet?
- Wie wird die Wirkung im Vergleich zu einem Verzicht auf das Instrument beurteilt?

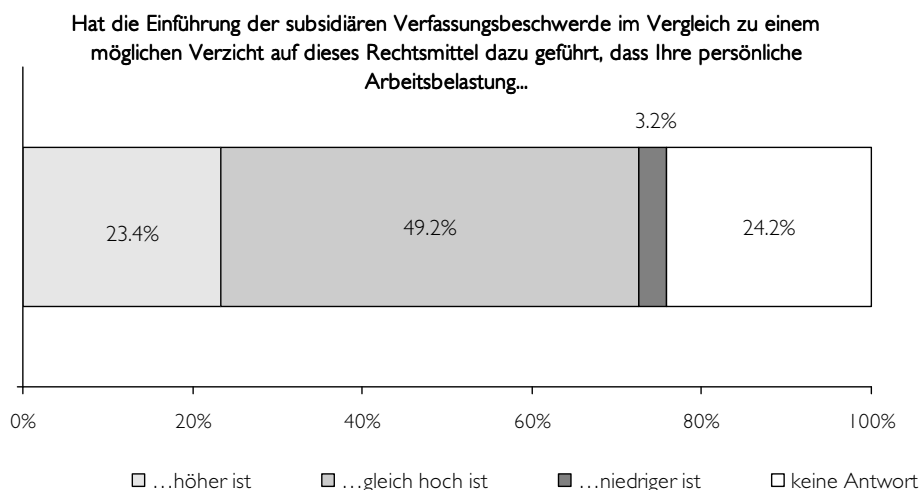
<sup>64</sup> Schweizer, Rainer J. (2006): Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 213; Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4233.

<sup>65</sup> Schweizer, Rainer J. (2006): Die neue subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 226.

Die interviewten Personen erachten die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde mehrheitlich als einen richtigen Entscheid. Dieser läuft gemäss Interviews faktisch darauf hinaus, dass der Rechtsschutz höher gewichtet wird als die Entlastung des BGer. Die potenzielle Reduktion der Arbeitsbelastung des BGer durch die Einführung der Zugangsbeschränkungen (Streitwertgrenzen) wird durch die Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde nach Meinung der Befragten praktisch aufgehoben. Der Rechtsschutz ist im Vergleich zur Situation vor 2007 etwa gleich geblieben. Eine Differenz zur subsidiären Verfassungsbeschwerde nach der alten Rechtsmittelordnung besteht nach Ansicht der Befragten nicht.

In der quantitativen Online-Befragung haben wir die Mitarbeitenden des BGer gefragt, wie sich ihre Arbeitsbelastung durch die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde im Vergleich zu einem (hypothetischen) Verzicht auf dieses Rechtsmittel verändert hat. Die Resultate dazu präsentieren sich wie folgt.

#### D 9.4: ARBEITSBELASTUNG SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE

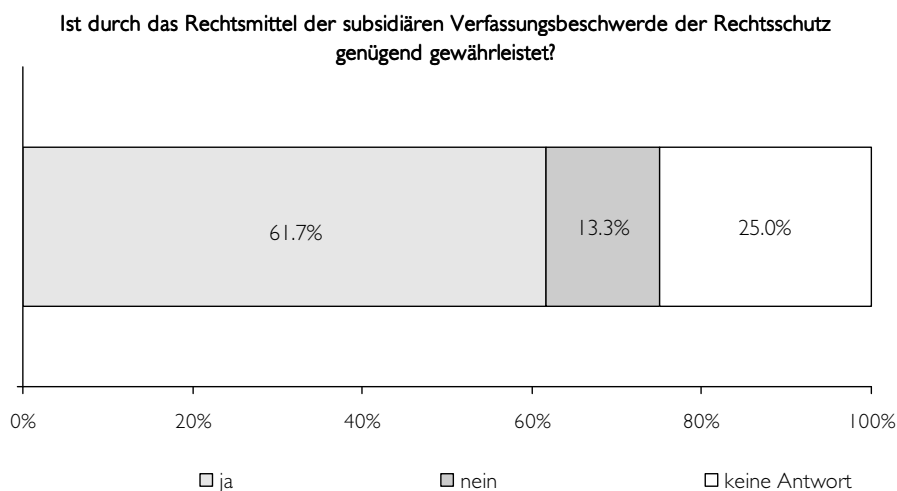


Quelle: Online-Befragung BGer; n=124.

23.4 Prozent der Befragten geben an, dass durch die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde für sie eine höhere Arbeitsbelastung resultiert hat, als wenn man auf dieses Rechtsmittel verzichtet hätte. Umgekehrt formuliert, hätte ein Verzicht auf das Rechtsmittel eine Entlastungswirkung gehabt. Nach Meinung von knapp der Hälfte der Befragten hätte ein Verzicht auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde keine Veränderung ihrer Arbeitsbelastung zur Folge gehabt.

Befragt nach den Auswirkungen auf den Rechtsschutz bestätigt sich der Befund aus den Interviews: Die Mehrheit der Befragten geht davon aus, dass durch die heutige Regelung der Rechtsschutz genügend gewährleistet ist. Nur in einem Fall wurde bei den qualitativen Antworten eine Abschaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde gefordert. Hingegen wurde mehrmals auf den ungenügenden Rechtsschutz bei Entscheidungen des BVGer hingewiesen.

## D 9.5: RECHTSSCHUTZ SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE



Quelle: Online-Befragung BGer; n=120.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zum Thema subsidiäre Verfassungsbeschwerde zusammen.

## D 9.6: FAZIT SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführung subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird für richtig befunden.</li> <li>- In der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird eine Erhaltung des Rechtsschutzes gesehen.</li> <li>- Die Arbeitsbelastung wäre bei Verzicht auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss einem Teil der Befragten geringer gewesen.</li> <li>- Die Subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Ansicht der Befragten hebt einen Teil der Entlastungswirkung der Zugangsbeschränkungen ans BGer wieder auf.</li> </ul>



Die Revision der Bundesrechtspflege hat eine Reihe von weiteren Verfahren beim BGer verändert. Auf drei ausgewählte Aspekte soll hier eingegangen werden: Auf die Möglichkeit zum Rekurs an das BGer in Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung, die Erhöhung der Streitwertgrenzen und den Ausbau der Möglichkeit, im vereinfachten Verfahren zu entscheiden.

### 10.1 RECHTSFRAGEN VON GRUNDSÄTZLICHER BEDEUTUNG

Das BGG sieht vor, dass das BGer in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in einer Fünferbesetzung entscheidet. Dies kann auch auf Antrag eines Richters oder einer Richterin erfolgen (Art. 20 Abs. 2 BGG). Ferner gilt die Streitwertgrenze nicht in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (diesen Aspekt behandeln wir im nächsten Abschnitt). An sich sollte die Revision dazu führen, dass das BGer sich vermehrt auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung konzentrieren soll. Es war aber auch klar, dass Entscheide in Fünferbesetzungen zu einer Mehrbelastung führen können. Die Evaluation ist in den Interviews und der Online-Befragung beim BGer daher folgenden Fragen nachgegangen:

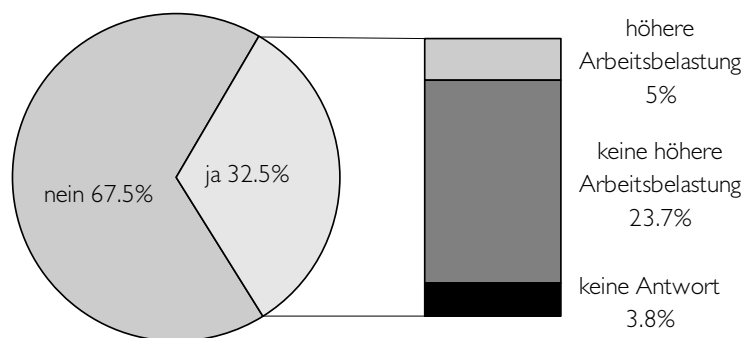
- Entscheidet das BGer nach der Revision der Bundesrechtspflege vermehrt in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung?
- Führt dies zu einer Veränderung der Arbeitsbelastung des BGer?

Die Interviews beim BGer haben gezeigt, dass die Regelung, wonach Entscheide in Fünferbesetzung zu fällen sind, grundsätzlich positiv beurteilt wird. Auch die Regelung im Rahmen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (hier sind Beschwerden ans BGer nur in Fällen von Zwangsmassnahmen und grundsätzlicher Bedeutung möglich, Art. 84 Abs. 1 BGG) wird sehr positiv beurteilt. Allerdings sind die bisherigen Auswirkungen in der Praxis wohl eher bescheiden: Alle Befragten berichten, dass keine starke Zunahme der Beratung in grundsätzlichen Fällen zu beobachten ist und entsprechend auch keine signifikante Veränderung der Arbeitsbelastung erfolgt ist.

In der Online-Befragung wurden die Mitarbeitenden des BGer mit der gleichen Frage konfrontiert. Zunächst wurde erfragt, ob das BGer vermehrt in Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung entscheiden würde und wenn ja, ob dies die Arbeitsbelastung erhöht habe.

## D 10.1: RECHTSFRAGEN VON GRUNDSÄTZLICHER BEDEUTUNG BGER

Behandeln Sie in Folge der Reform vermehrt Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung und wenn ja, hat dies zu einer Erhöhung Ihrer persönlichen Arbeitsbelastung geführt?



Quelle: Online-Befragung BGER; n=80.

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass nach Ansicht von etwa einem Drittel der Befragten das BGER heute vermehrt in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung entscheidet. Die Umfrage zeigt somit im Vergleich zu den Interviews eine stärkere Veränderung an. Hingegen deckt sich das Ergebnis, was die Auswirkung auf die Arbeitsbelastung angeht: Nur 5 Prozent aller Befragten glauben, dass eine Mehrbelastung eingetreten ist. Die Mehrheit der Antworten schliesst sich somit der Meinung aus den Interviews an, wonach die Arbeitsbelastung nicht oder nur wenig zugenommen hat.

Wir können die in den Interviews und der Umfrage ermittelten Ergebnisse mit den Zahlen aus der Statistik des BGER vergleichen. In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Fälle aufgeführt, die von fünf Richterinnen und Richtern am BGER beurteilt wurden. Wir haben dabei zwischen Entscheiden im Zirkulations- und Sitzungsverfahren unterschieden.

D 10.2: ZUSAMMENSETZUNG DER ENTSCHEIDE IM ZIRKULATIONSVERFAHREN:  
AUFTEILUNG NACH ANZAHL INVOLVIERTER RICHTER

Jahre	Entscheide im Zirkulationsverfahren in Prozent				Total Anzahl Fälle	Entscheide in Sitzungen in Prozent			Total Anzahl Fälle
	Anzahl beteiligte RichterInnen					Anzahl beteiligte RichterInnen			
	1	3	5	7	3	5	7		
2002		84	15.6	0.4	2'767	24.6	69.4	6	134
2003		82.8	17	0.1	2'793	25.8	69.7	4.5	89
2004		84.4	15.4	0.2	2'944	5.3	90.4	4.3	94
2005		81.1	18.6	0.2	3'018	7.5	91.4	1.1	93
2006		84.1	15.7	0.2	3'248	5.3	94.7	0	75
2007	18.9	72.6 (90)*	8.4 (10)*	0.1 (0.1)*	6'406 *	18.5	77.2	4.3	92
2008	28.5	63.1 (88)*	8.4 (12)*		5'317	3.9	96.1		76

Quelle: BGer; \* Prozentzahlen ohne Berücksichtigung der Entscheide von Einzelrichterinnen und Einzelrichter; der Sprung ist auf die Teilintegration des EVG in das BGer zurückzuführen.

Wir können aus der Tabelle erkennen, dass der Anteil der Fälle, die in Fünferbesetzung entschieden werden, sich nicht erhöht hat. Vielmehr ist sogar eine Abnahme des Anteils solcher Fälle bei Entscheiden im Zirkulationsverfahren beobachten. Alleine aus diesen Daten kann somit sicher keine Mehrbelastung des BGer abgeleitet werden. Es kann aber auch kein Trend zu einer Konzentration des BGer auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung aus der Statistik herausgelesen werden. Dies gilt unabhängig davon, ob bei der Betrachtung die Zahl der Fälle im vereinfachten Verfahren berücksichtigt werden oder nicht. Allerdings bleiben die Zahlen an dieser Stelle etwas begrenzt in ihrer Aussagekraft, da bei den Entscheiden in Dreierbesetzung nicht unterschieden werden kann, ob es sich um ein vereinfachtes Verfahren nach Artikel 109 BGG handelt oder nicht. Insgesamt bestätigen die Daten aber die Ergebnisse aus den Interviews und der Umfrage, wonach die Veränderungen infolge von Entscheiden grundsätzlicher Bedeutung wohl nicht zu einer Mehrbelastung des BGer geführt haben. Ob diese Fälle effektiv so stark zugenommen haben wie in der Umfrage ersichtlich, kann mittels der Statistik weder bestätigt noch widerlegt werden.

D 10.3: FAZIT RECHTSFRAGEN VON GRUNDSÄTZLICHER BEDEUTUNG

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Konzentration des BGer auf Fragen grundsätzlicher Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hinweise zur Entwicklung der Fälle von grundsätzlicher Bedeutung ist uneinheitlich: Interviews verneinen eine solche Zunahme, Umfrage bestätigt sie hingegen.</li> <li>- Mehrbelastung des BGer ist nicht erfolgt.</li> <li>- Statistiken zeigen, dass der relative Anteil der Entscheide in Fünferbesetzung nicht gestiegen ist.</li> </ul>

## 10.2 ERHÖHUNG DER STREITWERTGRENZEN UND EINFÜHRUNG DER KOSTENPFLICHT IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Von 1959 bis 2007 galt eine Streitwerterfordernis von 8'000 Franken: Beschwerden in Fällen mit einem Streitwert unter dieser Grenze konnten nicht ans BGer gelangen. Im Rahmen der Revision der Bundesrechtspflege wurde dieser Wert nach oben korrigiert, um das BGer zu entlasten. Im Zivilrecht sind nach Art. 74 Abs. 1 BGG die Streitwertgrenzen ab 2007 neu wie folgt geregelt:

- Eine Beschwerde ist nur dann zulässig, falls die Streitsache einen Streitwert von mindestens 30'000 Franken erreicht.
- In miet- und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten ist die Beschwerde bereits ab 15'000 Franken zulässig.
- Im öffentlichen Recht wurde die Streitwertgrenze neu eingeführt und zwar in Staatshaftungsfällen bei 30'000 Franken und auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse bei 15'000 Franken (Art. 85 Abs. 1 BGG).
- Von der ursprünglich geplanten Streitwertgrenze in Strafsachen wurde abgesehen.

Das BGG sieht jedoch Ausnahmen von der Streitwertgrenze vor. So können neu alle Streitigkeiten, die eine „Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung“ darstellen an das BGer gelangen – auch wenn der Mindeststreitwert nicht erreicht wird.<sup>66</sup> Das Gesetz enthält dabei keine Legaldefinition dessen, was eine solche Rechtsfrage ist.<sup>67</sup>

Neben der Erhöhung der Streitwertgrenze wurde zudem eine Änderung hinsichtlich der Kostenregelung im Sozialversicherungsrecht eingeführt.

- Neu ist die Beurteilung von Fällen zu Sozialversicherungsleistungen wie alle anderen Streitigkeiten vor dem BGer grundsätzlich kostenpflichtig. Diese Massnahme soll zu einem Verzicht „unnützer“ Beschwerden führen und damit das BGer entlasten.<sup>68</sup> Der Kostenvorschuss, der zu leisten ist, wird dabei nach Art. 65 Abs. 4 BGG im Sozialversicherungsrecht mit 200 bis 1'000 Franken tiefer angesetzt, als in anderen Rechtsgebieten.
- Mit dem Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege soll gleichzeitig sichergestellt werden, dass der Weg zum obersten Gericht auch für Unbemittelte zugänglich bleibt.<sup>69</sup>

Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Streitwertgrenze und der Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht ist die Evaluation folgender Frage nachgegangen:

<sup>66</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001, S. 4228.

<sup>67</sup> Sarbach, Martin (2006): BGG und Zivilverfahren, in: Jusletter 18. Dezember 2006.

<sup>68</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001, S. 4240.

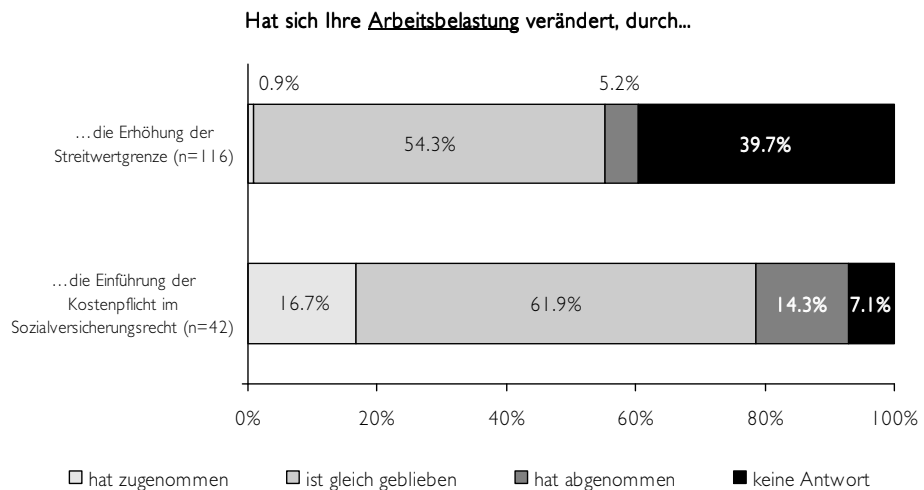
<sup>69</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBI 2001, S. 4240.

- Haben die beiden Regelungen zu einer Entlastung des BGer geführt?

Aus den qualitativen Interviews lässt sich eine einheitliche Antwort auf die Frage ableiten: Keiner der interviewten Richter und Gerichtsschreiber gibt an, relevante Veränderungen auf Grund der Anhebung der Streitwertgrenze beobachtet zu haben. Auch die vom Parlament intendierte Wirkung, dass Personen von der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht abgehalten werden zu prozessieren, ist nach Ansicht der Interviewten nicht eingetreten. Zwar werden Personen, die ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege stellen, welches keine Aussicht auf Erfolg hat, vom BGer in Luzern darüber informiert. Laut Ergebnissen aus den Interviews zahlen diese Personen aber in den meisten Fällen dennoch den Kostenvorschuss von in der Regel 500 Franken. Nach Ansicht der Befragten besteht sogar die Gefahr, dass aus der Einführung der Kostenpflicht eine Erhöhung des Aufwands für das BGer entsteht: Beispielsweise können Inkassokosten für den Kostenvorschuss höher ausfallen, als die eigentlichen Prozesskosten. Weiter führt die vermehrte Prüfung der Frage der Bedürftigkeit zu einem Mehraufwand, der direkt durch die Einführung der Kostenpflicht entstanden ist.

Die Einschätzungen zu den Wirkungen der veränderten Streitwertgrenze und der Kostenpflicht von Verfahren werden von den Ergebnissen der quantitativen Online-Befragung bestätigt, wie die folgende Darstellung zeigt.

#### D 10.4: BEURTEILUNG STREITWERTGRENZE UND KOSTENPFLICHT



Quelle: Online-Befragung BGer.

Nur rund 5 Prozent der befragten Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber geben an, die Erhöhung der Streitwertgrenze habe zu einer geringeren Arbeitsbelastung geführt. Der Rest der Befragten sieht keine Änderung oder kann die Frage nicht beantworten. Die Aussagen aus den Interviews werden damit weitgehend bestätigt.

Etwas differenzierter präsentiert sich das Ergebnis zur Wirkung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht. Hier sind in der obigen Darstellung nur die Antworten von Personen aufgeführt, die in den beiden sozialrechtlichen Abteilungen des BGer tätig sind. Der überwiegende Teil dieser Personen glaubt nicht, dass sich durch die Einführung der Kostenpflicht die Belastung des BGer verändert hat. Eine Minderheit von rund 30 Prozent hat hingegen Veränderungen beobachtet, die in entgegengesetzte Richtungen weisen: Knapp 17 Prozent der Befragten glauben, dass die Einführung der Kostenpflicht zu einer Mehrbelastung geführt hat. Etwa gleich viele Befragte beobachten eine Entlastungswirkung. Wir interpretieren dieses Ergebnis so, dass sich Entlastungswirkung und Mehrbelastung infolge höherer Umtriebe (Inkasso, Beurteilung von Anträgen um unentgeltlichen Rechtshilfe) etwa die Waage halten.

Insgesamt kommen wir zum Befund, dass eine Entlastungswirkung infolge Erhöhung der Streitwertgrenzen und der Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht bisher nicht eingetreten ist.

#### D 10.5: FAZIT ERHÖHUNG STREITWERTGRENZEN UND EINFÜHRUNG KOSTENPFLICHT IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Erhöhung der Streitwertgrenze	- Entlastung des BGer bisher nicht erkennbar.
Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	- Wirkung erkennbar: Mehrbelastung und Entlastung halten sich aber in etwa die Waage.

#### I 0.3 AUSBAU DER MÖGLICHKEIT ZUM ENTSCHEID IN VEREINFACHTEM VERFAHREN BEIM BGER

Im ordentlichen Verfahren nach Art. 20 Abs. 1 BGG werden Entscheide des BGer in der Regel in Dreierbesetzung respektive bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in Fünferbesetzung entschieden. Die Revision der Bundesrechtspflege hat nun aber die Möglichkeit geschaffen, dass das BGer gewisse Entscheide auch in einem vereinfachten Verfahren treffen kann. Zwar bestand bereits im Rahmen des OG die Möglichkeit, einer summarischen Erledigung offensichtlich unzulässiger oder offensichtlich unbegründeter, aber auch offensichtlich begründeter Rechtsmittel im so genannten vereinfachten Verfahren zu entscheiden (Art. 36a OG).<sup>70</sup> Mit dem BGG wurde diese Möglichkeit aber ausgebaut:

- So können Nichteintretensentscheide nach Art. 108 neu einzelrichterlich entschieden werden. Gegenstand des einzelrichterlichen Verfahrens können dabei offensichtlich unzulässige Beschwerden; Beschwerden, die offensichtlich keine hinreichende Begründung enthalten sowie querulatorische oder rechtsmissbräuchliche

<sup>70</sup> Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4346.

Beschwerden sein.<sup>71</sup> Für die Begründung des Entscheids ist eine kurze Angabe des Unzulässigkeitsgrunds ausreichend (Art. 108 Abs. 3 BGG).

- Art. 109 BGG sieht vor, dass bestimmte Nichteintretensentscheide im vereinfachten Verfahren mit Dreierbesetzung zu entscheiden sind. Es betrifft Fälle, bei denen sich keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, oder kein besonders bedeutender Fall vorliegt. Zudem bildet Art. 109 Abs. 2 BGG die Grundlage dafür, dass in Dreierbesetzung bei Einstimmigkeit auch abweisende und gutheissende Urteile gefällt werden können.<sup>72</sup> Insofern ergeben sich durch Art. 109 BGG keine Veränderungen gegenüber den Regelungen des OG.

Die Evaluation ging im Zusammenhang mit dem vereinfachten Verfahren zwei Fragen nach:

- Führt das vereinfachte Verfahren zu einer Entlastungswirkung beim BGer?
- Entsteht durch das vereinfachte Verfahren die Gefahr eines Missbrauchs und eine Einschränkung des Rechtsschutzes?

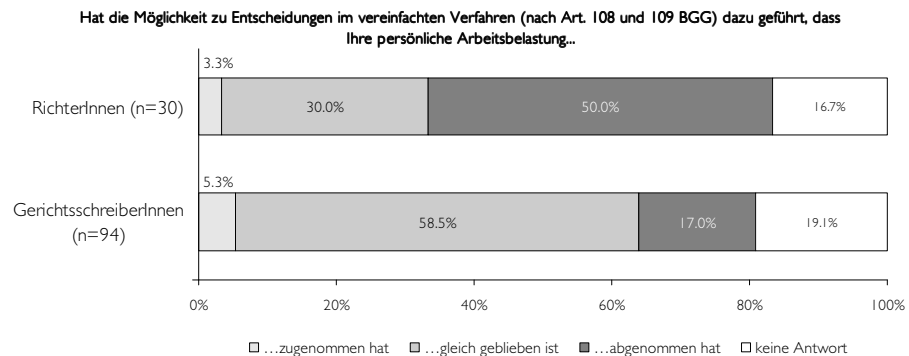
In den persönlichen Interviews beim BGer wird der Ausbau der Möglichkeit von Entscheiden im vereinfachten Verfahren positiv beurteilt. Insbesondere mit der Möglichkeit, einzelrichterlich zu entscheiden, gehe eine Reduktion der Arbeitsbelastung einher. Diese sei aber auf Grund der materiellen Beschränkungen auf gewisse Fälle (Art. 108 Abs. 1 BGG) nicht sehr hoch. Drei Interviewpartner sprechen sich daher dafür aus, die Möglichkeit einzelrichterlicher Entscheide weiter auszubauen und auch Abweisungen gemäss Art. 109 Abs. 2 BGG einzelrichterlich treffen zu können. Ein Abbau des Rechtsschutzes oder die Gefahr eines Missbrauchs von Art. 108 und Art. 109 BGG wird von keinem der Befragten beim BGer als wahrscheinlich eingestuft.

Die Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber des BGer werden im Rahmen der quantitativen Online-Befragung ebenfalls um eine Einschätzung der Auswirkungen von Art. 108 und 109 BGG gebeten. Die Ergebnisse bestätigen weitgehend den Befund aus den Interviews.

<sup>71</sup> Aemisegger, Heinz (2006): Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 486 f.

<sup>72</sup> Aemisegger, Heinz (2006): Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 490.

## D 10.6: VEREINFACHTES VERFAHREN



Quelle: Online-Befragung BGer; n=124.

Die Darstellung illustriert, dass 50 Prozent der Richterinnen und Richter berichten, dass durch den Ausbau des vereinfachten Verfahrens eine Reduktion ihrer Arbeitsbelastung eingetreten ist. Knapp ein Drittel der Befragten kann hingegen keine Wirkung erkennen, ein kleiner Prozentsatz berichtet von einer Zunahme des Aufwands. Eine Entlastungswirkung ist auch bei Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern zu erkennen, wenn auch bei Weitem nicht so ausgeprägt wie bei den Richterinnen und Richtern.

In den qualitativen Antworten der Online-Befragung gab es keine negativen Kommentare zum vereinfachten Verfahren und somit auch keine Hinweise auf die Gefahr eines Missbrauchs. Zwei Personen erläutern zudem, wie das vereinfachte Verfahren zu einer Mehrbelastung führen kann: Dies ist typischerweise beim Präsidenten oder der Präsidentin einer Abteilung der Fall, welche die Entscheide gemäss Art. 108 BGG fällt. Die übrigen Richterinnen und Richter der Abteilung werden im Gegenzug aber entlastet. Weiter wird von einer Person der Wunsch geäussert, das vereinfachte Verfahren nach Art. 108 BGG auch auf Revisionsverfahren (Art. 121 ff. BGG) auszudehnen.

Inwieweit lässt sich der Befund aus Umfrage und Interviews in den Statistiken wiedererkennen? Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der Entscheide im Zirkulationsverfahren vor und nach 2007 aufgeteilt nach Anzahl der involvierten Richterinnen und Richter.



**D 10.7: ZUSAMMENSETZUNG DER ENTSCHIEDEN IM ZIRKULATIONSVERFAHREN:  
AUFTEILUNG NACH ANZAHL INVOLVIERTER RICHTER**

	Entscheidungen im Zirkulationsverfahren <sup>73</sup>					Vereinfachtes Verfahren nach OG	Gesamttotal
	1 Richter	3 Richter	5 Richter	7 Richter	Zwischentotal		
2002		2'323	432	12	2'767	1'476	4'243
2003		2'313	476	4	2'793	1'451	4'244
2004		2'485	452	7	2'944	1'427	4'371
2005		2'449	562	7	3'018	1'503	4'521
2006		2'732	510	6	3'248	1'605	4'853
2007	1'496	5'737*	661	8	7'902		7'902
2008	2'122	4'691	626		7'439		7'439

Quelle: BGer; \* der Sprung ist auf die Teilintegration des EVG in das BGer zurückzuführen.

Die Tabelle zeigt, dass 2007 19 Prozent und 2008 29 Prozent der Fälle von einem Richter oder einer Richterin entschieden worden sind (es sind dies Fälle gemäss BGG Art. 108). Der Anstieg der Fälle 2008 lässt vermuten, dass nach einer Einführungsphase das Instrument vermehrt angewendet worden ist. Da vor 2007 einzelrichterliche Entscheide nicht möglich waren, dürfte eine Entlastung des BGer eingetreten sein.<sup>74</sup>

**D 10.8: FAZIT VEREINFACHTES VERFAHREN BGER**

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren gemäss Art. 108 und 109 BGG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entlastungswirkung vorhanden und bei Richterinnen und Richtern besonders ausgeprägt.</li> <li>- Höhe der Entlastungswirkung eher begrenzt.</li> <li>- Schmälerung des Rechtsschutzes aus Sicht der interviewten Personen am BGer nicht zu beobachten.</li> </ul>

<sup>73</sup> Auf Grund ihrer geringen Zahl werden Entscheidungen, welche nicht im Zirkulationsverfahren getroffen werden, an dieser Stelle nicht aufgeführt.

<sup>74</sup> Es ist nicht bekannt, bei wie vielen Entscheiden, welche in Dreierbesetzung entschieden werden, es sich um ein vereinfachtes Verfahren handelt.

## II AUSWIRKUNGEN DER REFORM IN DEN KANTONEN

In Kapitel 6 haben wir die von uns beobachteten Veränderungen der Revision der Bundesrechtspflege auf kantonale Gerichte dargestellt. Ebenso wurden die Auswirkungen der Revision auf den doppelten Instanzenzug bei den Kantonen beleuchtet (Kapitel 7). Auf diese beiden Aspekte gehen wir an dieser Stelle nicht mehr ein.

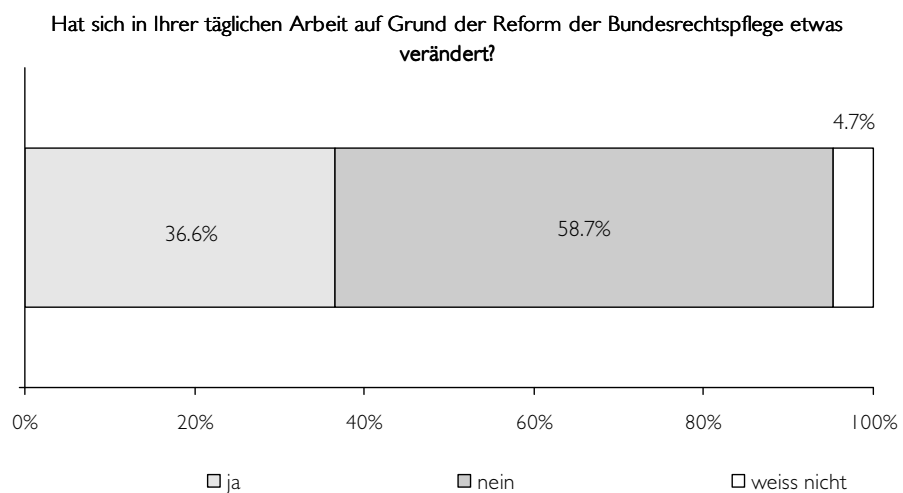
### II.1 AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF ABLÄUFE, AUFGABEN UND RECHTSMITTEL IN DEN KANTONEN

Auf Stufe der Kantone wurden zwei Erhebungen durchgeführt. Zunächst wurden in sieben Kantonen persönliche Interviews mit dem Präsidenten oder der Präsidentin des obersten kantonalen Gerichts durchgeführt. Anschliessend wurde an über 200 Richterinnen und Richter von kantonalen Gerichten ein Online-Fragebogen verschickt. An dieser Stelle stehen folgende Evaluationsfragen im Zentrum:

- Wie stark haben sich die Veränderungen von Vorinstanzen, Verfahren und Zuständigkeit auf die tägliche Arbeit und die Arbeitsbelastung ausgewirkt?
- Wie stark haben sich die Veränderungen von Vorinstanzen, Verfahren und Zuständigkeit auf die Qualität der Rechtsprechung ausgewirkt?

Die untenstehende Darstellung zeigt, wie stark sich die Revision der Bundesrechtspflege auf die tägliche Arbeit der befragten Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ausgewirkt hat.

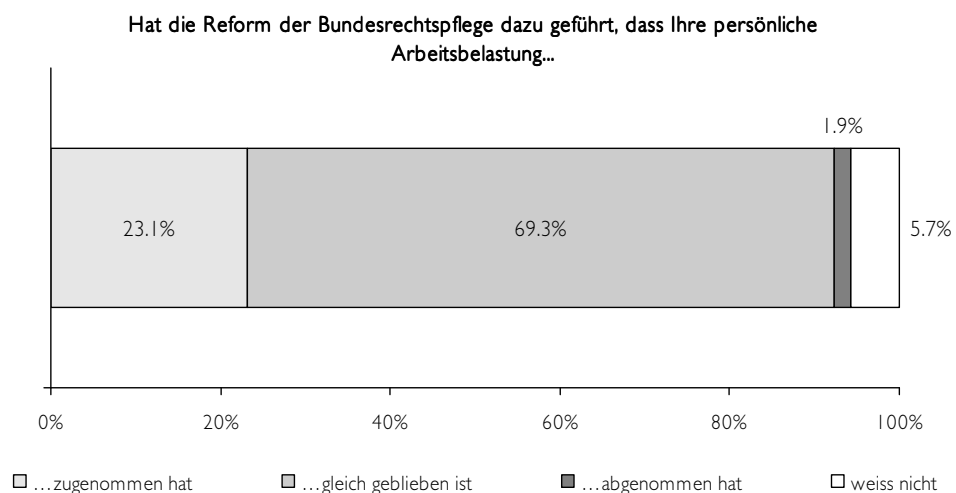
#### D II.1: AUSWIRKUNGEN DER REVISION AUF DIE TÄGLICHE ARBEIT AN KANTONALEN GERICHTEN



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=213.

Mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, dass sich die Revision für sie nicht in der täglichen Arbeit niedergeschlagen hat. Für gut einen Drittel sind hingegen Veränderungen sichtbar. Wir vermuten, dass diese Veränderungen primär durch die Neuordnung von Verfahren und Abläufen ausgelöst worden sind, weniger durch die Schaffung neuer Instanzen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Veränderung in Verfahren und Abläufen zu einer Mehr- oder Minderbelastung der kantonalen Gerichte geführt hat.

#### D 11.2: AUSWIRKUNGEN DER REVISION AUF DIE ARBEITSBELASTUNG DER KANTONALEN GERICHTE

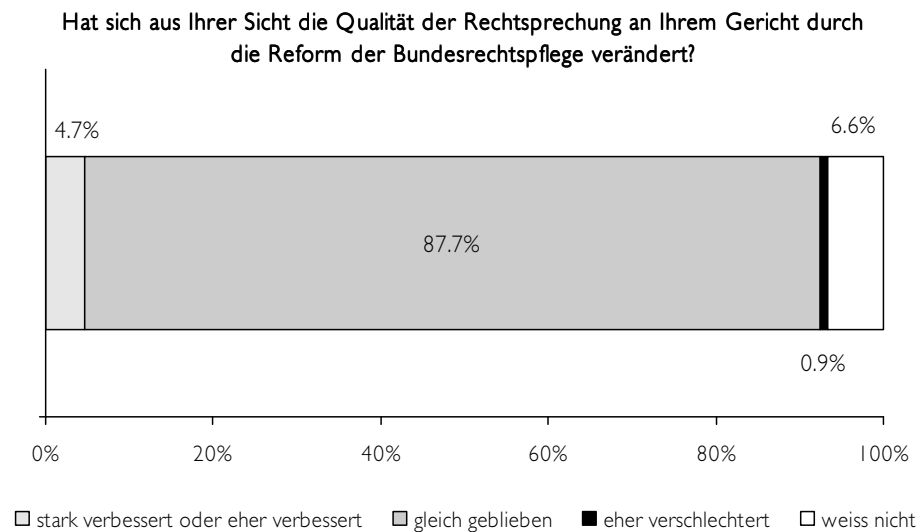


Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=212.

Die Umfrage zeigt, dass sich für die Mehrheit von rund 70 Prozent der Befragten die Arbeitsbelastung nicht verändert hat. Dies lässt darauf schliessen, dass die Verfahrensänderungen (bisher) primär aufwandsneutral verlaufen sind respektive nicht sehr stark in die tägliche Arbeit eingegriffen haben (was nicht überraschend ist, da die Änderungen auf den 1. Januar 2009 in Kraft getreten sind). Möglicherweise wird sich dies ab 2012 ändern, wenn die Anforderungen des BGG auch im Zivil- und Strafrecht umgesetzt werden müssen. Bei rund einem Fünftel der Befragten, ist hingegen eine Mehrbelastung infolge der Reform zu beobachten. Dies ist ebenfalls nicht überraschend, da die Revision mit den höheren Anforderungen an die Vorinstanzen in den Kantonen in der Tendenz Aufgaben vom Bund an die Kantone verschoben hat. Aus den qualitativen Interviews lässt sich schliessen, dass namentlich die Veränderungen im Verwaltungsrecht und punktuell auch im Strafrecht in einzelnen Kantonen mehr Personal erforderlich macht.

Neben der Auswirkung auf die Arbeitsbelastung wurden die Befragten an den kantonalen Gerichten gebeten, die Auswirkungen der Veränderungen auf die Qualität der Rechtsprechung zu beurteilen. Das Urteil ist hier eindeutig: Offenbar haben die bisherigen Veränderungen von Instanzen und Abläufen die Qualität der Rechtsprechung kaum verändert.

## D 11.3: VERÄNDERUNG QUALITÄT RECHTSPRECHUNG



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=212.

Wie wird diese marginale Veränderung begründet? Die qualitativen Antworten in der Online-Befragung liefern dazu die folgenden zwei Hinweise:

- Zunächst geben eine Reihe von Befragten an, dass die kantonalen Gerichte bereits vor der Revision einen hohen Qualitätsstandard erreicht hätten, der durch die Revision nicht tangiert worden sei. Zudem ist in einigen Kantonen, namentlich was die Veränderung der Vorinstanzen angeht, gar kein Wechsel erfolgt, womit die Qualität auch nicht tangiert worden ist.
- Ein Teil der Richterinnen und Richter klagt, dass mit den Veränderungen die Ressourcen nicht angepasst worden seien und somit die Qualität gleich geblieben sei.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass namentlich die Verfahrensänderungen zwar recht zahlreich sind, diese materiell keinen zentralen Stellenwert einnehmen, sodass sie sich bisher nicht substantiell auf die Qualität der Rechtsprechung ausgewirkt haben.

## D 11.4: FAZIT AUSWIRKUNGEN DER REFORM IN DEN KANTONEN

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Auswirkungen der Veränderungen bei den Vorinstanzen, Zuständigkeiten und Abläufen auf Arbeitsbelastung kantonaler Gerichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insgesamt keine starke Auswirkung auf die tägliche Arbeit.</li> <li>- Mehrbelastung kantonaler Gerichte bisher nur punktuell.</li> <li>- Mehrheitlich keine Veränderung der Arbeitsbelastung.</li> </ul>
Auswirkungen der Veränderungen bei den Vorinstanzen, Zuständigkeiten und Abläufen auf Qualität der Rechtsprechung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Veränderung.</li> </ul>

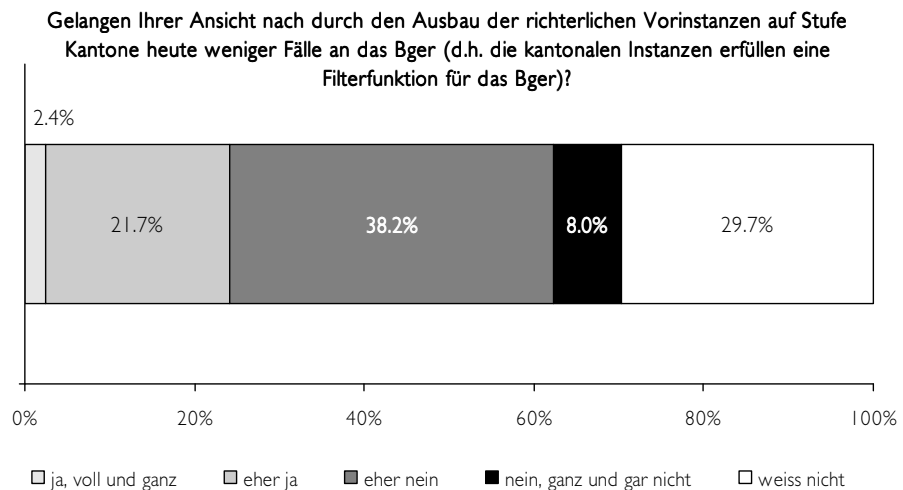
## 11.2 AUSWIRKUNGEN AUSGEWÄHLTER ASPEKTE DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE AUF KANTONALE GERICHTE

In diesem Abschnitt gehen wir auf drei ausgewählte Aspekte der Revision der Bundesrechtspflege für die Kantone ein. Der Ausbau der richterlichen Vorinstanzen sowie die volle Kognition der letzten kantonalen Instanz (Art. 110 BGG) soll eine Filterfunktion ausüben in dem Sinne, dass weniger Fälle ans BGer gelangen (vgl. dazu ausführlich Kapitel 7). Mit der Gründung des BStGer sollten umgekehrt die Kantone von komplexen Fällen im Bereich der internationalen Strafverfolgung (Wirtschaftskriminalität, organisierte Kriminalität) entlastet werden. Die Evaluation hat in diesem Zusammenhang mit der Online-Befragung folgende Fragen geprüft:

- Wie weit geht vom Ausbau der richterlichen Vorinstanzen und der Schaffung von Artikel 110 BGG eine Filterfunktion aus in dem Sinne, dass unbedeutende Fälle nicht mehr ans BGer gelangen?
- Werden die Kantone durch die Schaffung des BStGer in komplexen Straffällen entlastet.

Wenden wir uns zunächst der Filterfunktion zu. Die Befragten an den kantonalen Gerichten gaben dazu folgende Rückmeldungen.

### D 11.5: UMFANG DER FILTERFUNKTION DURCH DIE EINRICHTUNG RICHTERLICHER VORINSTANZEN IN DEN KANTONEN



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=212.

Das Ergebnis lässt vermuten, dass eine gewisse Filterfunktion eingetreten ist, die allerdings im Umfang beschränkt ausfällt: Knapp ein Viertel der Befragten glaubt, dass durch die Schaffung von Vorinstanzen weniger Fälle ans BGer gelangten. Nicht ganz fünfzig Prozent der Befragten kann keine Wirkung beobachten. Bemerkenswert ist, dass fast 30 Prozent der Befragten kein Urteil zu dieser Frage abgegeben hat. Die quali-

tativen Antworten geben Aufschluss über die Gründe, die zu diesen Antworten geführt haben. Die Personen, die keine Veränderung beobachten, führen dafür folgende Argumente an:

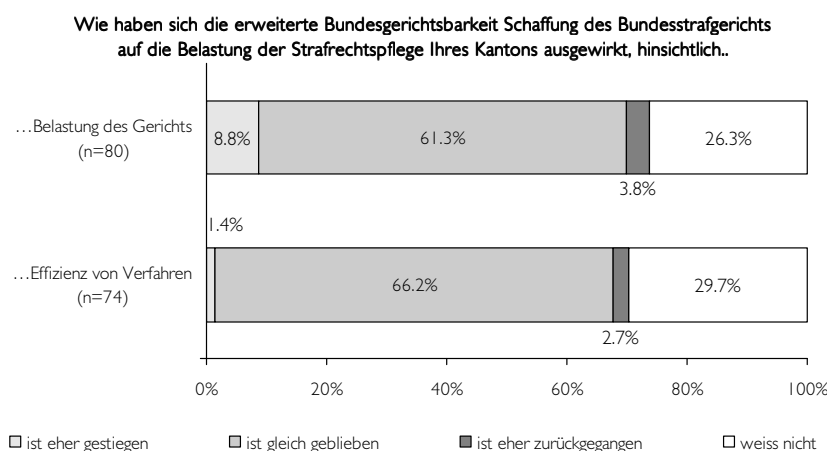
- Verschiedene Änderungen sind noch nicht oder erst seit kurzem in Kraft (Ablauf der Fristen für Anpassungen an das BGG im Bereich Straf- und Zivilrecht am 31.12.2011 und im öffentlichen Recht am 31.12.2008). Daher sei es zu früh, eine Filterwirkung erwarten zu wollen.
- Verschiedene, von der Revision der Bundesrechtspflege unabhängige Veränderungen würden die Filterwirkung (über-)kompensieren: Genannt werden die steigende Zahl von Anwältinnen und Anwälten sowie die erhöhte Prozessfreudigkeit bei Rechtsuchenden. Ferner schreke der Ausbau der Vorinstanzen Querulanten nicht ab.

Die Personen, die eine Filterwirkung beobachten, begründen ihre Antworten wie folgt:

- Eine zusätzliche Instanz hat per se eine gewisse Filterwirkung zur Folge.
- Die Kostenpflicht und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht hätten eine Filterwirkung ausgelöst.
- Im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft wird von einzelnen Kantonen eine starke Filterwirkung berichtet.

Die Schaffung des BStGer war wesentlich durch die Steigerung der Effizienz in der Verfolgung von internationalen Straftaten und in der Verfolgung der Wirtschaftskriminalität motiviert. Namentlich kleine Kantone sollten in diesem Bereich entlastet werden. Wir haben daher die Befragten an den kantonalen Gerichten zu ihrer Einschätzung befragt.

#### D 11.6: AUSWIRKUNG DER SCHAFFUNG DES BSTGER FÜR DIE STRAFRECHTSPFLEGE IN DEN KANTONEN

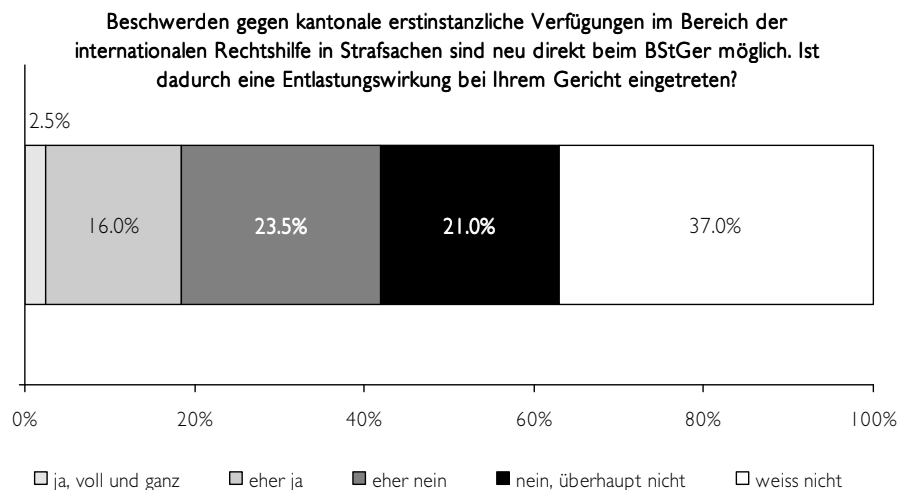


Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; es wurden nur Personen befragt, die in ihrer täglichen Arbeit mit Fällen im Bereich des Strafrechts zu tun haben.

Die Ergebnisse lassen bisher keine grosse Entlastungswirkung erkennen. Die Mehrheit der Befragten, vermag keine Effekte zu beobachten. Etwas mehr als ein Viertel kann sich zur Frage nicht äussern. In den qualitativen Interviews ist der Tenor gleich: Die kleinen Kantone führen die geringe Entlastung auf die geringe Zahl von Fällen bei sich zurück („wir sind Provinz und bei uns treten internationale Strafrechtsfälle sehr selten auf“), bei den grossen Kantonen konnten bisher keine Effekte beobachtet werden.

Ein spezifischer Fall bilden Beschwerden gegen Entscheide im Bereich der internationalen Rechtshilfe. Hier sind neu Beschwerden statt an die Kantone direkt an das BStGer möglich. Die Effekte dieser Veränderung präsentieren sich wie folgt.

#### D 11.7: AUSWIRKUNG DER ÜBERNAHMEN VON BESCHWERDEN ZUR INTERNATIONALE RECHTSHILFE DURCH DAS BSTGER

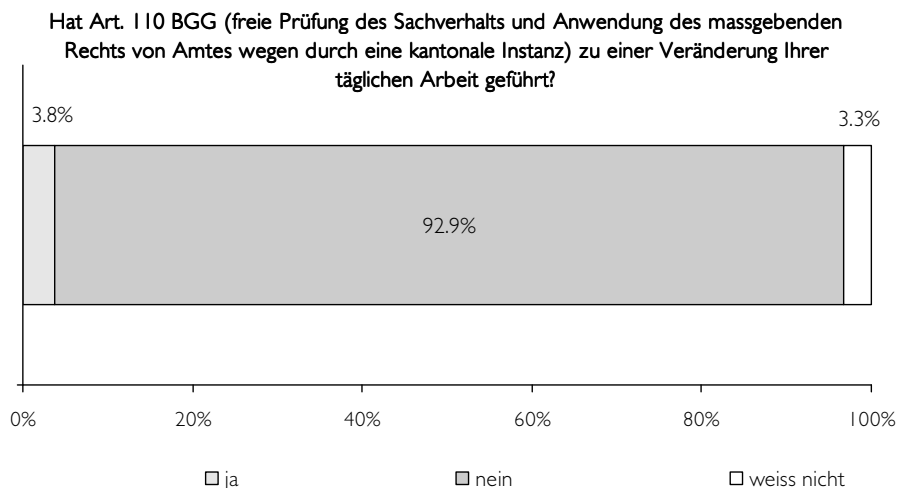


Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; es wurden nur Personen befragt, die in ihrer täglichen Arbeit mit Fällen im Bereich des Strafrechts zu tun haben (n=81).

Knapp ein Fünftel der Befragten berichten, dass eine Entlastungswirkung bei ihnen eingetreten ist. Rund 45 Prozent kann (eher) keine Entlastungswirkung beobachten, 37 Prozent konnte die Frage nicht beantworten. Die qualitativen Antworten aus den Interviews und aus der Umfrage geben keinen weiteren Aufschluss über die Hintergründe der Entlastungswirkung.

Zum Abschluss wurden die Befragten an den kantonalen Gerichten gebeten, die Auswirkungen von Art. 110 BGG zu beurteilen: Dieser sieht vor, dass als letzte kantonale Instanz ein Gericht den Sachverhalt frei prüfen muss.

#### D 11.8: AUSWIRKUNG DER VORSCHRIFT ZUR FREIEN PRÜFUNG DES SACHVERHALTS DURCH KANTONALE GERICHTE (ART. 110 BGG)



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=212.

Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Bestimmung ist bisher ohne Wirkung geblieben. Lediglich knapp 4 Prozent der Antwortenden sieht eine Veränderung in ihrer täglichen Arbeit. Die Ergebnisse zu den übrigen Aspekten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### D 11.9: FAZIT AUSWIRKUNGEN AUSGEWÄHLTER ASPEKTE AUF KANTONALE GERICHTE

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Filterfunktion infolge Schaffung von kantonalen Vorinstanzen (weniger Beschwerden gelangen an das BGer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ist in begrenztem Masse zu beobachten.</li> <li>- Effekt kann erst nach 2011 vollständig beurteilt werden.</li> <li>- Effekt wird durch von der Revision unabhängige Entwicklungen teilweise kompensiert.</li> </ul>
Auswirkungen der Schaffung des BStGer auf die Belastung kantonalen Gerichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimal, weder grosse Mehrbelastung, noch Entlastung.</li> </ul>
Auswirkungen der Übernahme von Beschwerden bei internationalen Rechtshilfen durch das BStGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moderate Entlastungswirkung ist eingetreten.</li> </ul>
Auswirkung von Art. 110 BGG (freie Sachverhaltsprüfung durch kantonales Gericht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Auswirkungen.</li> </ul>



### TEIL III AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF DIE OUTPUTS

---

Der dritte Teil der Evaluation beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Reform auf die Qualität und Quantität der Outputs. Zunächst stellen wir dar, wie die von uns befragten Personengruppen die Veränderung der Qualität der Entscheide von Gerichten infolge der Revision der Bundesrechtspflege beurteilen.

Anschliessend erfolgt eine quantitative Analyse, die sich im Wesentlichen auf Statistiken abstützt, die der Evaluation vom BGer zur Verfügung gestellt worden sind. Dabei wird geprüft, ob sich Entscheide in Menge und Dauer nach Rechtsgebiet und Gerichte über die Zeit verändert haben.

## 12 AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF DIE QUALITÄT VON ENTSCHEIDEN: ERGEBNISSE DER BEFRAGUNGEN UND INTERVIEWS

---

Die Revision der Bundesrechtspflege soll Auswirkungen auf den Umfang und die Qualität der Entscheide des BGer haben. Grundsätzlich lässt sich aus dem Ziel der Reform ableiten, dass die Qualität der Entscheide durch die Revision erhöht und die Belastung (Umfang der Entscheide, Aufwand für die Entscheidfindung) reduziert werden sollte.

In diesem Zwischenbericht wird ein erster Schritt zur Beurteilung der Entwicklung der Qualität und der Quantität der Entscheide unternommen. Basis bilden zunächst die Befragungen bei den drei eidgenössischen Gerichten, bei der Anwaltschaft, den beschwerdeführenden Organisationen und den Bundesverwaltungsstellen. In all diesen Befragungen wurde nach der Entwicklung der Qualität gefragt.

Grundsätzlich gehen wir bei der Beurteilung der Outputs von der Hypothese aus, dass mit einer Reduktion der Arbeitslast des BGer mehr Zeit für die Prüfung von Beschwerden zur Verfügung steht und die Qualität von Entscheiden zunimmt. Mittels Befragungen wurde geprüft, wie die Entwicklung der Qualität der Urteile von sechs Personengruppen subjektiv beurteilt wird.

- Die ersten drei Befragungen wurden bei Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern des BGer, des BVGer und des BStGer durchgeführt. Bei den auf diese Weise gesammelten Informationen handelt es sich somit um eine Selbstbeurteilung der Gerichte, was die Qualität ihrer Urteile angeht.
- Drei weitere Umfragen wurden bei Zielgruppen der Revision der Bundesrechtspflege durchgeführt. Es sind dies die Anwaltschaft, Organisationen, die Beschwerden beim BGer führen (meist gemeinnützige Organisationen z.B. aus dem Umwelt- und Sozialbereich) sowie Bundesverwaltungsstellen, deren Entscheide beim BGer angefochten werden können respektive die selber beschwerdeberechtigt sind. Die Mehrheit der Ergebnisse dieser drei Umfragen wird im nächsten Teil vorgestellt. An dieser Stelle konzentrieren wir uns einzig auf die Beurteilung der Qualität der Entscheide des BGer.

Die Umfrageergebnisse bilden eine erste vorläufige Beurteilung der Outputs. Sie sind im Lichte der statistischen Auswertung und insbesondere der Resultate der vorgesehenen Analyse von Urteilen zu diskutieren.

In den folgenden Abschnitten werden Ergebnisse aus sechs Befragungen zusammengestellt. Die Auswertungen orientieren sich insgesamt an zwei zentralen Fragestellungen:

- Wie wird die Qualität der Rechtsprechung am BGer, BVGer und BStGer von den dort aktiven Richterinnen und Richtern selber beurteilt?

- Wie wird die Qualität der Rechtsprechung am BGer von der Anwaltschaft, den Organisationen und den Bundesverwaltungsstellen beurteilt?

## 12.1 SELBSTBEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG: EIDGENÖSSISCHE GERICHTE

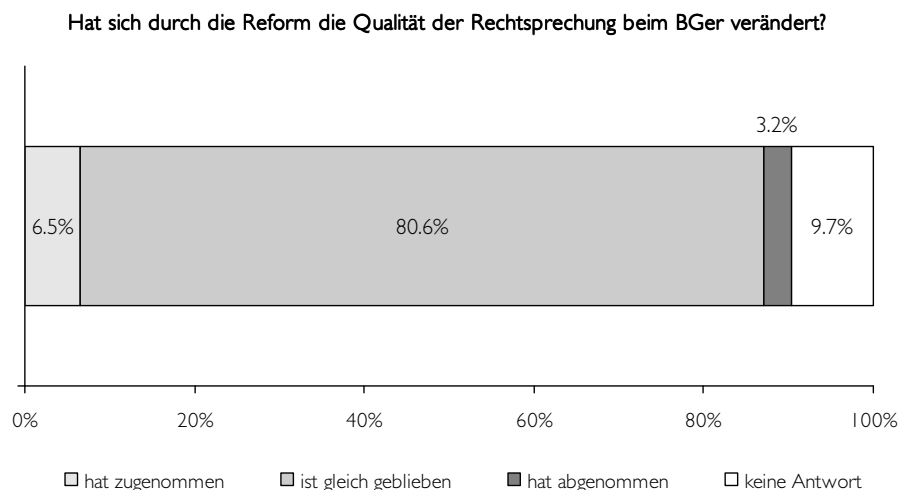
Die Qualität der Rechtsprechung wurde sowohl beim BGer als auch beim BStGer und beim BVGer mittels qualitativer Interviews und quantitativen Online-Befragungen beurteilt.

Aus den Interviews bei den drei eidgenössischen Gerichten zeichnet sich ein klares Bild ab: Die InterviewpartnerInnen glauben nicht, dass die Revision der Bundesrechtspflege sich bereits auf die Qualität der Rechtsprechung des BGer niedergeschlagen hat. Eine Streuung der Qualität wird hingegen primär auf individuelle Leistung der Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber zurückgeführt. Insgesamt wird in den total 16 qualitativen Interviews bei den drei eidgenössischen Gerichten der Qualität der Rechtsprechung an allen drei eidgenössischen Gerichten ein hohes Niveau bescheinigt.

Entwicklung der Qualität der Entscheide beim BGer

Wenden wir uns den Ergebnissen aus der Online-Befragung zu. Die Richterinnen und Richter am BGer beurteilen die Qualität der eigenen Entscheide wie in der folgenden Darstellung dargestellt (den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber beim BGer wurde diese Frage nicht gestellt):

### D 12.1: VERÄNDERUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG AM BGER



Quelle: Online-Befragung BGer; n=31.

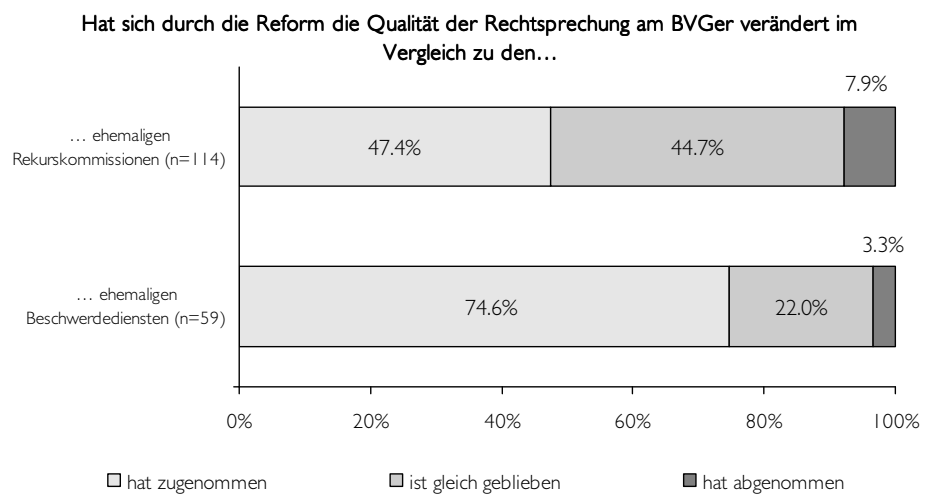
Von total 31 befragten Bundesrichterinnen und Bundesrichtern geben nur zwei an, dass sich die Qualität der Rechtsprechung seit Inkrafttreten des BGG verbessert habe. Mit

über 80 Prozent (25 Personen) geht die überwiegende Mehrheit davon aus, dass sich die Qualität der Entscheide seit 2007 nicht verändert hat.

Entwicklung der Qualität beim BVGer

Wie präsentiert sich die Situation am BVGer? Eine Besonderheit stellt hier der Umstand dar, dass ein grosser Teil der Mitarbeitenden der früheren Rekurskommissionen und Beschwerdediensten in das neue BVGer integriert worden ist. Wir haben daher in der Befragung nach einer Veränderung der Qualität im Vergleich zu den früheren Beschwerdediensten und Rekurskommissionen gefragt. Die Ergebnisse zeigen zum einen eine starke Steigerung der Qualität der Rechtsprechung durch die Schaffung des BVGer und eine grosse Differenz in Bezug auf die Rekurskommissionen und die Beschwerdedienste. Da viele Mitarbeitende des BVGer die Situation vor der Gründung des Gerichts nicht beurteilen können, werden in der folgenden Abbildung nur die Beurteilungen der Personen aufgezeigt, die sich zu der Frage äussern.

#### D 12.2: VERÄNDERUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG BVGER



Quelle: Online-Befragung BVGer.

Von den Auskunft gebenden Personen sagen 47.4 Prozent, dass die Qualität der Rechtsprechung sich durch die Schaffung des BVGer im Vergleich zur Arbeit der Rekurskommissionen verbessert habe. Knapp drei Viertel aller antwortenden Personen gehen zudem davon aus, dass sich die Qualität der Rechtsprechung im Vergleich zu den Beschwerdediensten der Departemente positiv verändert habe.

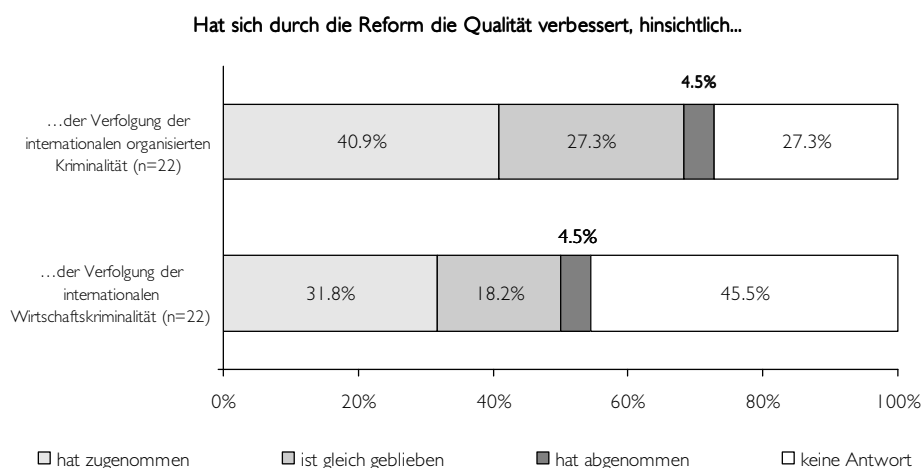
Die Befragten begründen diese Veränderungen mit der Vereinheitlichung der Verfahren, mit der gestiegenen Unabhängigkeit der Rechtsprechung von den Departementen und mit dem (teilweisen) Ausbau der Personalressourcen und der verbesserten Infrastruktur. Zudem erhöhe der Austausch zwischen den Abteilungen die Qualität der Rechtsprechung. Allerdings gibt es auch Selbstkritik an der Qualität der Rechtsprechung am BVGer: Am häufigsten bemängeln die Befragten am BVGer das Wegfallen der Fachrichter. Daneben wird kritisiert, dass auf Grund der (tiefen) Löhne und des

Auswahlverfahrens (viele Mitarbeitende der Rekurskommissionen und der Beschwerdedienste wurden übernommen) nicht immer die besten Richterinnen und Richter berufen werden konnten.

Entwicklung der Qualität beim BStGer

Beim BStGer konnte keine Veränderung abgefragt werden, weil das Gericht 2004 neu geschaffen worden ist. Wir haben daher gefragt, ob sich in Bezug auf die Ziele der Effizienz-Vorlage, die zur vorzeitigen Schaffung des Gerichts geführt hat, eine Veränderung der Qualität ergeben hat. Zwei Aspekte wurden abgefragt: Die Veränderungen in Bezug auf die Verfolgung internationaler organisierter Kriminalität und der Verfolgung von internationaler Wirtschaftskriminalität. Die befragten Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ziehen dabei eine positive Bilanz wie nachfolgende Darstellung zeigt.

#### D 12.3: QUALITÄT DER STRAFVERFOLGUNG DURCH SCHAFFUNG BSTGER



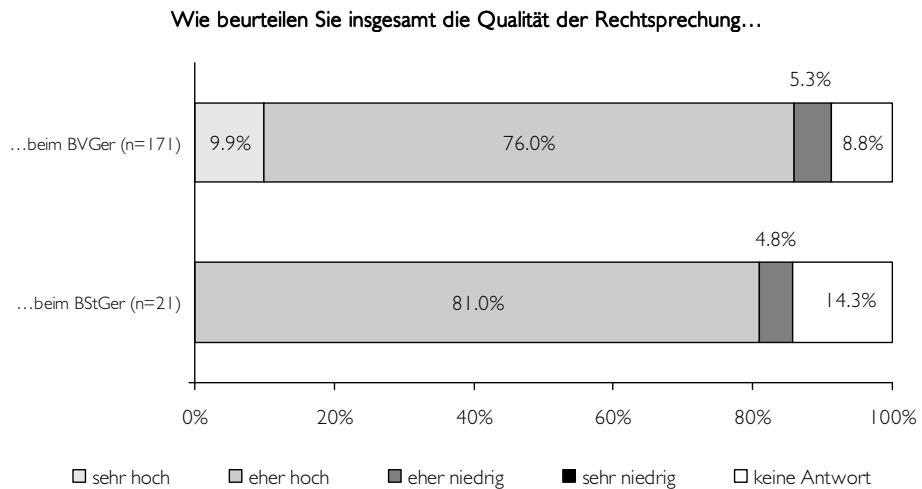
Quelle: Online-Befragung BStGer.

Insgesamt geben zwischen 30 und 40 Prozent der Befragten an, dass sich die Qualität der Verfolgung von internationalen Straffällen infolge Schaffung des BStGer verbessert hat. Allerdings fällt auf, dass namentlich beim Aspekt der internationalen Wirtschaftskriminalität die Quote „keine Antworten“ mit rund 45 Prozent hoch liegt. Wir führen dies darauf zurück, dass die entsprechenden Erfahrungen noch nicht als aussagekräftig genug erachtet worden sind.

Heutige Qualität der Rechtsprechung beim BStGer und BVGer

Die Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber von BVGer und BStGer wurden ebenfalls gebeten, eine Beurteilung der Qualität ihrer Rechtsprechung vorzunehmen. Dabei zeigt sich, dass die Qualität der Entscheide der beiden neu geschaffenen Gerichte als hoch beurteilt wird. Das Ergebnis fällt beim BVGer etwas positiver aus. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass das BVGer auf den Erfahrungen der Rekurskommissionen und Beschwerdediensten aufbauen konnte, das BStGer hingegen eine eigene Rechtspraxis entwickeln musste.

## D 12.4: QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG BEI BVGER UND BStGER



Quelle: Online-Befragung BVGer und BStGer.

Gesamtbeurteilung der Qualität der Rechtsprechung an den drei eidgenössischen Gerichten

Wir haben im Rahmen der Umfrage bei Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern eine Reihe von Einzelementen abgefragt, die für die Qualität der Rechtsprechung wichtig sind. Zu jedem der vier Elemente konnten die Befragten mit „voll und ganz“, „eher ja“, „eher nein“ oder „überhaupt nicht“ antworten. Folgende vier Elemente wurden abgefragt:

- Ausreichend Zeit für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Fällen
- Ausreichend Personal zur Bearbeitung der Fälle
- Optimale Infrastruktur (Sekretariat, Büros, Räumlichkeiten) zur Bearbeitung der Fälle
- Ausreichende Anzahl mündlicher Verhandlungen

Aus diesen vier Elementen wurde ein Index zur Messung der Qualität der Rechtsprechung gebildet. Das Vorgehen bestand darin, für jedes der Elemente auf Grund der Umfragewerte den Mittelwert zu bilden, der Werte zwischen 1 (sehr niedrig) bis maximal 4 (sehr hoch) annehmen kann. Berechnen wir aus den Mittelwerten der einzelnen Elemente einen Gesamtmittelwert, entsteht ein Gesamtindex für die Qualität der Werte zwischen 1 (sehr niedrige Qualität) bis 4 (sehr hohe Qualität). Das Resultat dieser Berechnung präsentiert sich wie folgt.

## D 12.5: SELBSTBEURTEILUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG

Gericht	Element 1: Zeit	Element 2: Personal	Element 3: Infrastruktur	Element 4: Mündliche Verhandlungen	Gesamt (Index Qualität)
BGer	3.0	3.4	3.5	3.4	3.3
BVGer	3.0	3.2	2.8	3.3	3.1
BStGer	3.1	2.2	2.8	3.6	2.9

Quelle: eigene Darstellung.

Insgesamt resultiert aus der Erhebung für alle drei Gerichte eine eher hohe Qualität der Rechtsprechung. Die höchsten Werte liegen dabei beim BGer vor. Insbesondere die Personalsituation sowie die Infrastruktur werden an diesem Gericht positiver beurteilt als an den beiden anderen Gerichten. Die schlechteste Beurteilung erhält Aspekt 2 beim BStGer in Bellinzona. Dort geben rund die Hälfte der Befragten an, nicht über genügend Personal zu verfügen, um ihre Fälle in hoher Qualität bearbeiten zu können.

### I 2.2 BEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG AUS SICHT VON ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN

Die Anwältinnen und Anwälte wurden ausführlich zu Veränderungen der Qualität der Rechtsprechung beim BGer gefragt. Beim BVGer und beim BStGer wurde dieser Aspekt in geraffter Form abgefragt. Wir stellen die Ergebnisse vor.

Beurteilung der Rechtsprechung beim BGer

Die Anwältinnen und Anwälte haben zur Beurteilung des BGer zwei Fragen beantwortet:

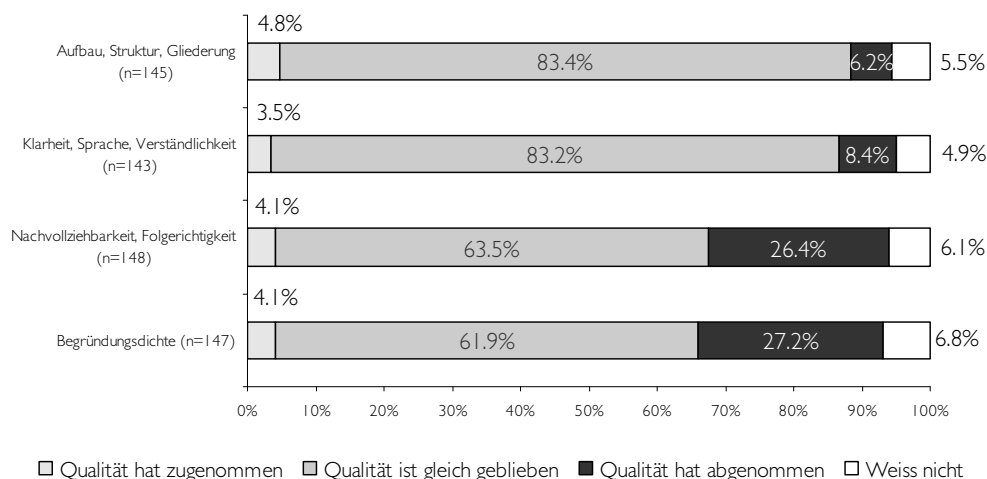
- Hat sich die Qualität der Rechtsprechung auf Grund der Revision der Bundesrechtspflege verändert?
- Hat sich die Prozessdauer infolge der Revision der Bundesrechtspflege verändert.

Aus den qualitativen Interviews mit Anwältinnen und Anwälten geht hervor, dass die *Qualität der Rechtsprechung* des BGer mehrheitlich als hoch bezeichnet wird. Die Reform der Bundesrechtspflege habe dabei jedoch zu keinen grösseren Veränderungen geführt. Insbesondere die ausführliche Begründung von Urteilen wird von den Anwältinnen und Anwälten geschätzt. Weiter wird die Transparenz gelobt, mit welcher Urteile publiziert werden und frei verfügbar sind. Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Anwältinnen und Anwälte zu vier ausgewählten Qualitätsaspekten von Urteilen des BGer befragt. Es sind dies die Folgenden:

- Aufbau, Struktur, Gliederung
- Klarheit, Sprache, Verständlichkeit
- Nachvollziehbarkeit, Folgerichtigkeit
- Begründungsdichte

Die Darstellung zeigt, wie die Qualitätsaspekte von der Anwaltschaft bei der Online-Befragung hinsichtlich möglicher Veränderungen beurteilt wurden.

#### D 12.6: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG DES BGER DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Mehrheitlich erkennen die Anwältinnen und Anwälte damit keine Veränderungen hinsichtlich der Qualität der Rechtsprechung. Jedoch wird die Arbeit des BGer hinsichtlich der letzten beiden Qualitätsmerkmale kritischer gesehen. So ist die Qualität der Begründungsdichte und der Nachvollziehbarkeit, Folgerichtigkeit laut über einem Viertel der befragten Personen zurückgegangen. Eine Qualitätssteigerung wird hingegen in allen vier Punkten nur von einer Minderheit von weniger als 5 Prozent erkannt.

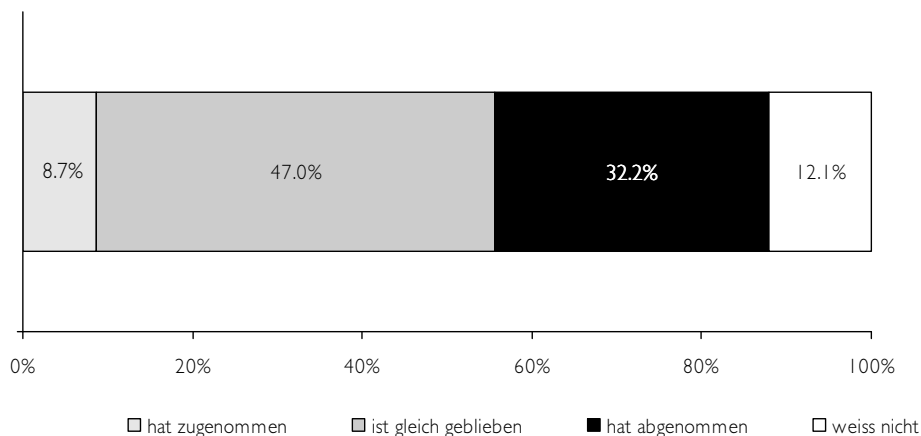
Die *Prozessdauer* von Fällen vor dem BGer wird von den InterviewpartnerInnen je nach Rechtsgebiet unterschiedlich beurteilt. Insbesondere im Zivilrecht wird das BGer als sehr reaktionsschnell erlebt. Im Sozialversicherungsrecht wird die Dauer der Verfahren von zwei befragten Personen als zu lange betrachtet. Es wird dort jedoch auf eine gewisse Beschleunigungswirkung der Reform verwiesen. Laut eines Anwalts sind hier zudem Unterschiede zwischen den beiden Abteilungen in Luzern zu beobachten. Massive Probleme werden im Sozialversicherungsrecht hingegen in der sehr langen Bearbeitungsdauer kantonaler Instanzen gesehen. Im Bereich des Strafrechts dauern Verfahren laut einer Person sowohl beim BGer als auch bei den Kantonen zu lange und es wird seit der Einführung des BGG keine Veränderung gesehen. Deutlich verlängert hat sich die Prozessdauer laut einer befragten Person ausserdem in gewissen Bereichen, in denen neu ein doppelter Instanzenzug vorgesehen ist. Hier wurde der Rechtsschutz auf Kosten der Prozessdauer erhöht.

Die quantitativen Resultate zur Prozessdauer des gesamten Instanzenzugs präsentieren sich folgendermassen.



## D 12.7: BEURTEILUNG DER PROZESSDAUER DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE

Hat sich die Prozessdauer des gesamten Instanzenzugs Ihrer Ansicht nach verändert?



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=149.

In der Umfrage fällt die Einschätzung der Prozessdauer positiver aus. Nur ein geringer Anteil der befragten Personen sieht eine Zunahme der Prozessdauer. Fast ein Drittel kann hingegen eine gesunkene Prozessdauer des gesamten Instanzenzuges beobachten.

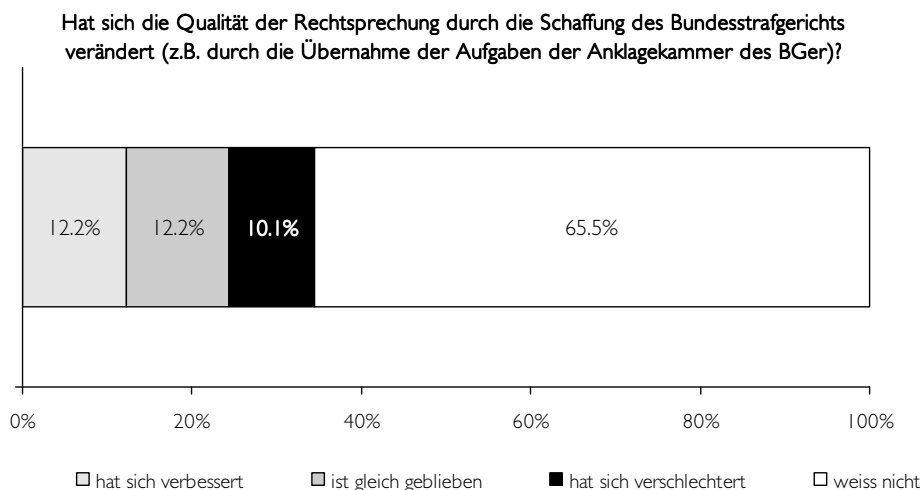
Die von den Befragten genannten Gründe für eine Veränderung der Prozessdauer lassen sich folgendermassen darstellen. Es wurde dabei in zwei Spalten zwischen Gründen für eine längere und Gründen für eine kürzere Dauer unterschieden.

## D 12.8: GRÜNDE VERÄNDERUNG PROZESSDAUER

Gründe für Zunahme Prozessdauer
Einführung des doppelten Instanzenzugs
Zu lange Verfahrensdauer in den Kantonen
Überlastung des BGer
Zu leichter Zugang zum BGer auf Grund der Einheitsbeschwerde
Abbau der Zahl der RichterInnen in Luzern
Gründe für Abnahme Prozessdauer
Beschränkung Kognition im Sozialversicherungsrecht
Höhere Zahl an Nichteintretensentscheiden
Vereinfachtes Verfahren nach Art. 108 BGG
Politischer Druck führt dazu, dass lieber rasch als gut entschieden wird
Abnahme des Umfangs von Begründungen
Interne Restrukturierungen

Beurteilung der Rechtsprechung beim BStGer und beim BVGer  
Die folgende Darstellung zeigt, wie die Anwältinnen und Anwälte den Einfluss der Schaffung des BStGer auf die Qualität der Rechtsprechung beurteilen (Vergleichsmassstab ist die Situation vor der Gründung des BStGer).

D 12.9: BEURTEILUNG DER QUALITÄT RECHTSPRECHUNG BEIM BSTGER DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE

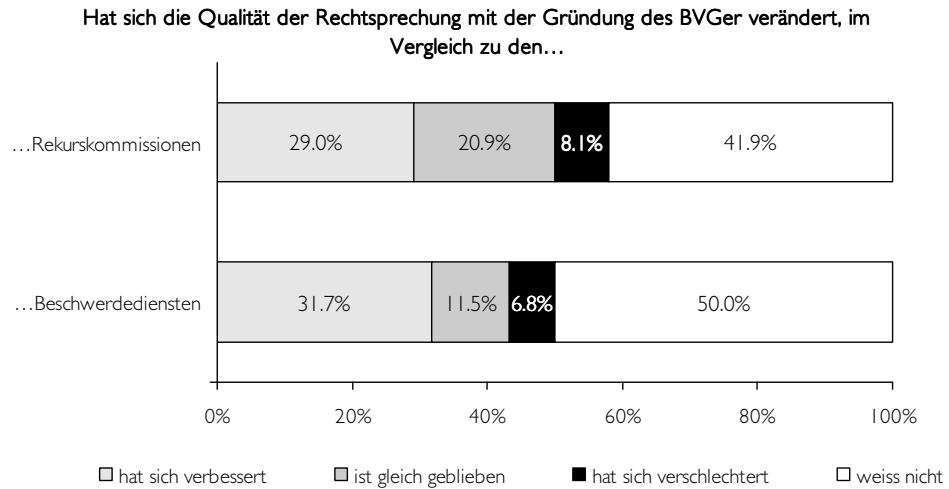


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=148.

Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass nur ein sehr kleiner Teil der Befragten eine Bewertung abgeben kann. Bei den 34.5 Prozent der Antwortenden, die eine Bewertung abgegeben haben, halten sich positive neutrale wie negative Stellungnahmen etwa die Waage. Offenbar hat das BStGer nach Meinung der Befragten durchaus einen guten Start gehabt, wobei sich aber noch Verbesserungspotenziale ergeben. Eine weitere Interpretation dieser Ergebnisse scheint nicht sinnvoll, da die empirische Basis sehr klein ist.

Wenn wir die Frage nach der Qualität der Rechtsprechung beim BVGer stellen, präsentiert sich folgendes Bild.

## D 12.10: BEURTEILUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG BVGER DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=148.

Anders als beim BStGer sind die Ergebnisse hier deutlicher: In Übereinstimmung mit den Ergebnissen aus den Interviews geben die Mehrheit der Befragten, die eine Bewertung vorgenommen haben, ein positives Feedback: Demnach hat die Qualität der Rechtsprechung am BVGer im Vergleich zu den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten zugenommen. Jedoch wurden Verfahren zum Teil verlängert, wenn das BVGer neu als zusätzliche Instanz vorgesehen ist. Die Unterschiede bei einem Vergleich zwischen den Rekurskommissionen und den Beschwerdediensten (bei letzteren wurde im Vorfeld der Revision eine besonderes starke Veränderung vermutet) sind klein: Es kann aus den Daten somit nicht geschlossen werden, dass die Beschwerdedienste vor der Reform aus Sicht der AnwältInnen wesentlich schlechter gearbeitet hätten als die Rekurskommissionen. Allerdings darf auch bei diesem Ergebnis nicht vergessen werden, dass 40 bis 50 Prozent der Befragten keine Antwort geben konnten. Wir interpretieren dies so, dass diese Anwältinnen und Anwälte bisher nur über wenig oder keine Prozess Erfahrung beim BVGer verfügen und daher auf eine Bewertung verzichtet haben.

Zusammengefasst präsentieren sich die Ergebnisse zur Qualität der Rechtsprechung bei den drei eidgenössischen Gerichten aus Sicht von Anwältinnen und Anwälten wie folgt:

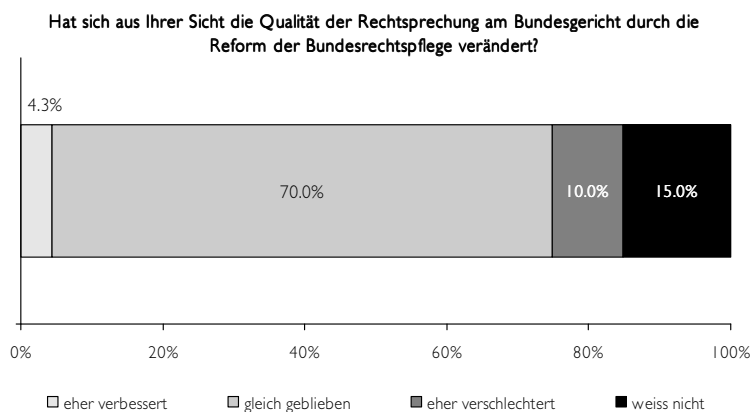
## D 12.11: FAZIT QUALITÄT RECHTSPRECHUNG AUS SICHT DER ANWALTSCHAFT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge Revision der Bundesrechtspflege beim BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualität der Urteile wird als hoch betrachtet.</li> <li>- Rückgang der Qualität auf Grund der Online-Befragung am ehesten bei Begründungsdichte und Nachvollziehbarkeit, Folgerichtigkeit zu beobachten.</li> <li>- Reform hat zu keiner Steigerung der Qualität der Urteile geführt.</li> <li>- Prozessdauer ist unterschiedlich zwischen den Rechtsgebieten.</li> <li>- Es wird eher eine Abnahme als eine Zunahme der Prozessdauer beobachtet.</li> </ul>
Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge Revision der Bundesrechtspflege beim BStGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfahrungen zur Qualität der Entscheide sind nicht sehr zahlreich und lassen noch keinen Befund zu.</li> </ul>
Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge Revision der Bundesrechtspflege beim BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qualität von Entscheiden hat im Vergleich zu den Beschwerdediensten und Rekurskommissionen klar zugenommen.</li> <li>- Verfahren werden zum Teil verlängert, wenn das BVGer neu als zusätzliche Instanz vorgesehen ist.</li> </ul>

## I 2.3 BEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG BEIM BGER AUS SICHT DER KANTONE

Die Richterinnen und Richter der kantonalen Gerichte wurden in der quantitativen Online-Befragung um eine Beurteilung der Auswirkungen der Revision auf die Qualität der Rechtsprechung beim BGer gefragt.

## D 12.12: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER QUALITÄT RECHTSPRECHUNG DURCH KANONTALE RICHTERINNEN UND RICHTER



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte; n=210.

Die Darstellung zeigt ein eindeutiges Ergebnis: 70 Prozent der Befragten erkennen keine Veränderung der Qualität der Rechtsprechung. 10 Prozent beobachten eher eine Abnahme knapp 5 Prozent der Befragten eine Zunahme der Qualität. Mittels 22 qualitativen Antworten haben die Befragten ihre Angaben begründet. Sechs Rückmeldungen waren positiven Inhalts. Die Befragten berichten, die Qualität der Rechtsprechung beim BGer sei gestiegen und zwar infolge rascherer Entscheide sowie besserer und klarerer Begründungen namentlich bei komplexeren Fällen. Zwölf Rückmeldungen enthielten Kritik an der Qualität der Rechtsprechung: Erstens wird berichtet, dass Präsidial- und Zirkularentscheide (zu Nichteintreten) vermehrt zu knapp, trocken und gar salopp formuliert würden. Die Anforderungen an die Begründungsdichte würden steigen und Differenzen zwischen einzelnen Abteilungen hätten sich akzentuiert. Schliesslich wurde eine Abnahme der Qualität mit dem Hinweis auf die eingeschränkte Kognition im Sozialversicherungsrecht begründet. Weitere Antwortende lassen sich keiner Kategorie zuordnen.

#### 12.4 BEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG AUS SICHT VON ORGANISATIONEN

Acht Organisationen haben sich dazu geäußert, wie die Revision der Bundesrechtspflege sich auf die Prozessdauer des gesamten Instanzenzugs ausgewirkt hat.

##### D 12.13: BEURTEILUNG DER GESAMTEN PROZESSDAUER DURCH ORGANISATIONEN

Hat sich die Prozessdauer des gesamten Instanzenzugs Ihrer Ansicht nach seit Inkrafttreten der Reform der Bundesrechtspflege im Jahr 2007 verändert?	
Prozessdauer hat zugenommen	1 Nennung
Prozessdauer ist gleich geblieben	4 Nennungen
Prozessdauer hat abgenommen	2 Nennungen
Weiss nicht	1 Nennung

Quelle: schriftliche Befragung Organisationen; n=8.

Das Ergebnis ist wenig einheitlich. Betrachten wir die qualitativen Angaben in den Fragebogen, so führt jene Organisation, die von einer Zunahme der Prozessdauer spricht, dies darauf zurück, dass bei Enteignungen unter dem OG Entscheide der Eidgenössischen Schätzungskommission direkt an das BGer weitergezogen werden konnten, was heute nicht mehr der Fall ist. Die Abnahme der Prozessdauer wurde nicht kommentiert.

Veränderungen hinsichtlich der Qualität von Entscheiden und Begründungen des Bundesgerichts (z.B. im Hinblick auf Begründungsdichte, Nachvollziehbarkeit, Sprache und Struktur) werden von den interessierten Organisationen folgendermassen wahrgenommen.

#### D 12.14: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG DES BGER DURCH ORGANISATIONEN

Haben Sie bei der Qualität von Entscheiden und Begründungen des BGer Veränderungen festgestellt, die auf die Reform der Bundesrechtspflege zurückzuführen sind?	
Qualität hat stark zugenommen	Keine Nennung
Qualität hat eher zugenommen	Keine Nennung
Qualität ist gleich geblieben	5 Nennungen
Qualität hat eher abgenommen	1 Nennung
Qualität hat stark abgenommen	1 Nennung
Weiss nicht	1 Nennung

Quelle: schriftliche Befragung Organisationen; n=8.

Keine der befragten Personen gibt an, eine Qualitätssteigerung bemerkt zu haben. Während der grösste Teil der antwortenden Personen von Organisationen die Qualität auf gleichem Niveau sieht, geben zwei Verantwortliche von Organisationen aus dem Umwelt- und Naturschutzbereich an, Einbussen bei der Qualität bemerkt zu haben.

Insgesamt sind die Ergebnisse auf Grund der schmalen empirischen Basis nur sehr beschränkt aussagekräftig und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### D 12.15: FAZIT QUALITÄT RECHTSPRECHUNG AUS SICHT VON ORGANISATIONEN

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Veränderung der Prozessdauer und Qualität der Rechtsprechung infolge Revision der Bundesrechtspflege beim BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ergebnisse insgesamt wenig aussagekräftig.</li> <li>- Prozessdauer hat eher zugenommen.</li> <li>- Qualität hat eher abgenommen.</li> </ul>

#### I 2.5 BEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG AUS SICHT VON BUNDESSTELLEN

Was die Qualität der Rechtsprechung angeht, so hat sich diese nach Ansicht der befragten Personen von Bundesstellen infolge der Revision praktisch nicht verändert. Die schriftliche Befragung liefert folgende Resultate.

#### D 12.16: QUALITÄT VON ENTSCHEIDEN UND BEGRÜNDUNGEN

Haben Sie seit der Reform der Bundesrechtspflege bei der Qualität von Entscheiden und Begründungen des BGer Veränderungen festgestellt?	
Qualität hat stark zugenommen	Keine Nennung
Qualität hat eher zugenommen	3 Nennungen
Qualität ist gleich geblieben	24 Nennungen
Qualität hat eher abgenommen	Keine Nennung
Qualität hat stark abgenommen	1 Nennung
Weiss nicht	3 Nennungen

Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen; n=31.

Wie auch aus Sicht der interessierten Organisationen sieht der Grossteil der Verwaltungsstellen keine Veränderungen hinsichtlich der Qualität von Entscheiden und Begründungen. Jedoch können immerhin drei Stellen eine gestiegene Qualität beobachten. In den offenen Antworten wird darauf verwiesen, dass Entscheide in der Regel kurz und klar begründet seien und der doppelte Instanzenzug auch zu einer gewissen Professionalisierung bei Entscheiden und Begründungen führe.

Offenbar hat die Revision der Bundesrechtspflege dazu geführt, dass sich aus Sicht der Verwaltungsstellen die Prozessdauer insgesamt eher erhöht hat: Immerhin 13 von 31 auf diese Frage Auskunft gebenden Personen von Bundesverwaltungsstellen äussern sich in dieser Richtung.

#### D 12.17: PROZESSDAUER

Hat sich die Prozessdauer des gesamten Instanzenzugs Ihrer Ansicht nach seit Inkrafttreten der Reform der Bundesrechtspflege im Jahr 2007 verändert?	
Prozessdauer hat zugenommen	13 Nennungen
Prozessdauer ist gleich geblieben	10 Nennungen
Prozessdauer hat abgenommen	3 Nennungen
Weiss nicht	5 Nennungen

Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen; n=31.

Die Begründung für diesen Befund ist einfach: Durch die Schaffung des BVGer und des BStGer können in vielen Fällen zwei Gerichte angerufen werden, was die Prozessdauer aus Sicht der Bundesverwaltungsstellen verlängert hat. Darüber hinaus wurden in den Fragebogen folgende weitere Gründe angeführt:

- Die Prozessdauer beim BVGer liege höher als bei den Vorgängerorganisationen.
- Die hohe Arbeitsbelastung des BVGer führe zu einer Zunahme der Prozessdauer.
- Der Formalismus des BVGer führe zu einer Zunahme der Prozessdauer.
- Die Unberechenbarkeit der Verfahrensdauer von Beschwerdeverfahren vor dem BVGer wird als Problem erachtet.
- Die Prozessdauer sei fallabhängig sehr unterschiedlich.

Die drei Antwortenden, welche von einer Reduktion der Prozessdauer ausgehen, haben ihr Urteil wie folgt begründet: Das BGer entscheide sehr schnell, die Bearbeitungsdauer der einzelnen Instanzen habe sich verkürzt und die Professionalisierung des BVGer wirke sich positiv auf die Prozessdauer aus.

#### D 12.18: FAZIT QUALITÄT RECHTSPRECHUNG AUS SICHT VON BUNDESSTELLEN

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Veränderung der Prozessdauer und Qualität der Rechtsprechung infolge Revision der Bundesrechtspflege beim BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaum Veränderung bei der Einschätzung der Qualität.</li> <li>- Prozessdauer hat eher zugenommen.</li> </ul>

## 12.6 GESAMTBURTEILUNG DER AUSWIRKUNGEN DER REVISION AUF DIE QUALITÄT VON ENTSCHEIDEN

Wir können die Selbstbeurteilungen sowie die Fremdbeurteilungen der Qualität der Rechtsprechung und der Prozessdauer im Sinne eines Fazits miteinander vergleichen. Die Ergebnisse aus der Befragung der Organisationen haben wir nicht berücksichtigt, da deren Aussagekraft auf Grund der schmalen empirischen Basis vergleichsweise zu klein ist.

### D 12.19: QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG UND PROZESSDAUER: SELBST- UND FREMDBEURTEILUNG

Veränderungen der Qualität der Rechtsprechung ...	Selbstbeurteilung	Fremdbeurteilung AnwältInnen	Fremdbeurteilung Kantone	Fremdbeurteilung Bundesstellen
BGer	- Keine Veränderung	- Generell keine Veränderung - In Teilaspekten Abnahme	- Keine Veränderung	- Keine Veränderung
BVGer	- Zunahme	- Zunahme	- Nicht erhoben	- Nicht erhoben
BStGer	- Zunahme	- Ambivalent	- Nicht erhoben	- Nicht erhoben
Veränderung Prozessdauer	- Nicht erhoben	- Ambivalent - Eher Abnahme	- Nicht erhoben	- Zunahme

Aus den Umfragen lässt sich ein vorläufiger Schluss ziehen hinsichtlich der Qualität der Rechtsprechung infolge der Revision der Bundesrechtspflege:

- Beim BGer hat sich die Qualität der Rechtsprechung nicht verändert. Das Ergebnis der Fremd- und Selbstbeurteilung stimmt überein.
- Die Qualität der Rechtsprechung durch das BVGer hat im Vergleich zur Situation vor 2007 zugenommen: Dieser Ansicht sind sowohl die Befragten am BVGer selber als auch die befragten Anwältinnen und Anwälte. Eine grosse Qualitätssteigerung wird aus Sicht des BVGer im Vergleich zu den Beschwerdediensten gesehen.
- Beim BStGer ist die Beurteilung nicht eindeutig: In der Selbstbeurteilung gehen die Richterinnen und Richter des BStGer von einer Steigerung der Qualität der Rechtsprechung im internationalen Strafrecht aus. Die Rückmeldungen der Anwältinnen und Anwälte sind hingegen nicht eindeutig.
- Die Prozessdauer über alle Instanzen hat nach Ansicht der Anwältinnen und Anwälte eher abgenommen. Aus Sicht von Verantwortlichen der Bundesverwaltungsstellen hat sie hingegen zugenommen. Dieser Unterschied erklärt sich dadurch, dass von der Einführung des doppelten Instanzenzugs bei Beschwerden gegen Entschiede von Bundesstellen viel einschneidendere Folgen für die Prozessdauer ausgehen (Schaffung des BVGer und des BStGer) als für den Instanzenzug vom Kanton an das BGer (hier sind kaum neue Instanzen geschaffen worden).



## 13 VARIATION DES OUTPUTS: RESULTATS DE L'ANALYSE DES DONNEES

---

Les objectifs principaux de la nouvelle organisation judiciaire fédérale sont, premièrement, de réduire la charge de travail du Tribunal fédéral et, par la même, de conserver sa capacité de fonctionnement, deuxièmement, d'améliorer la protection juridique dans certains domaines et, troisièmement, de simplifier les procédures et voies de droit. L'analyse de données statistiques du TF ainsi que de ses instances inférieures ont pour but d'évaluer si les mesures de la réforme produisent les résultats escomptés notamment en matière d'allègement de la charge de travail du TF.

### 13.1 ANALYSE DES DONNEES DES INSTANCES INFÉRIEURES AU TRIBUNAL FEDERAL

L'obligation d'instaurer des tribunaux supérieurs aux cantons, l'institution du Tribunal pénal fédéral ainsi que celle du Tribunal administratif fédéral devraient contribuer à diminuer la surcharge du Tribunal fédéral. Afin de mesurer l'évolution des jugements susceptibles de recours au TF, le nombre d'affaires liquidées par matière et par année a été recensé pour les tribunaux supérieurs des 7 mêmes cantons sélectionnés lors de l'enquête auprès des juges, à savoir ceux de Berne, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud, Valais et Zürich ainsi que pour les nouveaux tribunaux fédéraux et les anciennes commissions et anciens services des recours. Le volume de ces affaires a ensuite été comparé à celui des affaires introduites au TF et liquidées par celui-ci. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des sources collectées et étudiées à cet effet.

D 13.1: APERÇU DES DONNÉES COLLECTÉES AUPRES DES INSTANCES INFÉRIEURES  
AU TF

Conf. / départ.	Jurisdiction	Source	Année
<b>Tribunaux fédéraux</b>			
Confédération	TPF	Rapports de gestion	2004-2008
Confédération	TAF	Rapports de gestion	2007-2008
<b>Départements fédéraux</b>			
Tous <sup>75</sup>	Commissions de recours	Projet FNS n° 100015-118022 <sup>76</sup>	2002-2006
DFJP <sup>77</sup>	Services des recours	Statistiques internes	2002-2006
<b>Tribunaux cantonaux supérieurs</b>			
BE	Obergericht	Rapports de gestion	2002-2008
	Verwaltungsgericht		2002-2008
SH	Obergericht	Rapports de gestion	2002-2008
SO	Obergericht	Rapports de gestion	2002-2008
	Steuergericht		2004 <sup>78</sup> -
TI	Tribunale cantonale d'appello	Rapports de gestion	2002-2008
VD	Tribunal cantonal	Rapports de gestion Statistiques internes	2002-2008
	Ancien tribunal administratif		2002-2007
	Ancien tribunal des assurances		2002-2008
VS	Tribunal cantonal	Rapports de gestion	2002-2008
ZH	Obergericht	Rapports de gestion	2002-2008
	Versicherungsgericht		2002-2008
	Sozialversicherungsgericht		2002-2008

### 13.1.1 TRIBUNAUX CANTONAUX

#### Volume d'affaires liquidées

La difficulté liée à l'obtention de données concernant les jugements strictement susceptibles de recours au TF (manque de données, données peu fiables, différentes classifications pour l'issue des procès, etc.) rendait les comparaisons entre cantons, et parfois même au sein des mêmes cantons, impossibles. Aussi avons-nous opté pour une compilation des données concernant les affaires liquidées par des tribunaux supérieurs. Le tableau D 13.2 donne un aperçu de l'évolution du volume des affaires liquidées par les principales cours/chambres des tribunaux cantonaux pouvant donner lieu à un recours au Tribunal fédéral. Les différents domaines du droit (public, civil et pénal) y sont

<sup>75</sup> ChF, DFAE, DFI, DFJP, DDPS, DFF, DFE et DETEC.

<sup>76</sup> Données compilées dans le cadre du projet FNS 100015-1180222 (Thierry Tanquerel/Frédéric Varone): L'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse: analyse empirique au niveau fédéral et cantonal.

<sup>77</sup> Les anciens services des recours ne possèdent pas de rapports de gestion. Au vu du temps qu'aurait représenté la récolte de ces informations auprès des différents départements, seul le service des recours du DFJP a été considéré. Celui-ci comprend d'ailleurs le volume le plus important de liquidations puisqu'il constitue à lui seul la majorité des affaires liquidées par ces anciens services, soit environ 89% entre 1995 et 1999 (Ernst & Young Consulting AG (EYC), Betriebswirtschaftliche Studie zur Neuorganisation der erstinstanzlichen Bundesgerichtsbarkeit in Verwaltungs- und Strafsachen, Schlussbericht vom 25. September 2000, Beilage 9 (Ist-Bestand und Kennzahlen Ist-Bestand).

<sup>78</sup> Le nombre d'affaires liquidées par le Tribunal fiscal du canton de Soleure est inconnu pour les années 2002 et 2003.

distingués. Le nombre de liquidations pour la matière des assurances sociales est également mentionné.

D 13.2: VOLUME D'AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS PAR MATIERE

Année	Matière	BE	SH	SO	TI	VD <sup>79</sup>	VS	ZH
2002	Public	2560	202	1247 <sup>80</sup>	2512	2807	1121	4093
	<i>Dont A.S.</i>	2293	108	655	1297	1068	561	3478
	Civil	1654	91	887	803	2406	522	2056
	Pénal	1013	61	424	556	1420	237	1516
	<b>Total</b>	<b>5227</b>	<b>354</b>	<b>2558</b>	<b>3871</b>	<b>6633</b>	<b>1880</b>	<b>7665</b>
2003	Public	1944	169	1183 <sup>81</sup>	1847	2693	942	3432
	<i>Dont A.S.</i>	1689	77	660	907	968	496	2777
	Civil	1658	120	930	789	2433	517	2169
	Pénal	1068	79	595	456	1358	342	1395
	<b>Total</b>	<b>4670</b>	<b>368</b>	<b>2708</b>	<b>3092</b>	<b>6484</b>	<b>1801</b>	<b>6996</b>
2004	Public	1539	175	1664	1555	3151	938	2861
	<i>Dont A.S.</i>	1170	59	505	712	937	385	2095
	Civil	1704	115	1146	879	2802	502	2153
	Pénal	1105	76	596	550	1379	338	1545
	<b>Total</b>	<b>4348</b>	<b>366</b>	<b>3406</b>	<b>2984</b>	<b>7332</b>	<b>1778</b>	<b>6559</b>
2005	Public	1505	246	1341	1570	3432	953	3373
	<i>Dont A.S.</i>	1140	64	441	793	859	360	2540
	Civil	1738	121	1218	856	2430	504	2110
	Pénal	1134	59	544	566	1551	332	1596
	<b>Total</b>	<b>4377</b>	<b>426</b>	<b>3103</b>	<b>2992</b>	<b>7413</b>	<b>1789</b>	<b>7079</b>
2006	Public	1631	209	1506	1603	3630	883	3449
	<i>Dont A.S.</i>	1303	76	404	826	779	353	2696
	Civil	1738	122	1124	807	2729	432	2063
	Pénal	1079	88	434	639	1385	407	1540
	<b>Total</b>	<b>4448</b>	<b>419</b>	<b>3064</b>	<b>3049</b>	<b>7744</b>	<b>1722</b>	<b>7052</b>
2007	Public	1775	216	1629	1700	3333	973	3286
	<i>Dont A.S.</i>	1369	95	597	991	887	494	2514
	Civil	1639	129	1232	822	2519	461	2156
	Pénal	1016	91	388	590	1287	343	1441
	<b>Total</b>	<b>4430</b>	<b>436</b>	<b>3249</b>	<b>3112</b>	<b>7139</b>	<b>1777</b>	<b>6883</b>
2008	Public	1711	211	1527	1678	2931	1036	3252
	<i>Dont A.S.</i>	1348	107	552	943	1005	510	2506
	Civil	1655	122	1163	856	2536	409	2057
	Pénal	1207	66	504	548	1364	313	1675
	<b>Total</b>	<b>4573</b>	<b>399</b>	<b>3194</b>	<b>3082</b>	<b>6831</b>	<b>1758</b>	<b>6984</b>

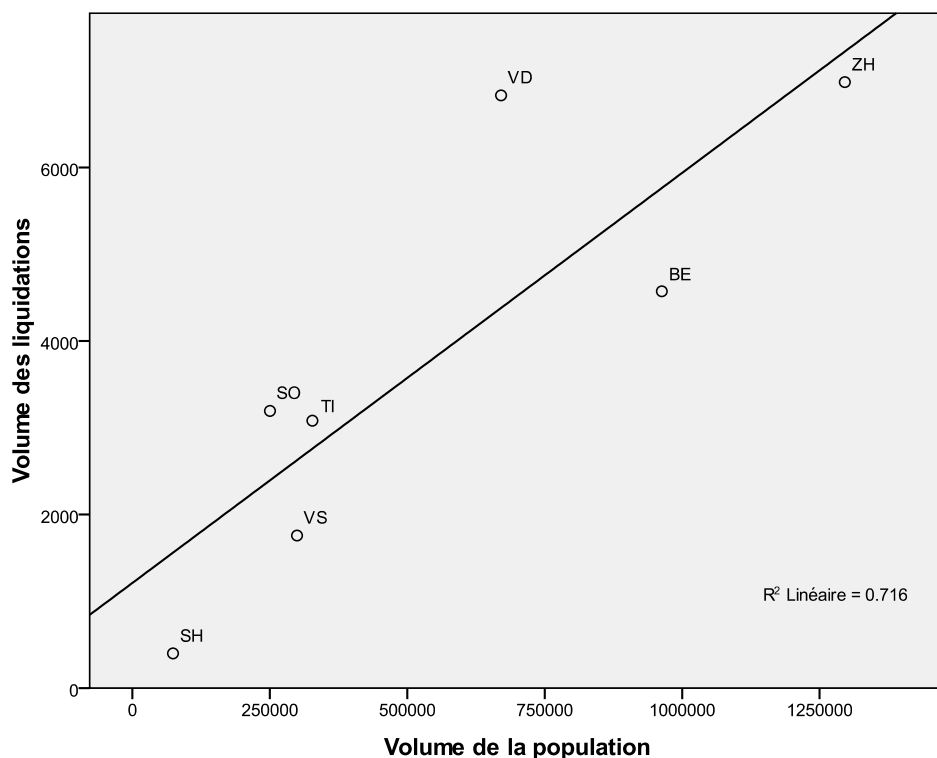
<sup>79</sup> En raison de l'indifférenciation entre les jugements en révision en matière civile et pénale, la cour des révisions civiles et pénales du canton de Vaud (N =35 affaires en 2008) a été exclue de ces statistiques.

<sup>80</sup> Cette valeur ne comprend pas les liquidations du Tribunal fiscal pour les années 2002 et 2003.

<sup>81</sup> Idem.

Le premier constat qui s'impose concerne la variation du volume des liquidations suivant les cantons. En effet, on observe des valeurs minimales pour le canton de Schaffhouse avec en moyenne 395 jugements par année et des valeurs maximales pour le canton de Zürich, liquidant en moyenne 7031 affaires par année, ainsi que pour le canton de Vaud qui rend en moyenne 7082 jugements par année. Les cantons de Berne (4582), de Soleure (3040), du Tessin (3169) et du Valais (1786) se situent entre deux. Ces taux variables s'expliquent largement par la taille de la population, fort différente d'un canton à l'autre.

D 13.3: VOLUME DES LIQUIDATIONS PAR LES INSTANCES CANTONALES ET TAILLE DE LA POPULATION

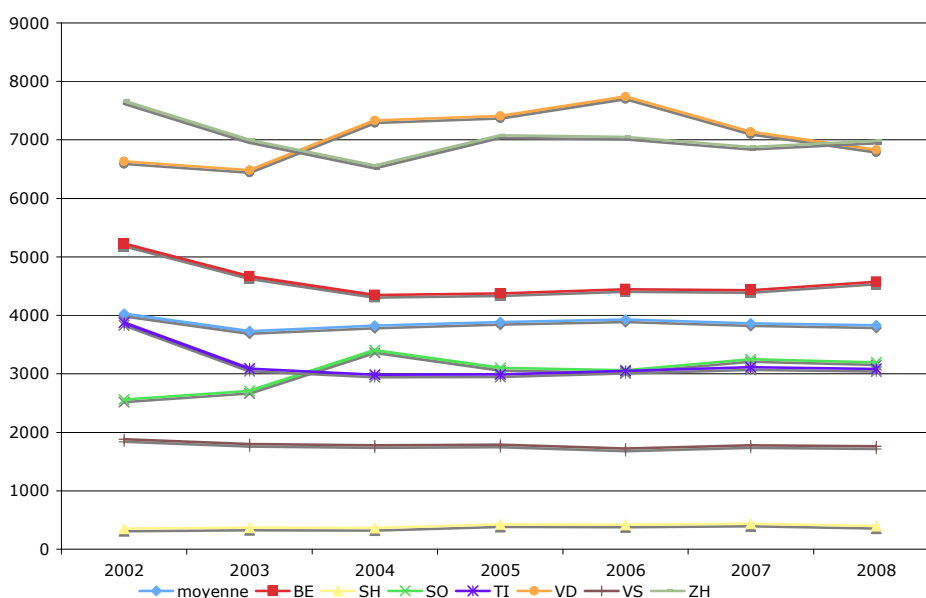


$N = 7$ ;  $r = .846$ ;  $p = .016$

En ce qui concerne l'évolution totale de ces liquidations, suite à une diminution des liquidations en 2003, leur nombre moyen reste plus ou moins stable, augmentant cependant au fil des ans jusqu'en 2006 pour ensuite légèrement redescendre. Les cantons du Valais, de Schaffhouse et Soleure suivent effectivement cette trajectoire. Notons cependant que pour le Valais, les affaires vont plutôt en diminuant alors qu'elles tendent à légèrement augmenter au fil des ans pour Schaffhouse. Le canton du Tessin, suite à une baisse importante de -779 jugements en 2003 semble également connaître une stabilité depuis 2004. Le canton de Berne a également connu une diminution importante (-879 affaires) de 2002 à 2004 avant d'atteindre un niveau stable. Le canton de Zürich a lui connu une baisse de liquidations de -1106 affaires de 2002 à 2004, puis une augmentation de +520 liquidations avant de connaître cette stabilité. L'évolution n'est cependant pas identique pour tous les cantons. Le canton de Vaud a, pour sa

part, connu un nombre d'affaires plus important depuis 2003, puis un net recul de -605 affaires en 2007 et de -308 affaires en 2008. Notons que s'il pourrait être intéressant d'étudier l'évolution du volume d'affaires pour chaque canton de manière isolée, notre objectif est ici d'évaluer si l'évolution des recours au TF entre 2002 et 2008 pourrait être imputée à des modifications du volume d'affaires au niveau des tribunaux cantonaux supérieurs étudiés. Or, comme l'indique le graphique D 13.4, à quelques exceptions près, ce volume connaît une certaine constance sur la période de temps considérée. Une analyse plus approfondie par canton devrait cependant être réalisée dans le rapport final attendu pour 2012.

D 13.4: VUE D'ENSEMBLE DU VOLUME TOTAL D'AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS



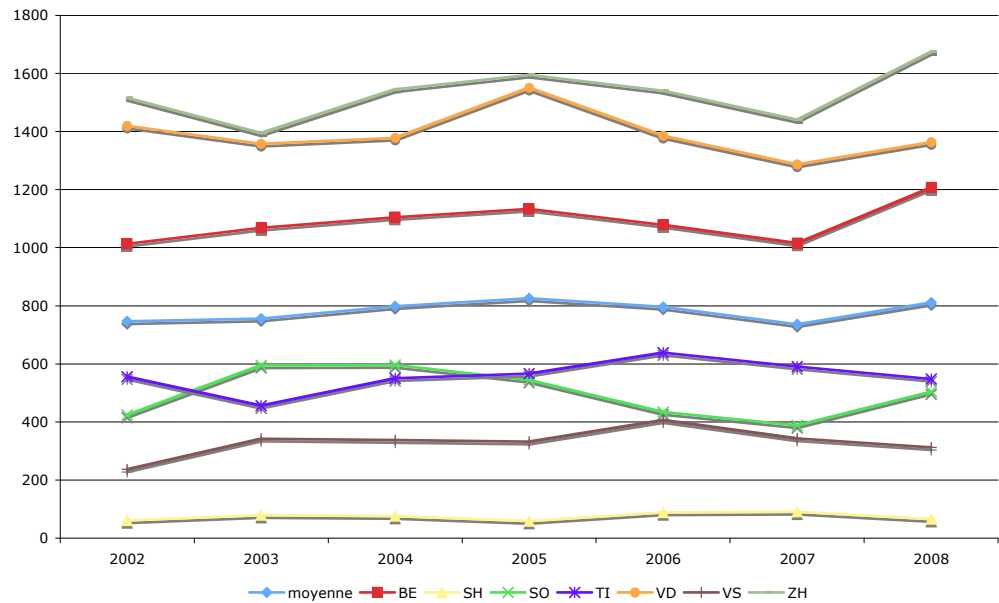
Si l'on observe le volume d'affaires liquidées par les cantons en fonction de la taille de leur population, on s'aperçoit que ce n'est pas forcément dans les cantons numériquement supérieurs en termes de population ni dans les cantons les plus urbains que l'on trouve une plus grande proportion d'affaires liquidées par habitant. En effet, même si Vaud connaît un taux de liquidation par habitant au dessus de la moyenne, soit en moyenne 10.9 liquidations pour 1000 habitants, Zürich (5.6) et Berne (4.8) connaissent, pour leur part, un volume d'affaires moins important par habitant que celui des cantons du Valais (6.2), du Tessin (9.9) ou encore de Soleure (12.3). Le canton de Berne est celui où l'on connaît le volume d'affaires le plus bas par habitant soit en moyenne 4.8 liquidations pour 1000 habitants entre 2002 et 2008. Le canton de Soleure connaît, pour sa part, le volume d'affaires le plus important par habitant puisqu'il y a eu en moyenne 12.3 liquidations pour 1000 habitants entre 2002 et 2008.

D 13.5: VOLUME DE LA POPULATION, VOLUME D'AFFAIRES LIQUDEES ET TAUX DE LIQUIDATION POUR 1000 HABITANTS PAR CANTON

Cantons		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Moy.
BE	population	947079	950209	951957	955378	957854	960377	962978	955119
	liquidations	5227	4670	4348	4377	4448	4430	4573	4582
	liquidations / 1000 hab.	5.5	4.9	4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.8
SH	population	73395	73916	73968	73788	73869	73873	73860	73810
	liquidations	354	368	366	426	419	436	399	395
	liquidations / 1000 hab.	4.8	5	4.9	5.8	5.7	5.9	5.4	5.4
SO	population	245546	246504	246807	247379	248412	249326	250171	247735
	liquidations	2558	2708	3406	3103	3064	3249	3194	3040
	liquidations / 1000 hab.	10.4	11	13.8	12.5	12.3	13	12.8	12.3
TI	population	311887	314563	317315	319931	322370	324917	327319	319757
	liquidations	3871	3092	2984	2992	3049	3112	3082	3169
	liquidations / 1000 hab.	12.4	9.8	9.4	9.4	9.5	9.6	9.4	9.9
VD	population	626208	631999	639105	647382	655145	663041	670700	647654
	liquidations	6633	6484	7332	7413	7744	7139	6831	7082
	liquidations / 1000 hab.	10.6	10.3	11.5	11.5	11.8	10.8	10.2	10.9
VS	population	278212	281020	285008	287976	291827	295793	299526	288480
	liquidations	1880	1801	1778	1789	1722	1777	1758	1786
	liquidations / 1000 hab.	6.8	6.4	6.2	6.2	5.9	6	5.9	6.2
ZH	population	1228628	1242488	1249893	1261810	1274040	1285066	1295894	1262546
	liquidations	7665	6996	6559	7079	7052	6883	6984	7031
	liquidations / 1000 hab.	6.2	5.6	5.2	5.6	5.5	5.4	5.4	5.6

L'évolution des liquidations diffère selon les domaines du droit. Les jugements en matière pénale représentent 20% des liquidations des tribunaux étudiés. Pour ce domaine du droit, on assiste en moyenne, suite à une période d'augmentation progressive des liquidations jusqu'à 2005, à une diminution jusqu'à 2007 puis à une recrudescence des liquidations en 2008. Deux périodes se dégagent donc de par leur supériorité numérique: l'année 2005 et l'année 2008. Ce constat est particulièrement flagrant pour le canton de Vaud, le canton de Zürich et le canton de Berne. En ce qui concerne les cantons numériquement minoritaires, l'évolution est différente. En effet, le canton de Schaffhouse a semble-t-il connu des valeurs stables au fil des ans, alors que le canton de Soleure a, pour sa part, connu un période culminante de 2003 à 2004. Les liquidations redescendent ensuite jusqu'à 2007 et augmentent à nouveau en 2008. Le canton du Tessin a, quant à lui, liquidé un nombre de plus en plus conséquent de jugements depuis l'année 2003 jusqu'à l'année 2006 puis légèrement moindre jusqu'à 2008.

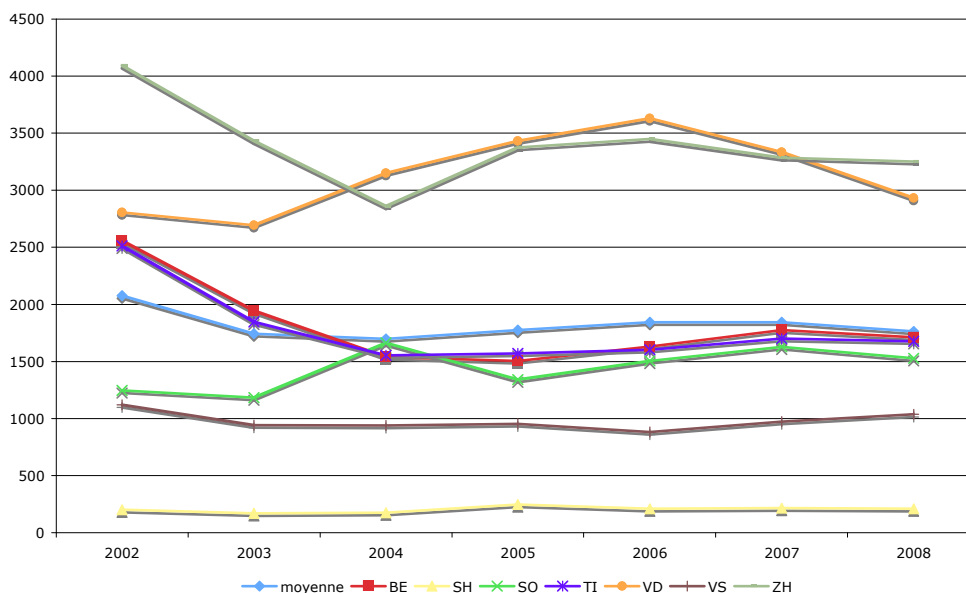
D 13.6: VUE D'ENSEMBLE DES AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX  
CANTONAUX SUPERIEURS EN MATIERE DE DROIT PENAL



Les liquidations dans le domaine du droit public représentent en moyenne 47% des liquidations des tribunaux étudiés. Elles étaient en moyenne plus élevées en 2002 que pour les années suivantes. C'est le cas des cantons de Zürich, Berne, du Tessin et du Valais. Notons que pour Soleure, les données de l'année 2002 et 2003 du Tribunal fiscal sont manquantes d'où l'apparente infériorité des liquidations pour ces années. En 2003, la majorité des cantons connaissent donc un déclin puis une relative stabilité ou une légère augmentation. Comme nous le verrons sous peu, ce déclin est le fait d'une nette diminution des liquidations dans le domaine des assurances sociales.

Dans le canton de Zürich, on passe de 4093 à 2861 liquidations entre 2002 et 2004 soit une diminution de 1232 jugements. Les liquidations augmenteront ensuite en 2005 restant plus ou moins stables mais inférieures à celles de l'année 2002 jusqu'en 2008. Inversement, on assiste dans le canton de Vaud à une augmentation de +937 jugements entre 2003 et 2006, atteignant alors une valeur maximale de 3630 jugements. A compter de 2007 ces valeurs diminuent à nouveau.

D 13.7: VUE D'ENSEMBLE DES AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX  
CANTONAUX SUPERIEURS EN MATIERE DE DROIT PUBLIC



Ce sont les jugements en matière d'assurances sociales, représentant en moyenne 55% des jugements de droit public entre 2002 et 2008, qui ont connu ce net déclin de 2002 à 2004. En effet, on passe de 1351 liquidations en moyenne, soit 65% de la totalité des jugements de droit public en 2002, à seulement 838 liquidations, soit 49% de la totalité des jugements de droit public en 2004. Par la suite, leurs valeurs resteront stables même si légèrement plus élevées chaque année à partir de 2004 et notamment en 2007.

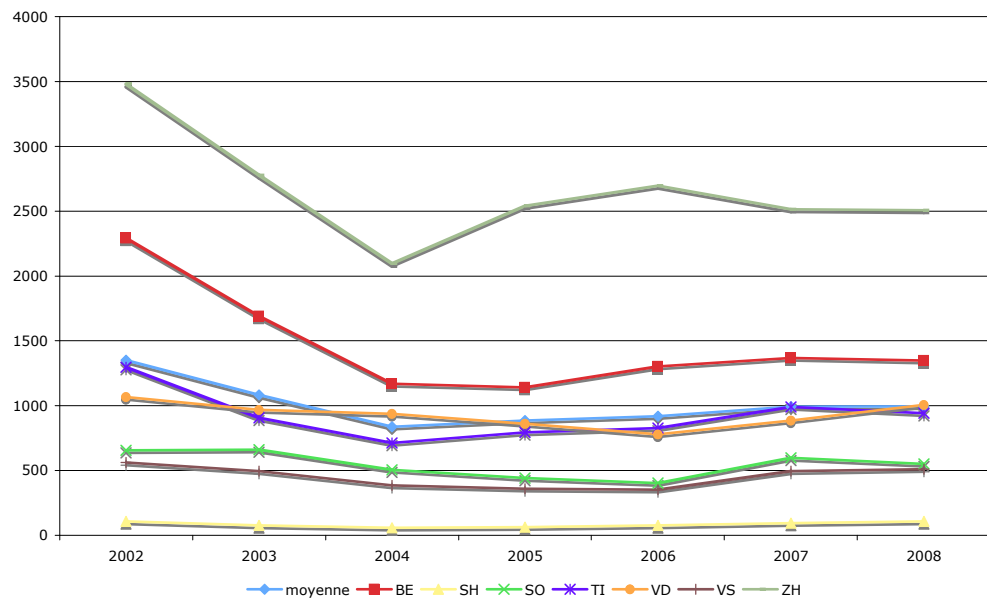
Cette diminution correspond à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2003 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) et donc à la généralisation de la procédure d'opposition. Suite à cette introduction, on assista à un à un transfert : au lieu des tribunaux des assurances (ou de la commission de recours AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger), c'étaient les offices AI qui étaient confrontés aux contestations des assurés. Il est donc permis de penser que l'entrée en vigueur de la LPGA et sa procédure d'opposition aient entraîné un allongement de la procédure administrative avant qu'un recours au juge ne soit possible, d'où une diminution temporaire des recours en matière d'AI pour cette période.

La suppression de la procédure d'opposition et le retour à l'ancien système (procédures de préavis) entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour le domaine de l'assurance-invalidité devait permettre aux offices AI de discuter du projet de décision avec la personne assurée et d'aboutir plus rapidement à une décision. De plus, un frein au recours au juge en matière d'assurance-invalidité devait résulter, en principe, de l'abandon de la gratuité de la procédure. Etant donné qu'il n'est pas prouvé que le retour à l'ancien système (procédure de préavis) a effectivement permis d'améliorer la qualité du travail des Offices AI, on peut se demander, dès lors, si le fait que les recours n'aient pas très sensiblement augmenté en 2007 ne peut pas être expliqué par les retards pris au niveau



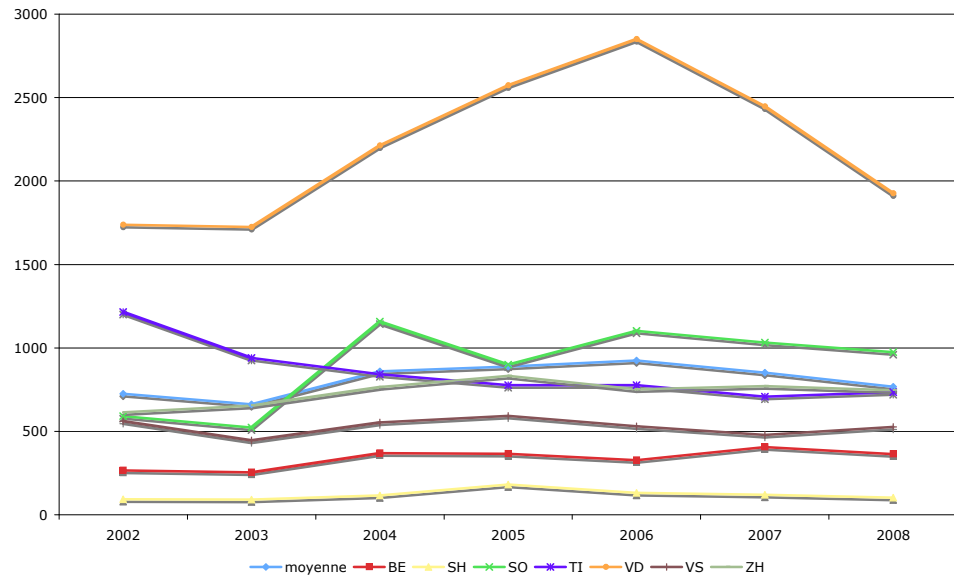
de la procédure administrative voire par la durée des procédures judiciaires. Il sera, dès lors, intéressant de connaître l'évolution des contentieux dans le domaine des assurances sociales dans les années à venir.

D 13.8: VUE D'ENSEMBLE DES AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES



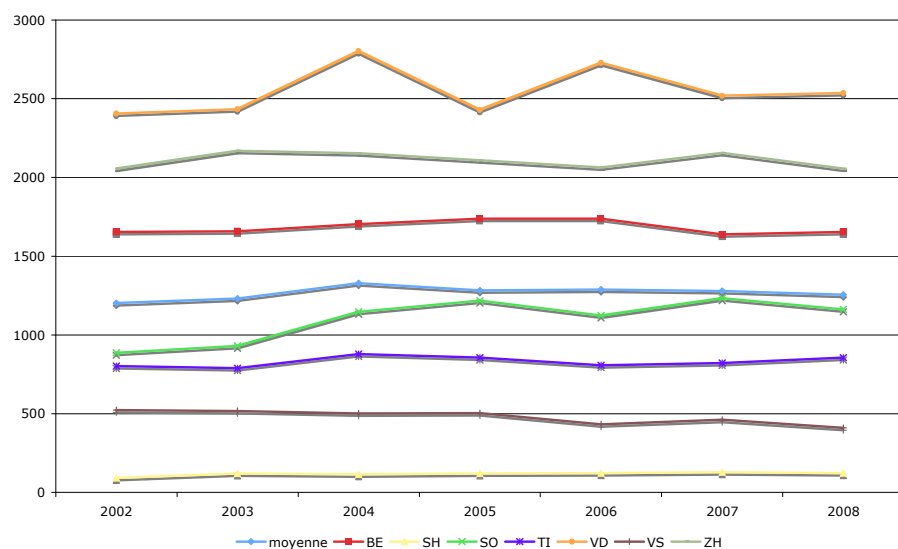
Quant aux jugements cantonaux portant sur les autres types de contentieux administratifs, il semble que suite à une légère diminution moyenne entre 2002 et 2003 (-64 jugements moyens), ils tendent à augmenter dans chaque canton en 2004 (+198 jugements moyens). Par la suite, alors que la majorité des cantons connaissent une relative stabilité jusqu'en 2006, Vaud continue de connaître un nombre d'entrées de plus en plus conséquent. Globalement, dès 2006 les jugements tendent à diminuer. Cependant, cette baisse est surtout le fait de la chute du volume des liquidations du canton de Vaud.

D 13.9: VUE D'ENSEMBLE DES AUTRES TYPES DE CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS LIQUIDES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS<sup>82</sup>



Les jugements pour le domaine du droit civil constituent 33% des affaires liquidées par les tribunaux. Ils ont été les plus stables au fil du temps. En effet, à l'exception du canton de Vaud qui connaît certaines variations notables, notamment en 2004 et en 2006, les autres cantons rendent environ le même nombre de jugements par année.

D 13.10: VUE D'ENSEMBLE DES AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS EN MATIERE DE DROIT CIVIL



<sup>82</sup> Les affaires en matière d'assurances sociales ne sont pas comprises ici.

Volume d'affaires des instances cantonales introduites et liquidées par le TF

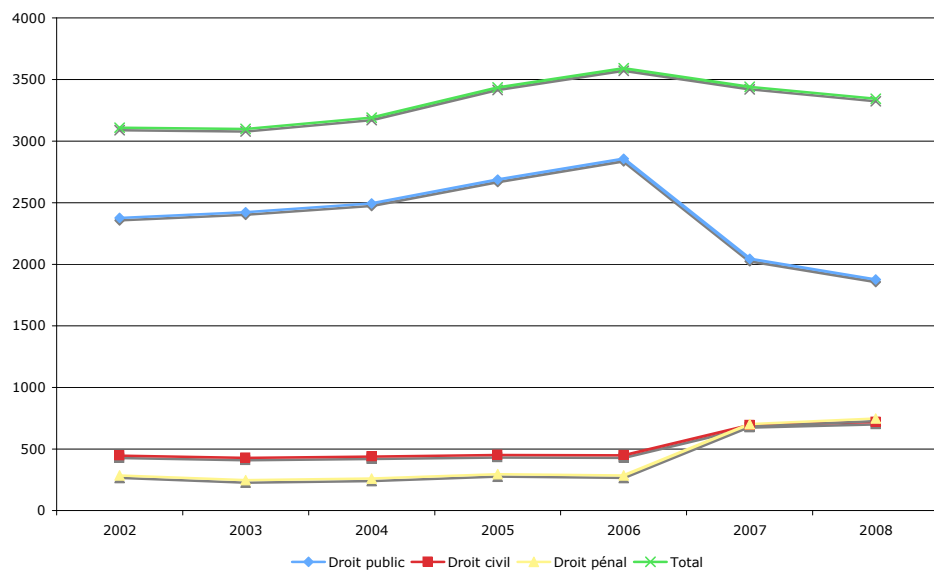
Voici la liste des données du TF étudiées afin d'établir une comparaison entre le nombre de jugements rendus par les instances inférieures au TF et le nombre de jugements faisant effectivement l'objet d'un recours au TF. Par la suite, ces données seront comparées au nombre de jugements rendus pour ces instances par le TF.

D 13.11: APERÇU DES DONNEES COLLECTEES AUPRES DU TF AU SUJET DES INSTANCES INFERIEURES

Tribunaux fédéraux				
Conf/Cantons	Données	Par	Source	Année
TPF	Nombre d'entrées	Nature	Statistiques internes	2004–2008
TAF	Nombre liquidations Mode de liquidation			2007–2008
BE, SH, SO, TI, VD, VS, ZH	Nombre d'entrées Nombre liquidations Mode de liquidation	Nature	Statistiques internes	2002–2008

Le nombre de recours au TF contre les jugements des tribunaux cantonaux étudiés a augmenté au fil des ans, atteignant une valeur maximale de 3591 recours en 2006. Par la suite, ce volume a diminué, passant à 3441 recours en 2007 puis à 3343 recours en 2008. Les affaires introduites au TF ont connu une évolution différente selon la nature des contestations. En effet, alors que les recours de droit pénal et de droit civil ont nettement augmenté dès 2007, passant de 286 à 702 recours pour les premiers et de 449 à 695 recours pour les seconds, les recours de droit public introduits au TF ont, pour leur part, diminué, passant de 2856 affaires en 2006 à 2044 puis à 1876 affaires en 2007 et 2008. Le graphique D 13.12 illustre ces différentes évolutions.

D 13.12: NATURE ET VOLUME D'AFFAIRES DES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX INTRODUITES AU TF



Nous verrons plus tard que ces évolutions peuvent être grandement expliquées par l'introduction du recours unifié. De plus, la modification du code pénal entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 pourrait également avoir contribué à cette augmentation des recours en matière de droit pénal du fait d'une augmentation des questions d'interprétation.

D 13.13: NOMBRE D'ENTREES AU TF ET NOMBRE DE LIQUIDATIONS PAR LE TF SELON LA NATURE DES CONTESTATIONS POUR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX

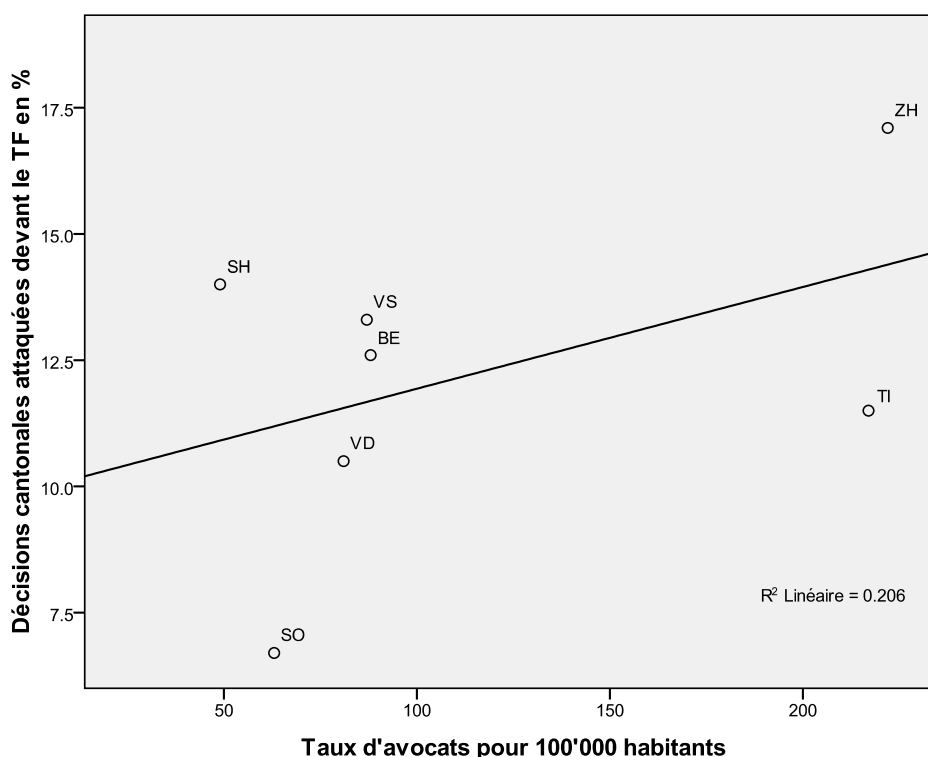
Année	Nature	BE		SH		SO		TI		VD		VS		ZH	
		Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées
2002	Public	423	395	49	47	146	149	261	262	413	421	224	224	860	842
	Civil	61	60	6	6	17	15	64	56	78	102	44	40	177	165
	Pénal	38	40	7	7	10	12	27	26	68	64	22	22	115	116
	<b>Total</b>	<b>522</b>	<b>495</b>	<b>62</b>	<b>60</b>	<b>173</b>	<b>176</b>	<b>352</b>	<b>344</b>	<b>559</b>	<b>587</b>	<b>290</b>	<b>286</b>	<b>1152</b>	<b>1123</b>
2003	Public	387	431	42	50	187	177	279	300	420	410	226	248	882	1005
	Civil	62	64	7	8	19	21	51	59	102	86	50	51	137	175
	Pénal	32	29	6	5	10	11	25	31	81	83	22	20	71	92
	<b>Total</b>	<b>481</b>	<b>524</b>	<b>55</b>	<b>63</b>	<b>216</b>	<b>209</b>	<b>355</b>	<b>390</b>	<b>603</b>	<b>579</b>	<b>298</b>	<b>319</b>	<b>1090</b>	<b>1272</b>
2004	Public	421	415	36	47	193	205	265	243	472	430	234	222	873	926
	Civil	69	86	9	10	16	17	72	67	114	114	23	35	135	139
	Pénal	21	28	7	5	14	11	16	16	88	91	20	20	94	88
	<b>Total</b>	<b>511</b>	<b>529</b>	<b>52</b>	<b>62</b>	<b>223</b>	<b>233</b>	<b>353</b>	<b>326</b>	<b>674</b>	<b>635</b>	<b>277</b>	<b>277</b>	<b>1102</b>	<b>1153</b>
2005	Public	447	449	34	35	179	186	262	265	552	505	241	243	974	899
	Civil	71	24	6	6	28	25	59	66	98	107	51	43	138	99
	Pénal	36	27	1	4	7	10	23	20	89	79	22	21	117	111
	<b>Total</b>	<b>554</b>	<b>500</b>	<b>41</b>	<b>45</b>	<b>214</b>	<b>221</b>	<b>344</b>	<b>351</b>	<b>739</b>	<b>691</b>	<b>314</b>	<b>307</b>	<b>1229</b>	<b>1109</b>
2006	Public	444	432	32	25	173	159	297	275	618	595	256	249	1036	964
	Civil	68	66	8	6	10	13	62	61	85	73	45	43	171	173
	Pénal	38	45	4	4	7	8	25	22	81	79	22	23	109	131
	<b>Total</b>	<b>550</b>	<b>543</b>	<b>44</b>	<b>35</b>	<b>190</b>	<b>180</b>	<b>384</b>	<b>358</b>	<b>784</b>	<b>747</b>	<b>323</b>	<b>315</b>	<b>1316</b>	<b>1268</b>
2007	Public	361	427	40	41	132	164	205	273	477	617	145	179	684	889
	Civil	109	99	12	10	40	33	77	60	192	166	36	58	229	235
	Pénal	95	83	12	6	30	24	50	45	184	164	50	44	281	251
	<b>Total</b>	<b>565</b>	<b>609</b>	<b>64</b>	<b>57</b>	<b>202</b>	<b>221</b>	<b>332</b>	<b>378</b>	<b>853</b>	<b>947</b>	<b>231</b>	<b>281</b>	<b>1194</b>	<b>1375</b>
2008	Public	339	398	27	30	146	140	202	223	365	386	138	150	659	737
	Civil	127	122	17	18	35	40	101	89	165	161	53	48	221	227
	Pénal	112	109	12	16	32	34	51	49	188	184	42	39	311	305
	<b>Total</b>	<b>578</b>	<b>629</b>	<b>56</b>	<b>64</b>	<b>213</b>	<b>214</b>	<b>354</b>	<b>361</b>	<b>718</b>	<b>731</b>	<b>233</b>	<b>237</b>	<b>1191</b>	<b>1269</b>

D 13.14: VOLUMES TOTAUX D'ENTREES ET DE LIQUIDATIONS AU TF SELON LA NATURE DES CONTESTATIONS POUR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX

Année	Nature	Jugements des 7 cantons attaqués au TF	Jugements des 7 cantons liquidés par le TF
2002	Public	2376	2340
	Civil	447	444
	Pénal	287	287
	<b>Total</b>	<b>3110</b>	<b>3071</b>
2003	Public	2423	2621
	Civil	428	464
	Pénal	247	271
	<b>Total</b>	<b>3098</b>	<b>3356</b>
2004	Public	2494	2488
	Civil	438	468
	Pénal	260	259
	<b>Total</b>	<b>3192</b>	<b>3215</b>
2005	Public	2689	2582
	Civil	451	370
	Pénal	295	272
	<b>Total</b>	<b>3435</b>	<b>3224</b>
2006	Public	2856	2699
	Civil	449	435
	Pénal	286	312
	<b>Total</b>	<b>3591</b>	<b>3446</b>
2007	Public	2044	2590
	Civil	695	661
	Pénal	702	617
	<b>Total</b>	<b>3441</b>	<b>3868</b>
2008	Public	1876	2064
	Civil	719	705
	Pénal	748	736
	<b>Total</b>	<b>3343</b>	<b>3505</b>

En ce qui concerne les différences entre les sept cantons considérés, on constate une certaine corrélation ( $r=.454$ , non significative toutefois) entre le pourcentage de décisions cantonales attaquées devant le TF et la densité d'avocats (soit le nombre d'avocats pratiquant dans chaque canton pour 100'000 habitants).

D 13.15: POURCENTAGE DE DECISIONS CANTONALES ATTAQUEES DEVANT LE TF ET DENSITE D'AVOCATS (AVOCATS POUR 100'000 HABITANTS) DANS LES 7 CANTONS CONSIDERES



$N = 7$ ;  $r = .454$ ;  $p = ns$ .

La corrélation est certes influencée par la position extrême du canton de Zurich mais également diminuée par la position atypique de Schaffhouse et du Tessin. Elle semble d'ailleurs bien réelle même si l'on fait abstraction de ces cantons « extrêmes ». Ceci est d'autant plus intéressant que la corrélation entre le nombre d'affaires liquidées au niveau cantonal (pour 100'000 habitants) et la densité d'avocats est quasiment nulle et même négative ( $r = -.102$ ). Pour le moment, la question du rôle du nombre d'offrants de tels services doit rester ouverte mais elle fera l'objet d'un examen plus approfondi (et pour l'ensemble des cantons, ce qui permettra de donner des résultats plus concluants) dans le rapport final prévu pour 2012.

Lorsqu'on examine la proportion de jugements cantonaux des 7 cantons considérés qui a fait l'objet d'un recours au TF, on s'aperçoit que 11% de ces jugements entraient au TF en 2002, 12% en 2003 et 2004, puis 13% jusqu'en 2007. 2008 a connu un léger recul du pourcentage de jugements faisant l'objet d'un recours au TF, soit 12%. Il semble donc que, depuis 2002, le pourcentage de jugements des instances cantonales infé-

rieures qui sont attaqués devant le TF ait augmenté légèrement et progressivement jusqu'en 2007 puis légèrement diminué en 2008.

Notons que la différence entre la comptabilisation des données cantonales (par matière) et des données du Tribunal fédéral (selon la nature des contestations) ne nous permet pas de connaître la proportion exacte de jugements cantonaux attaqués devant le TF pour chaque matière. Ceci sera cependant étudié dans le cadre du rapport final attendu pour 2012.

Quant à la proportion de jugements cantonaux liquidés par le TF, elle a été similaire à celle des entrées voire légèrement supérieure en 2007 (14%) et 2008 (13%).

D 13.16: VOLUME D'AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES 7 TRIBUNAUX CANTONAUX ET VOLUME D'AFFAIRES INTRODUITES ET LIQUIDEES PAR LE TF

Instance	Volume	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
7 tribunaux cantonaux	Liquidations	28188	26119	26773	27179	27498	27026	26821
TF	jugements cantonaux attaqués au TF	3110 (11%)	3098 (12%)	3192 (12%)	3435 (13%)	3591 (13%)	3441 (13%)	3343 (12%)
	Jugements cantonaux liquidés par le TF	3071 (11%)	3356 (13%)	3215 (12%)	3224 (12%)	3446 (13%)	3868 (14%)	3505 (13%)

Mode de liquidation du TF pour les cantons

Nous allons désormais observer si, parallèlement à l'évolution des recours contre les jugements des instances cantonales inférieures, les modes de liquidation du TF ont changé depuis 2007. Afin d'avoir une idée plus représentative du pourcentage d'affaires où le Tribunal fédéral a dû se déterminer, les radiations ont été écartées. Notons cependant que celles-ci sont restées stables avec le temps.

La majorité des recours contre les jugements cantonaux se soldent par un refus. Les variations du taux de refus/rejet sont moindres au fil des années (entre 56 et 58%), si ce n'est pour l'année 2008 qui connaît un léger déclin (50%). Le deuxième type de liquidations a toujours concerné les affaires jugées irrecevables. Ce mode a cependant augmenté avec le temps et ce, d'autant plus depuis 2007 (30%) et 2008 (34%). Il semble donc que le Tribunal fédéral juge plus d'affaires irrecevables depuis 2007 que par le passé. Après avoir diminué de 3% de 2003 (14%) à 2004 (11%), les admissions restent stables jusqu'en 2006 puis connaissent un léger déclin en 2007 (9%) pour remonter ensuite en 2008 (12%). Les renvois et transmissions ont diminué progressivement au fil des ans (passant de 6% à 4%), notamment en 2007 et 2008.

En conclusion, malgré l'apparente stabilité en ce qui concerne le nombre total d'affaires liquidées par les cantons, il semble qu'à partir de l'année 2007 la proportion de recours contre les jugements des instances cantonales augmente. De plus, l'évolution

des recours contre les jugements des 7 cantons diffère selon la nature des contestations. En effet, alors que les recours de droit civil et de droit pénal augmentent, ceux contre les jugements de droit public diminuent. Comme nous le verrons plus tard, l'introduction du recours unifié semble largement responsable de ces différentes évolutions. Quant aux modes de liquidation, la réforme ne semble pas avoir permis de réduire le nombre d'affaires jugées irrecevables par le TF.

#### D 13.17: BILAN 7 TRIBUNAUX CANTONAUX SUPERIEURS

Mesure	Evaluation globale des effets
Modifications des instances cantonales inférieures	- Pas encore d'effet observable en droit civil et pénal. Possibilité d'un effet précoce en matière de droit public là où la réforme a déjà eu lieu.
Effet de l'introduction du recours unifié sur le nombre de décisions d'irrecevabilité du TF	- Pas d'effet. Augmentation du nombre d'affaires jugées irrecevables.



D 13.18: MODE DE LIQUIDATION DU TF PAR CANTON<sup>83</sup>

An-née	Mode de liquidation	BE	SH	SO	TI	VD	VS	ZH	Total	Total <sup>84</sup> %
2002	Radiation	25	1	7	26	49	20	61	189	
	Irrecevabilité	74	16	43	68	148	59	270	678	24
	Rejet/refus	288	30	91	166	261	147	601	1584	56
	Admission/aut.	69	7	22	45	87	34	117	381	14
	Revoi,transm.	36	3	12	17	34	19	58	179	6
<b>Total</b>	<b>492</b>	<b>57</b>	<b>175</b>	<b>322</b>	<b>579</b>	<b>279</b>	<b>1107</b>	<b>3011</b>	<b>100</b>	
2003	Radiation	24	2	7	13	38	19	109	212	
	Irrecevabilité	104	9	29	90	130	61	344	767	24
	Rejet/refus	290	39	121	212	282	181	646	1771	56
	Admission/aut.	47	8	23	34	82	39	118	351	14
	Revoi,transm.	53	2	9	16	42	14	54	190	6
<b>Total</b>	<b>518</b>	<b>60</b>	<b>189</b>	<b>365</b>	<b>574</b>	<b>314</b>	<b>1271</b>	<b>3291</b>	<b>100</b>	
2004	Radiation	20	2	13	11	61	24	60	191	
	Irrecevabilité	117	13	46	86	138	48	301	749	25
	Rejet/refus	314	32	121	178	331	156	617	1749	58
	Admission/aut.	42	9	25	35	69	35	109	324	11
	Revoi,transm.	30	1	19	9	38	10	62	169	6
<b>Total</b>	<b>523</b>	<b>57</b>	<b>224</b>	<b>319</b>	<b>637</b>	<b>273</b>	<b>1149</b>	<b>3182</b>	<b>100</b>	
2005	Radiation	27	1	24	26	43	18	53	192	
	Irrecevabilité	125	10	36	104	163	64	309	811	27
	Rejet/refus	289	25	122	158	371	179	593	1737	57
	Admission/aut.	54	8	23	36	77	27	96	321	11
	Renvoi,transm.	41	1	14	21	31	10	55	173	6
<b>Total</b>	<b>536</b>	<b>45</b>	<b>219</b>	<b>345</b>	<b>685</b>	<b>298</b>	<b>1106</b>	<b>3234</b>	<b>100</b>	
2006	Radiation	23	1	5	19	40	12	69	169	
	Irrecevabilité	117	7	39	98	168	57	411	897	28
	Rejet/refus	311	17	102	203	386	174	609	1802	56
	Admission/aut.	45	6	23	28	102	45	116	365	11
	Renvoi,transm.	39	1	11	7	35	10	62	165	5
<b>Total</b>	<b>535</b>	<b>32</b>	<b>180</b>	<b>355</b>	<b>731</b>	<b>298</b>	<b>1267</b>	<b>3398</b>	<b>100</b>	
2007	Radiation	44	4	10	31	58	13	88	248	
	Irrecevabilité	171	15	44	110	278	38	410	1066	30
	Rejet/refus	312	29	130	191	475	154	731	2022	57
	Admission/aut.	53	4	18	36	95	25	101	332	9
	Renvoi,transm.	28	1	13	7	39	13	54	155	4
<b>Total</b>	<b>608</b>	<b>53</b>	<b>215</b>	<b>375</b>	<b>945</b>	<b>243</b>	<b>1384</b>	<b>3823</b>	<b>100</b>	
2008	Radiation	32	3	9	21	43	6	61	175	
	Irrecevabilité	228	17	87	102	222	47	422	1125	34
	Rejet/refus	280	26	86	186	340	120	609	1647	50
	Admission/aut.	60	13	24	36	95	32	133	393	12
	Renvoi,transm.	28	3	8	11	16	8	41	115	4
<b>Total</b>	<b>628</b>	<b>62</b>	<b>214</b>	<b>356</b>	<b>716</b>	<b>213</b>	<b>1266</b>	<b>3455</b>	<b>100</b>	

<sup>83</sup> Les données du TF relatives au nombre de liquidations par mode de liquidation sont moins complètes que celles relatives au nombre de liquidations selon la nature des contestations d'où la légère infériorité du nombre d'affaires dans le tableau D 13.18 par rapport au tableau D 13.13.

<sup>84</sup> Pour le total en %, seules les affaires pour lesquelles le TF a dû se déterminer ont été considérées. Les radiations ont donc été écartées.

## 13.1.2 TRIBUNAL PENAL FEDERAL

L'instauration du Tribunal pénal fédéral a pour objectif de décharger le TF. Les voies de recours au TF sont donc limitées. En effet, si les affaires de la Cour des affaires pénales peuvent être portées devant le TF, seules les affaires de la première Cour des plaintes portant sur des mesures de contrainte peuvent l'être. Quant aux affaires de la deuxième Cour des plaintes, elles n'ont qu'une voie de droit limitée. Selon les statistiques du TPF, il semble que le pourcentage de liquidations ait augmenté de 10% entre 2006 (12%) et 2007 (22%) et qu'il ait continué son ascension en 2008 (25%).

D 13.19: VOLUME D'AFFAIRES LIQUIDEES PAR LE TPF SUSCEPTIBLES DE RECOURS AU TF ET VOLUME D'AFFAIRES INTRODUITES ET LIQUIDEES PAR LE TF

Instance	Volume	2004	2005	2006	2007	2008
Cour affaires pénales	Liquidations	4	13	16	24	20
I Cour des plaintes <sup>85</sup>	Liquidations	186	292	304	190	206
II Cour des plaintes	Liquidations				159	266
<b>Total TPF</b>	<b>Liquidations</b>	<b>190</b>	<b>305</b>	<b>320</b>	<b>373</b>	<b>492</b>
TF	Liquidations	17 (9%)	31 (10%)	39 (12%)	83 (22%)	121 (25%)

En ce qui concerne les modes de liquidation, une fois les radiations mises de côté, on s'aperçoit que la proportion d'admissions diminue passant de 28% en 2006 à 17% en 2007. De même, la proportion de rejets/refus diminue de manière conséquente passant de 59% à 30% en 2007. Tout comme pour les cantons, le nombre et la proportion de recours jugés irrecevables a augmenté de façon massive puisqu'en 2007 ils représentaient 53% des affaires liquidées et 57% en 2008 alors qu'ils ne dépassaient pas les 41% pour la période allant de 2004 à 2006. Ils sont donc devenus le premier mode de liquidation pour cette instance. Cette évolution est largement attribuable aux recours dirigés contre des arrêts de la IIe Cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral (dont 87% ont été liquidés par non entrée en matière en 2007, et 80% en 2008). En conséquence, les proportions d'affaires liquidées par rejet/refus et admissions diminuent.

<sup>85</sup> Ne sont pas comprises dans ces chiffres les décisions présidentielles concernant notamment la surveillance téléphonique et l'investigation secrète, non susceptibles de recours en tant que telles. Les griefs s'y référant présentés dans un recours de droit pénal sont comptabilisés sous la rubrique de ce moyen de droit.

## D 13.20: MODE DE LIQUIDATION DU TF POUR LE TPF

Mode de liquidation	2004	2005	2006	2007	2008
Irrecevabilité	6 (40%)	12 (41%)	5 (13%)	43 (53%)	64 (57%)
Rejet / refus	6 (40%)	5 (17%)	23 (59%)	24 (30%)	28 (25%)
Admission / autorisation	3 (20%)	12 (41%)	11 (28%)	14 (17%)	21 (19%)
Renvoi, transmission	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>15</b> <b>(100%)</b>	<b>29</b> <b>(100%)</b>	<b>39</b> <b>(100%)</b>	<b>81</b> <b>(100%)</b>	<b>113</b> <b>(100%)</b>
Radiation	2	2	0	2	8
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>31</b>	<b>39</b>	<b>83</b>	<b>121</b>

En conclusion, alors que le TPF rend un nombre plus important d'affaires depuis sa mise en place allant dans le sens d'un allègement de la charge de travail du TF, le TF connaît un nombre plus important de liquidations contre ses jugements et un nombre d'affaires jugées irrecevables plus conséquent depuis 2007.

## D 13.21: BILAN TPF

Mesure	Evaluation globale des effets
Effet de la mise en place du TPF sur la charge de travail du TF	- Augmentation du nombre d'affaires liquidées - Augmentation du nombre de recours au TF dès 2007 et donc augmentation de la charge de travail du TF

## 13.1.3 TRIBUNAL ADMINISTRATIF FEDERAL, COMMISSIONS DE RECOURS ET SERVICES DES RECOURS

Auparavant, les recours contre les anciens services des recours et les anciennes commissions de recours étaient susceptibles d'être attaqués devant le Tribunal fédéral sous réserve des exceptions fixées aux art. 99, art 100 et art. 101 de l'OJ. Le volume des affaires que représentaient ces dernières étant inconnu, nous allons traiter les données de ces anciens services fédéraux à la manière des tribunaux cantonaux, à savoir en comparant le nombre d'affaires liquidées au nombre d'entrées au TF. Ces anciens services comptaient des volumes de liquidations phénoménaux. Depuis l'année 2006, il semble cependant que ce nombre de liquidations ait diminué. Le nombre d'affaires introduites devant le TF a, pour sa part, varié entre des valeurs minimales de 445 recours et maximales de 582 recours. Leur proportion par rapport au nombre d'affaires liquidées est cependant restée stable et faible puisqu'il représentait 4% pour chaque année à l'exception de l'année 2004 (3%) et l'année 2006 (5%).

Depuis le regroupement des anciennes commissions fédérales et services des recours fédéraux au sein du TAF, les voies de droit menant au TF sont largement réduites. En effet, cette autorité agit en qualité de dernière instance (fédérale) dans la majorité des cas et, dès lors, seule une partie de ses affaires peuvent faire l'objet d'un recours au TF. Il paraît donc difficile de comparer les affaires liquidées par les anciens services et

commissions de recours à celles du TAF. On peut cependant observer que le TAF reçoit et liquide un nombre moins important d'affaires que les commissions et anciens services de recours réunis. Quantitativement, depuis sa mise en place, il y a, de plus, moins d'affaires qui font l'objet de recours au TF. La proportion de jugements qui font l'objet d'un recours a tout d'abord diminué en 2007 (3%) puis est revenu à la normale dès 2008 (4%). En ce qui concerne la proportion de jugements du TAF susceptibles de recours au TF, 14% ont effectivement fait l'objet d'un recours en 2007 et 2008. Statistiquement la proportion des liquidations est équivalente à celle des entrées.

**D 13.22: VOLUME D'AFFAIRES LIQUIDEES PAR LES COMMISSIONS/SERVICES DE RECOURS ET PAR LE TAF, VOLUME D'AFFAIRES INTRODUITES ET LIQUIDEES PAR LE TF**

Instance	Volume	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Commissions fédérales	Liquidations	11842	13836	12814	9727	8383		
Services des recours	Liquidations	2321	2600	2616	2396	2479		
<b>Total</b>	<b>Liquidations</b>	<b>14163</b>	<b>16436</b>	<b>15430</b>	<b>12123</b>	<b>10862</b>		
TF	Entrées	545 (4%)	582 (4%)	451 (3%)	541 (4%)	539 (5%)	82	17
	Liquidations	499 (4%)	601 (4%)	511 (3%)	474 (4%)	510 (5%)	205	45
TAF susc. De recours							1692	2341
TAF dernière instance							5868	6566
TAF	Liquidations						7560	8907
TF	Entrées % total % susc. recours						239 (3%) (14%)	339 (4%) (14%)
	Liquidations % total % susc. recours						215 (3%) (13%)	326 (4%) (14%)

En ce qui concerne les affaires introduites au Tribunal fédéral par les commissions fédérales et les anciens services des recours, on observe une tendance différente des modes de liquidation. Notons que selon l'article 132 al. 1 LTF, la LTF ne s'applique qu'aux procédures introduites devant le TF après son entrée en vigueur et ne s'applique aux procédures de recours que si l'acte attaqué a été rendu après son entrée en vigueur. Dès lors, certaines affaires des anciennes commissions de recours restées pendantes au-delà de l'année 2006 ont été liquidées selon l'OJ en 2007 et 2008. Le nombre d'admissions augmente progressivement pour atteindre jusqu'à 30% des affaires en 2008. Le nombre de rejets diminue légèrement en 2008 (60%) mais reste majoritaire sur la période de temps considérée. Quant aux décisions d'irrecevabilité, leur proportion diminue en 2007 et 2008 ne représentant alors plus que 12% et 9% des modes de liquidation. Celles-ci sont par ailleurs nettement inférieures à celles du TPF et des cantons.

**D 13.23: MODE DE LIQUIDATION DU TF POUR LES COMMISSIONS DE RECOURS ET SERVICES DES RECOURS**

Mode de liquidation	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Irrecevabilité	78 (17%)	135 (24%)	111 (23%)	132 (29%)	84 (17%)	23 (12%)	4 (9%)
Rejet / refus	322 (70%)	357 (64%)	298 (61%)	253 (55%)	324 (67%)	131 (69%)	26 (60%)
Admission / aut.	46 (10%)	45 (8%)	57 (12%)	62 (13%)	73 (15%)	37 (19%)	13 (30%)
Renvoi, transm.	17 (4%)	18 (3%)	21 (4%)	15 (3%)	4 (1%)	- (0%)	- (0%)
<b>Total</b>	<b>463</b> <b>(100%)</b>	<b>555</b> <b>(100%)</b>	<b>487</b> <b>(100%)</b>	<b>462</b> <b>(100%)</b>	<b>485</b> <b>(100%)</b>	<b>191</b> <b>(100%)</b>	<b>43</b> <b>(100%)</b>
Radiation	36	46	24	12	25	14	2
<b>Total</b>	<b>499</b>	<b>601</b>	<b>511</b>	<b>474</b>	<b>510</b>	<b>205</b>	<b>45</b>

Depuis 2007, le mode de liquidation prédominant du TF pour le TAF est également le rejet (49%), suivi des décisions d'irrecevabilité (38% et 32%), puis des admissions (9% et 16%). Il semble que le TAF connaisse un nombre légèrement plus important d'affaires jugées irrecevables par le TF (38% et 32%). Il se pourrait que cela soit un effet des nouvelles limitations introduites en matière de recevabilité.

**D 13.24: MODE DE LIQUIDATION DU TF POUR LE TAF**

Mode de liquidation	2007	2008
Irrecevabilité	77 (38%)	102 (32%)
Rejet / refus	99 (49%)	153 (49%)
Admission / aut.	18 (9%)	50 (16%)
Renvoi, transm.	9 (4%)	9 (3%)
<b>Total</b>	<b>203</b> <b>(100%)</b>	<b>314</b> <b>(100%)</b>
Radiation	12	12
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>326</b>

Malgré le fait qu'on ne connaisse pas le nombre d'affaires strictement susceptibles de recours au TF pour les anciennes commissions et services des recours, il semble fort probable que le regroupement de ces services au sein du TAF ait permis de réduire ce nombre.

**D 13.25: BILAN TAF**

Mesure	Evaluation globale des effets
Regroupement des anciennes commissions de recours et anciens services des recours au sein du TAF	- Nombre de recours au TF inférieurs à ceux des anciens services et commissions de recours.

### 13.2 ANALYSE DES DONNEES DU TRIBUNAL FEDERAL

Les différentes données du Tribunal fédéral ainsi que de l'ancien Tribunal fédéral des assurances concernant le volume des affaires, leur durée, les modes de liquidation, les modes de délibération, la complexité des jugements ainsi que le nombre moyen de jugements au fil des ans devraient permettre d'évaluer si un allègement de la charge de travail est d'ores et déjà observable auprès du TF. Le tableau suivant permet un rapide aperçu des données du TF utilisées dans le présent rapport.

D 13.26: APERÇU DES DONNEES COLLECTEES AUPRES DU TF

Tribunal fédéral				
Données	Par	Source	Année	
Volume des entrées	Nature	Rapports gestion	2002–2008 <sup>86</sup>	
Volume des affaires liquidées	Nature	Rapports gestion	2002–2008	
Volume des affaires reportées	Nature	Rapports gestion	2002–2008	
Durée des affaires	Nature/Matière	Rapports gestion	2002–2008	
Durée totale des procédures	Matière	Arrêts	2002–2008	
Mode de liquidation	Nature	Rapports gestion	2002–2008	
Mode de délibération (1, 3, 5, 7 juges)	Circulation Séance	Rapports gestion	2002–2008	
Recours constitutionnels simultanés aux recours ordinaires	Cour	Statistiques internes	2007–2008	
Nombre de juges	Cour	Rapports gestion	2002–2008	
Nombre de greffiers	Cour	Statistiques int.	2002–2008	
Nombre de personnel administratif	Cour	Statistiques int.	2002–2008	
Nombre moyen de pages écrites par jugement	Cour	Statistiques int.	2002–2008	
Au sujet des tribunaux cantonaux				
Conf./Dpt/Cantons	Données	Par	Source	Année
TPF	Nombre d'entrées Nombre liquidations Mode de liquidation	Nature	Statistiques internes	2004–2008
TAF				2007–2008
Au sujet des départements fédéraux				
Commissions de recours Services des recours	Nombre d'entrées Nombre liquidations Mode de liquidation	Nature	Statistiques internes	2002–2006
Au sujet des tribunaux cantonaux				
BE, SH, SO, TI, VD, VS, ZH	Nombre d'entrées Nombre liquidations Mode de liquidation	Nature	Statistiques internes	2002–2008

<sup>86</sup> Suite à la récente parution du rapport de gestion du Tribunal fédéral pour l'année 2009, certaines statistiques pour cette dernière année seront parfois brièvement mentionnées. Celles-ci ne feront toutefois l'objet d'une analyse plus approfondie qu'à l'issue du rapport final prévu pour l'année 2012.

### 13.2.1 NATURE ET VOLUME DES AFFAIRES

De manière générale, en observant le volume des affaires introduites au fil des années, force est de constater que de 2002 à 2006 le volume d'entrées n'a cessé d'augmenter, aussi bien auprès du Tribunal fédéral qu'auprès du Tribunal fédéral des assurances passant d'un total de 6823 entrées en 2002 à 7860 en 2006. Les affaires introduites devant le TF ont tout d'abord connu une légère augmentation en 2003 (+ 34 unités) puis une augmentation plus conséquente et constante chaque année jusqu'à 2006 (+242, +177, +203). De même, le TFA, suite à une diminution d'entrées en 2003 (-97), connaîtra le même destin que le TF avec une augmentation d'entrées tout d'abord légère en 2004 (+61), puis plus importante en 2005 (+ 242) et toujours élevée en 2006 (+175).

Il n'est pas difficile d'imaginer que ce volume croissant d'entrées a été difficile à gérer pour le TF et le TFA depuis des années. En effet, alors que pour ces deux instances fédérales le nombre de liquidations dépassait sensiblement le nombre d'entrées en 2002 et 2003 avec un total de 6945 liquidations en 2002 et de 7216 liquidations en 2003, on assiste dès 2004, à une tendance inverse puisque le volume des liquidations diminue et devient inférieur au nombre d'entrées pour le TF (4738) et le TFA (2222) totalisant 6960 affaires en 2004, ce qui, par ailleurs, représente un volume inférieur à l'année précédente. Depuis lors, parallèlement au volume croissant d'entrées, le nombre de liquidations continuera d'augmenter en 2005 (7147) ainsi qu'en 2006 (7626) mais n'égalera pas celui des entrées. Par conséquent, le nombre d'affaires reportées à l'année suivante augmente et atteint même un taux record de 3455 cas en 2006.

Dès 2007, les types de contestations introduites au TF connaissent des évolutions étonnantes. En effet, tout comme cela a pu être constaté lors de l'étude de l'évolution des instances inférieures au TF, les chiffres du tableau D 13.27 et leur illustration par le graphique D 13.28 suivants font apparaître un volume croissant des recours de droit civil et de droit pénal depuis l'entrée en vigueur de la LTF, et ce malgré l'apparente diminution des jugements des tribunaux supérieurs observés pour les cantons de Berne, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Vaud, Valais et Zürich pour cette année. Par rapport à l'année 2006 (et aux années précédentes), les recours ont plus que doublé pour le droit pénal, passant d'un total de 621 à 1310 recours. Celles-ci ont continué d'augmenter en 2008 et ont atteint la valeur maximale de 1418 affaires. Parallèlement, les affaires civiles qui représentaient entre 900 et 1000 affaires par année jusqu'en 2006 ont connu une augmentation d'environ 50% en 2007 (1497) et ont continué d'augmenter en 2008 (1506). Comme nous le verrons par la suite, cette augmentation correspond largement à l'introduction du système du recours « unifié » qui a entraîné la disparition des recours de droit public « connexes » (portant sur des questions de procédure ou liées à la constatation des faits). Si ces derniers sont pris en compte (ce qui sera fait dans le tableau D 13.29), la tendance est parfaitement stable pour le droit civil et moins caractérisée pour le droit pénal. En appréciant la tendance de cette matière, il faudra évidemment prendre en compte l'entrée en vigueur simultanée (soit le 01.01.2007) du CP révisé qui a sans doute entraîné une forte hausse des questions d'interprétation et, partant, des recours. Il semble donc que, malgré les différentes modifications engendrées par la réforme, telles que la mise en place du TPF ou l'augmentation de la valeur litigieuse, l'effet de décharge escompté sur le Tribunal fédéral ne soit pas encore atteint pour ces matières. Les statistiques du rapport de gestion du TF pour l'année 2009 indiquent une

légère augmentation des recours de droit civil (+40 unités) ainsi que des recours de droit pénal (+97 unités) par rapport à l'année 2008. Il restera à voir, en attendant les résultats pour les années ultérieures, si cette tendance à la hausse se confirmera et à quelle cause elle pourrait être attribuée.

Inversement, les affaires de droit public (y compris les contentieux liés aux assurances sociales) dont sont saisies les Cours de droit public du TF et le TFA qui n'ont eu cesse de progresser entre 2002 (5228) et 2006 (6239) ont nettement diminué, passant d'environ 6'200 par année en tout (soit, arrondi, d'environ 3'500 affaires de droit public et de 2'600 recours déposés au TFA) à 4381 en 2007 et 4218 en 2008. Le rapport de gestion du TF pour l'année 2009 indique également une légère diminution des recours de droit public par rapport à 2008 (-91 unités). Lors de l'analyse des données des tribunaux supérieurs des 7 cantons étudiés précédemment, nous avons pu constater que cette diminution était indépendante du nombre de jugements rendus par les instances inférieures au TF qui, pour leur part, restaient stables au fil des années. Dans ces domaines, les restrictions voulues par le législateur ont clairement porté leurs fruits. Les statistiques du TF confirment ces résultats puisque après avoir constitué 77% des recours en 2002 augmentant jusqu'à 79% en 2006, ceux-ci ne représentent plus que 61% des recours du TF en 2007 et 59% en 2008.

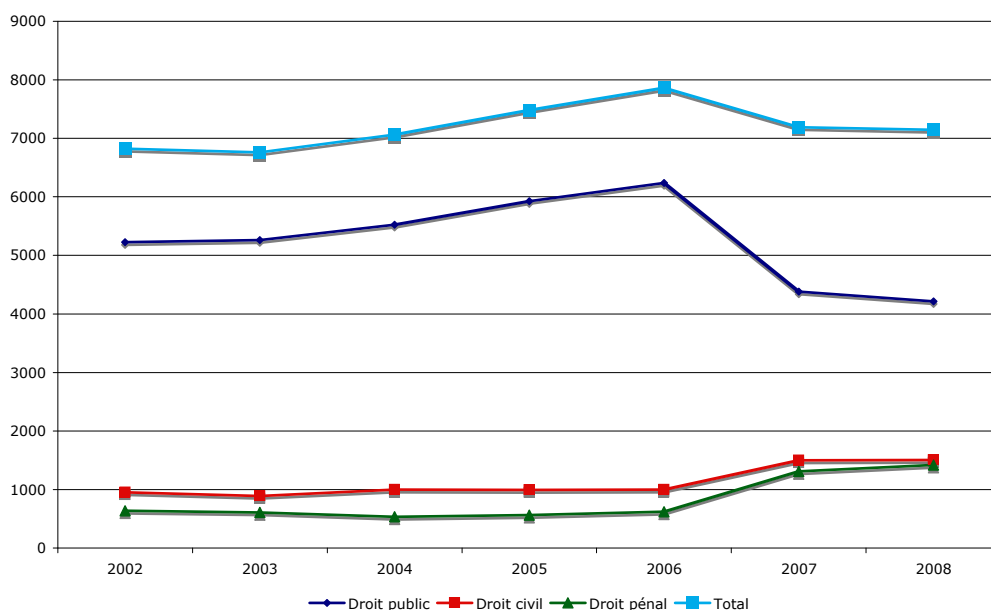
Cette diminution du nombre de recours de droit public a d'ailleurs permis, malgré l'augmentation en parallèle des recours de droit civil et pénal, de faire redescendre le nombre d'affaires introduites au TF dès 2007. Le volume d'affaires introduites passe dès lors de 7860 affaires en 2006 à 7195 en 2007 (-665) puis à 7147 affaires en 2008. Selon les statistiques du TF, le volume d'entrées est resté stable et à un haut niveau en 2009 atteignant 7192 affaires. Par ailleurs, dès 2007, le TF semble avoir pu redoubler d'efficacité et liquider un nombre d'affaires plus conséquent que celui des entrées en 2007 et 2008. L'année 2007 affiche même un taux de liquidation record de 7994 affaires. En outre, le nombre d'affaires pendantes (2657 et 2285) est nettement inférieur à celui des années 2002 (3244) à 2006 (3455). Tel est d'ailleurs toujours le cas en 2009 (2234 affaires pendantes). A nouveau, cette augmentation des liquidations a été particulièrement perceptible en matière de droit public puisque 5455 affaires ont été liquidées en 2007 et 4572 en 2008 (contre 4381 et 4218 entrées). Les autres matières connaissent, depuis 2002, un nombre relativement équivalent d'entrées et de liquidations mis à part pour l'année 2007 où les liquidations en matière civile et pénale ont été légèrement inférieures à la normale.



D 13.27: NATURE ET VOLUME DES AFFAIRES INTRODUITES, LIQUIDEES ET REPORTEES  
A L'ANNEE SUIVANTE PAR LE TRIBUNAL FEDERAL ET LE TRIBUNAL FEDERAL  
DES ASSURANCES

Année	Nature	Entrées	Liquidations	Affaires reportées
2002	Public	2959	2990	796
	Civil	956	994	267
	Pénal	639	663	160
	Autre	-	1	-
	<b>Total TF</b>	<b>4554</b>	<b>4648</b>	<b>1223</b>
	TFA	2269	2297	2021
	<b>Total</b>	<b>6823</b>	<b>6945</b>	<b>3244</b>
2003	Public	3090	3065	821
	Civil	888	939	216
	Pénal	610	593	178
	Autre	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>4588</b>	<b>4597</b>	<b>1215</b>
	TFA	2172	2619	1573
	<b>Total</b>	<b>6760</b>	<b>7216</b>	<b>2788</b>
2004	Public	3292	3197	915
	Civil	1002	976	242
	Pénal	535	564	145
	Autre	1	1	-
	<b>Total TF</b>	<b>4830</b>	<b>4738</b>	<b>1302</b>
	TFA	2233	2222	1584
	<b>Total</b>	<b>7063</b>	<b>6960</b>	<b>2886</b>
2005	Public	3454	3334	1035
	Civil	993	952	282
	Pénal	560	541	165
	Autre	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>5007</b>	<b>4827</b>	<b>1482</b>
	TFA	2475	2320	1739
	<b>Total</b>	<b>7482</b>	<b>7147</b>	<b>3221</b>
2006	Public	3589	3511	1113
	Civil	1000	980	302
	Pénal	621	622	164
	Autre	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>5210</b>	<b>5113</b>	<b>1579</b>
	TFA	2650	2513	1876
	<b>Total</b>	<b>7860</b>	<b>7626</b>	<b>3455</b>
2007	Public	4381	5455	1915
	Civil	1497	1371	428
	Pénal	1310	1161	314
	Autre	7	7	-
	<b>Total TF</b>	<b>7195</b>	<b>7994</b>	<b>2657</b>
2008	Public	4218	4572	1559
	Civil	1506	1530	402
	Pénal	1418	1409	323
	Autre	5	4	1
	<b>Total</b>	<b>7147</b>	<b>7515</b>	<b>2285</b>

D 13.28: NATURE ET NOMBRE DE RECOURS INTRODUITS AU TF



La diminution des recours de droit public semble pouvoir être partiellement expliquée par l'abolition des recours connexes de droit public. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la LTF, les affaires qui pouvaient auparavant faire l'objet de deux recours ne sont plus soumises qu'à une seule procédure unifiée pour chaque domaine du droit. L'objectif de cette simplification des voies de recours est d'alléger la charge de travail du TF. Le choix de la voie de recours est dorénavant déterminé par le droit régissant le fond de l'affaire. Le tableau D 13.29 et le graphique D 13.30 suivants permettent de visualiser l'évolution de la nature des recours déposés au TF. En effet, le TF recevait, en moyenne, pas moins de 975 recours connexes de droit public par année pour la période allant de 2002 à 2006. Depuis l'introduction du recours unifié, le TF a reçu 773 recours avec des griefs de droit constitutionnel en 2007 et 893 recours avec des griefs de droit constitutionnel en 2008. Il semble donc que les recours de droit civil et de droit pénal aient largement absorbé les recours de droit public « connexes » dont étaient saisies régulièrement les cours correspondantes.

Si le volume d'affaires introduites auprès du TF dès 2007 est a priori moins important qu'auparavant, il faudra cependant garder à l'esprit que ceci est également dû à l'abolition des recours connexes de droit public, souvent moins onéreux à gérer que les recours portant sur des questions de fond. En effet, lorsqu'on soustrait les recours de droit public « connexes » au volume total d'affaires introduites, il semble que le TF n'ait pas été déchargé mais au contraire que les affaires « lourdes » aient continué d'augmenter en 2007 pour ensuite légèrement diminuer en 2008.

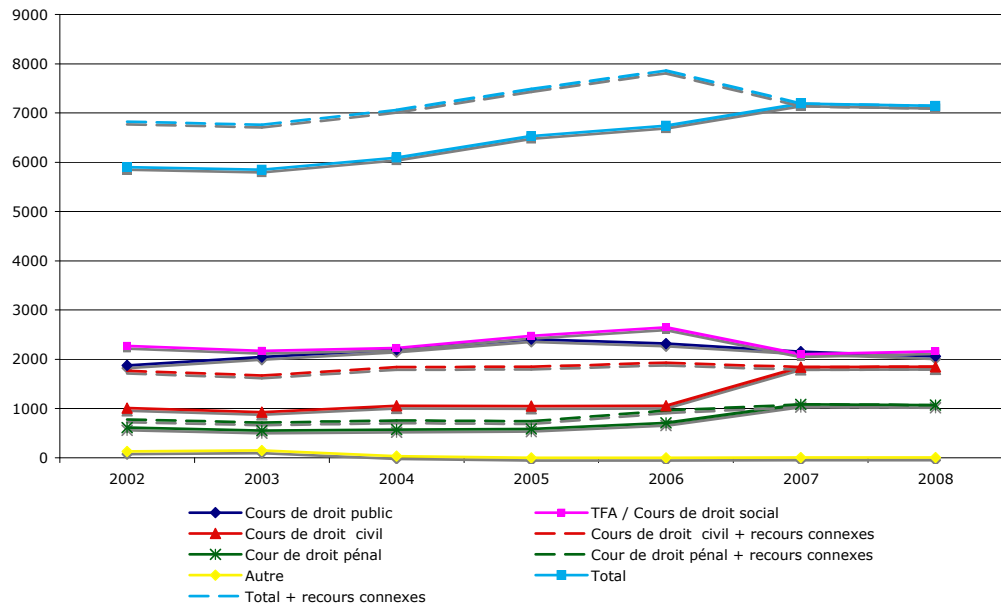
D 13.29: EVOLUTION DE LA NATURE DES AFFAIRES INTRODUITES AU TF ET TFA :  
VOLUME D'AFFAIRES « ORDINAIRES<sup>87</sup> », DE RECOURS DE DROIT PUBLIC  
CONNEXES (2002–2006) ET DE RECOURS « MIXTES » AVEC GRIEFS DE DROIT  
CONSTITUTIONNEL (2007–2008)

Année	Nature	Entrées « ordi- naires »	dont recours avec griefs de droit constitu- tionnel	Recours connexes de droit public	Total
2002	Cours de droit public	1876		-	1876
	TFA	2269		-	2269
	Cours de droit civil	1010		759	1769
	Cour de cassation	617		162	779
	<b>Autre<sup>88</sup></b>	130		-	130
	<b>Total</b>	<b>5902</b>		<b>921</b>	<b>6823</b>
2003	Cours de droit public	2045		-	2045
	TFA	2172		-	2172
	Cours de droit civil	930		745	1675
	Cour de cassation	554		165	719
	<b>Autre</b>	149		-	149
	<b>Total</b>	<b>5850</b>		<b>910</b>	<b>6760</b>
2004	Cours de droit public	2197		-	2197
	TFA	2233		-	2233
	Cours de droit civil	1059		781	1840
	Cour de cassation	572		187	759
	<b>Autre</b>	34		-	34
	<b>Total</b>	<b>6095</b>		<b>968</b>	<b>7063</b>
2005	Cours de droit public	2412		-	2412
	TFA	2475		-	2475
	Cours de droit civil	1053		797	1850
	Cour de cassation	587		158	745
	<b>Autre</b>	0		-	0
	<b>Total</b>	<b>6527</b>		<b>955</b>	<b>7482</b>
2006	Cours de droit public	2318		-	2318
	TFA	2650		-	2650
	Cours de droit civil	1061		869	1930
	Cour de cassation	711		251	962
	<b>Autre</b>	0		-	0
	<b>Total</b>	<b>6740</b>		<b>1120</b>	<b>7860</b>
2007	Cours de droit public	2159	228		2159
	Cours de droit social	2100	-		2100
	Cours de droit civil	1844	206		1844
	Cour de droit pénal	1085	339		1085
	<b>Autre</b>	7	-		7
	<b>Total</b>	<b>7195</b>	<b>773</b>		<b>7195</b>
2008	Cours de droit public	2058	228		2058
	Cours de droit social	2164	-		2164
	Cours de droit civil	1846	116		1846
	Cour de droit pénal	1074	549		1074
	<b>Autre</b>	5	-		5
	<b>Total</b>	<b>7147</b>	<b>893</b>		<b>7147</b>

<sup>87</sup> Par affaires „ordinaires“, nous entendons : (1) les recours de droit administratif ainsi que les recours de droit public déposés indépendamment d'autres recours devant les cours de droit public ; (2) les recours de droit administratif devant le TFA ; (3) les recours en réforme et les recours LP devant les cours de droit civil ; (4) les pourvois en nullité devant la cour de cassation.

<sup>88</sup> Cette catégorie inclut les recours introduits devant la chambre d'accusation, la cour de cassation extraordinaire ou encore les recours en matière de juridiction non contentieuse.

D 13.30: NOMBRE DE RECOURS INTRODUIIS DEVANT LES COURS DU TF



Une augmentation de l'ordre de 12% par rapport à 2006 et même de plus de 40% par rapport à la moyenne des années 2002 à 2005 est à observer pour la Cour de droit pénal, ceci même en tenant compte des recours de droit public « connexes » traités jusqu'en 2006 par cette dernière. Le nombre d'affaires de droit public « pures » jugées par les Cours de droit public du TF (et non pas par sa Cour de cassation), ainsi que les quelques recours de droit administratif (concernant par exemple l'exécution des peines) qui sont désormais attribués à la Cour de droit pénal pourraient en partie expliquer cette augmentation. En revanche, une partie de cette évolution pourrait aussi être liée à l'entrée en vigueur simultanée (soit le 01.01.2007) du CP révisé qui a sans doute multiplié les questions d'interprétation en attente de décision par la Haute Cour. Si cette explication est valable, on devrait probablement observer une diminution lors de la deuxième phase de notre recherche. Il y a eu cependant également une forte augmentation des affaires (recours de droit public « connexes » autant qu'anciens pourvois en nullité) jugées par l'ancienne Cour de cassation entre 2005 et 2006 qui échappe à ces explications. Cette tendance reste pour le moment énigmatique, d'autant que le volume d'affaires pénales jugées dans les sept cantons considérés est pour sa part resté stable, ce qui exclut de la mettre en rapport avec une éventuelle augmentation de la criminalité.

L'abolition des recours connexes de droit public explique donc en grande partie la diminution du volume d'affaires de droit public introduites au TF. Ce déclin semble également résulter d'une légère diminution des contestations introduites devant les Cours de droit public mais aussi d'un nombre moins conséquent d'entrées devant les Cours de droit social du TF en matière d'assurances sociales. La réforme semble avoir opéré des changements notables sur ce dernier domaine du droit. En effet, comme l'indique le tableau D 13.31 suivant, après une augmentation du volume des affaires d'instances inférieures introduites auprès du TFA depuis 2004, le nombre d'affaires

introduites est moins conséquent en 2007 (2100) ainsi qu'en 2008 (2164) qu'il ne l'était à l'époque de l'ancien Tribunal fédéral des assurances de 2002 (2269) à 2006 (2650). Ce constat était déjà le même lors de l'analyse de l'évolution de l'introduction des jugements ayant fait l'objet d'un recours au TF pour les tribunaux supérieurs des 7 cantons étudiés. Ceci pourrait résulter de l'introduction de la limitation du pouvoir d'examen en matière de droit des assurances sociales. En effet, on constate une diminution des affaires introduites pour ce domaine du droit dès 2007. De plus, le nombre d'affaires liquidées par les deux cours spécialisées du TF (2686 et 2547) est largement supérieur au nombre d'entrées des années correspondantes (2100 et 2164) et celui des années précédentes. Dès lors, les affaires reportées sont nettement moins nombreuses en 2007 (1291) et 2008 (907) qu'elles ne l'étaient à l'époque du TFA. L'économie de temps dû à l'abandon de certaines tâches administratives de par l'intégration partielle de l'ancien TFA au sein du TF ainsi que l'introduction du pouvoir d'examen limité en matière d'assurances sociales permettent certainement d'expliquer cette recrudescence d'efficacité.

D 13.31: AFFAIRES INTRODUITES, LIQUIDEES ET REPORTEES A L'ANNEE SUIVANTE PAR L'ANCIEN TRIBUNAL FEDERAL DES ASSURANCES (2002–2006) ET LES DEUX COURS DE DROIT SOCIAL DU TRIBUNAL FEDERAL (2007–2008)

Juridiction	Volume des affaires	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TFA	Introduites	2269	2172	2233	2475	2650		
	Liquidées	2297	2619	2222	2320	2513		
	Reportées	2021	1573	1584	1739	1876		
Cours I et II de droit social	Introduites						2100	2164
	Liquidées						2686	2547
	Reportées						1291	907

Le graphique D 13.32 illustre cette diminution des recours introduits et cette augmentation des liquidations depuis l'intégration partielle du TFA au sein du TF.

D 13.32: AFFAIRES INTRODUITES ET LIQUIDEES PAR L'ANCIEN TRIBUNAL FEDERAL DES ASSURANCES (2002–2006) ET LES DEUX COURS DE DROIT SOCIAL DU TRIBUNAL FEDERAL (2007–2008)



D 13.33: BILAN VOLUME DES AFFAIRES

Mesure	Evaluation globale des effets
Simplification des voies de recours	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminution du nombre de recours introduits au TF.</li> <li>- Augmentation du nombre de recours lorsqu'on fait abstraction des recours connexes de droit public.</li> <li>- Augmentation du nombre de recours en matière pénale liée à l'entrée en vigueur simultanée du CP révisé.</li> </ul>
Augmentation de la valeur litigieuse minimale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'effet en matière de droit civil. Possible effet en matière de droit public même si l'avis des juges interviewés à ce sujet n'est pas favorable à cette hypothèse.</li> </ul>
Limitation du pouvoir d'examen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possible explication de la diminution du volume d'affaires introduites en matière d'assurances sociales</li> </ul>
Intégration partielle du TFA au sein du TF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation du volume d'affaires liquidées depuis 2007</li> </ul>

13.2.2 EVOLUTION DES VOIES DE DROIT

Suite à la simplification du système des voies de droit, il convient d'observer l'évolution des voies de droit employées pour introduire des recours devant le TF.

Comme nous l'avons déjà mentionné, suite à l'abolition des recours « connexes » de droit public, les nouveaux recours en matière de droit public (LTF) sont nettement moins nombreux que les anciens recours de droit public (OJ). De plus, depuis la réforme et certaines de ses mesures, telles que l'obligation de payer des frais ou encore (se-

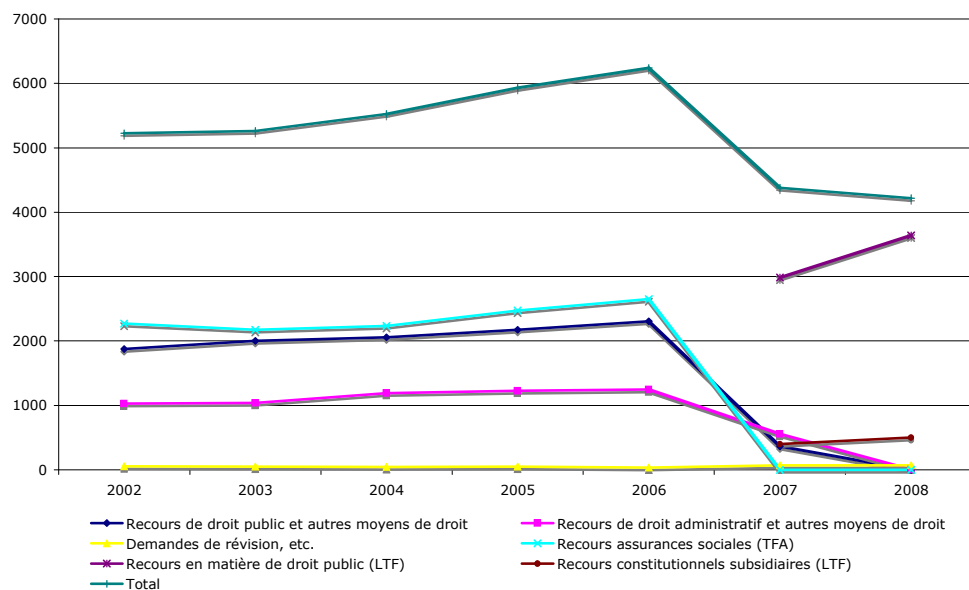
lon l'avis des juges interrogés dans le cadre de notre recherche) l'introduction du pouvoir d'examen limité, les contestations pour le domaine des assurances sociales ont diminué.

Dès 2008, les recours en matière de droit public (LTF) augmentent. Ils passent de 2988 recours en 2007 à 3640 en 2008. Les recours constitutionnels subsidiaires passent, pour leur part, de 401 entrées en 2007 à 500 entrées en 2008. Les deux Cours de droit public connaissent un nombre stable de recours constitutionnels pour les deux années considérées, passant de 167 en 2007 à 161 en 2008. Les deux Cours civiles connaissent une augmentation de ce type de recours puisqu'elles passent de 234 recours constitutionnels en 2007 à 339 en 2008. Quant aux demandes de révision, elles sont plus nombreuses dès 2007 passant de 37 affaires en 2006 à 73 affaires en 2007 et 2008.

#### D 13.34: EVOLUTION DES VOIES DE DROIT PUBLIC

Année	Recours de droit public/ autres moyens de droit (OJ)	Recours de droit administratif/ autres moyens de droit (OJ)	Demandes de révision, etc.	Recours au TFA en matière d'assurances sociales	Recours en matière de droit public (LTF)	Recours constitutionnels subsidiaires (LTF)	Total
2002	1876	1029	54	2269	-	-	5228
2003	2000	1040	50	2172	-	-	5262
2004	2056	1191	45	2233	-	-	5525
2005	2177	1228	49	2475	-	-	5929
2006	2305	1247	37	2650	-	-	6239
2007	363	556	73	-	2988	401	4381
2008	-	5	73	-	3640	500	4218

#### D 13.35: VUE D'ENSEMBLE DE L'EVOLUTION DES VOIES DE DROIT PUBLIC

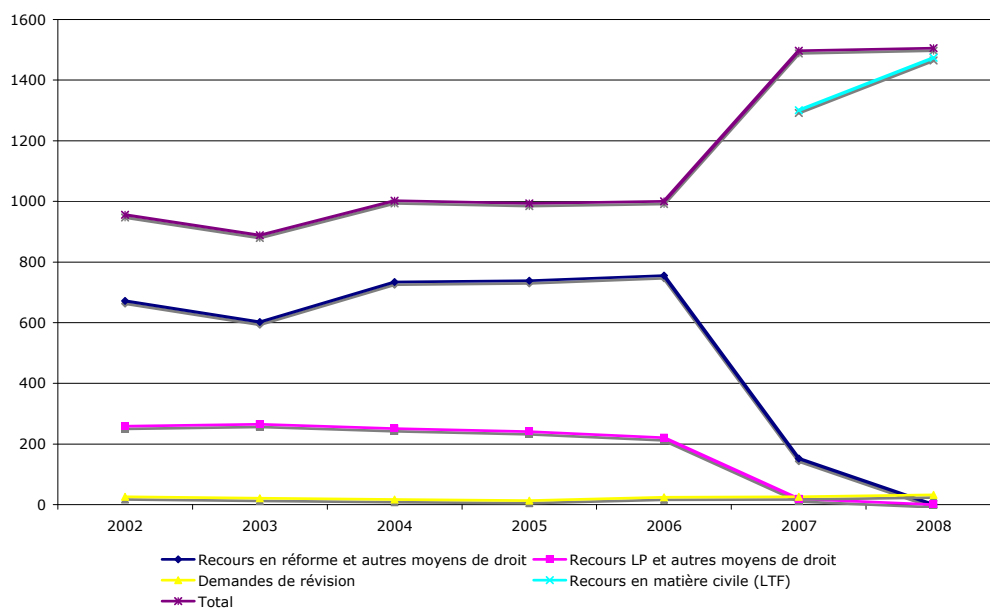


Les recours en réforme qui constituaient la majorité des recours de droit civil sous l'OJ ont tout d'abord connu une diminution passant de 672 recours en 2002 à 602 recours en 2003. Ils ont ensuite augmenté en 2004 (734) puis sont restés relativement stables quoiqu'en légère augmentation, atteignant 755 recours en 2006. Quant aux recours LP, ils ont également connu une certaine stabilité, allant cependant plutôt dans le sens d'une légère diminution puisqu'en 2006 ils représentaient 221 affaires contre 258 en 2002. Comme nous l'avons déjà constaté auparavant, comparativement aux anciens recours de droit civil (recours en réforme et recours LP) introduits entre 2002 et 2006, les nouveaux recours en matière civile (LTF) sont nettement plus nombreux dès 2007.

## D 13.36: EVOLUTION DES VOIES DE DROIT CIVIL

Année	Recours en réforme et autres moyens de droit (OJ)	Recours en matière de poursuites pour dettes et de faillites (LP) et autres moyens de droit (OJ)	Demandes de révision	Recours en matière civile (LTF)	Total
2002	672	258	26	-	956
2003	602	265	21	-	888
2004	734	251	17	-	1002
2005	739	241	13	-	993
2006	755	221	24	-	1000
2007	152	19	25	1301	1497
2008	-	-	32	1474	1506

## D 13.37: VUE D'ENSEMBLE DE L'EVOLUTION DES VOIES DE DROIT CIVIL



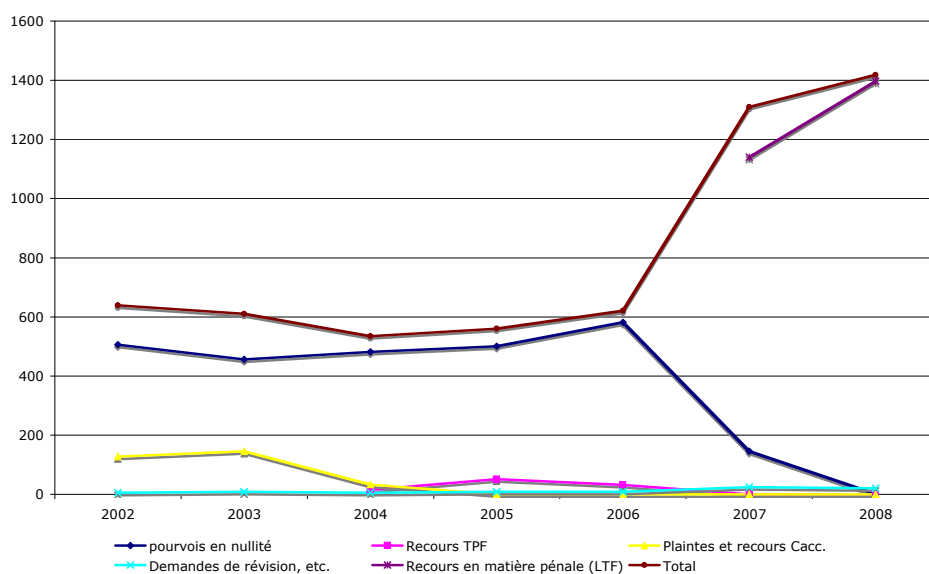


En ce qui concerne les recours de droit pénal, suite à la légère augmentation du nombre de pourvois en nullité entre 2003 (456 recours) et 2005 (501 recours), on assiste à une augmentation un peu plus importante de ce type de recours en 2006 (581), puis à une réelle explosion des nouveaux recours en matière pénale (LTF) dès 2007. Les raisons en ont été discutées ci-dessus (p. 161). Les demandes de révision ont pour leur part légèrement augmenté dès 2007.

#### D 13.38: EVOLUTION DES VOIES DE DROIT PENAL

Année	Pourvois en nullité (OJ)	Recours contre les jugements du TPF <sup>89</sup>	Plaintes et recours Chambre d'accusation (CAcc)	Demandes de révision, etc.	Recours en matière pénale (LTF)	Total
2002	506	-	128	5	-	639
2003	456	-	146	8	-	610
2004	482	15	33	5	-	535
2005	501	51	-	8	-	560
2006	581	32	-	8	-	621
2007	146	-	-	24	1140	1310
2008	1	-	-	20	1397	1418

#### D 13.39: VUE D'ENSEMBLE DE L'EVOLUTION DES VOIES DE DROIT PENAL



#### D 13.40: BILAN EVOLUTION DES VOIES DE DROIT

Mesure	Evaluation globale des effets
Limitation du pouvoir d'examen	- Possible explication de la diminution du volume d'affaires introduites en matière d'assurances sociales

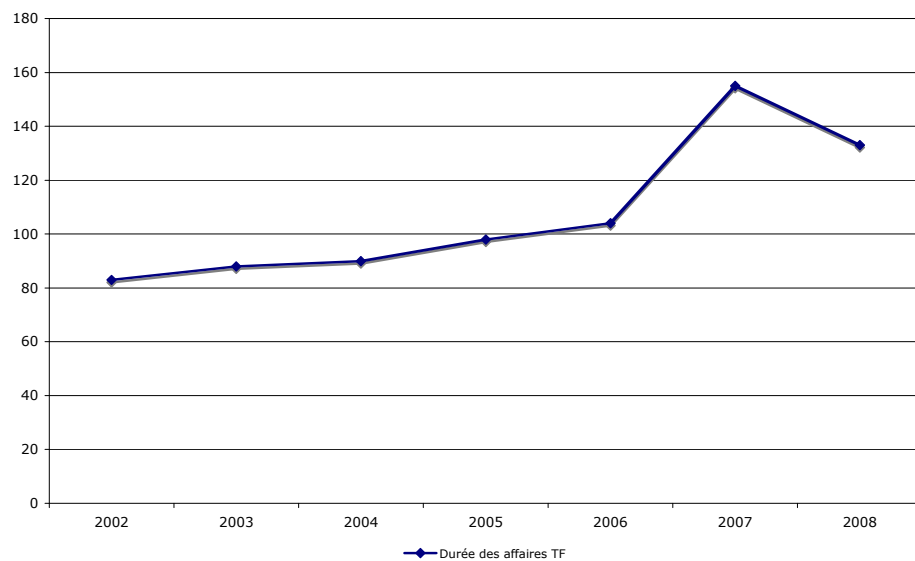
<sup>89</sup> Dès 2007, les recours au TF contre les jugements du Tribunal pénal fédéral sont inclus dans les recours en matière pénale (LTF).

Suite à l'analyse du volume des affaires et de l'évolution des voies de droit, il convient désormais d'évaluer si le TF a été déchargé en ce qui concerne la durée des affaires. En effet, partant de l'hypothèse que certaines mesures de la LTF et, plus généralement de la nouvelle organisation judiciaire, telles que l'introduction du Tribunal pénal fédéral, celle du Tribunal administratif fédéral ou encore celle de la garantie de la double instance cantonale auraient permis d'améliorer la qualité des jugements antérieurs au TF, on pourrait s'attendre à une diminution du temps de traitement des affaires.

### 13.2.3 DUREE DES AFFAIRES

Si l'on ne considère la durée des affaires que pour le Tribunal fédéral, il semble que la durée moyenne ait augmenté graduellement depuis 2002. En effet, s'il fallait en moyenne 83 jours à l'époque pour une décision, cette moyenne atteint 104 jours en 2006 puis, suite à une augmentation d'environ 50%, atteint 155 jours en 2007 pour enfin connaître une baisse de 22 jours en 2008, atteignant cette fois 133 jours moyens pour la décision.

D 13.41: DUREE MOYENNE DES AFFAIRES AU TF EN JOURS<sup>90</sup>



La durée moyenne pour la confection augmente elle aussi de façon similaire. En conséquence, la durée moyenne du procès total est également à la hausse. Cependant, depuis 2007, des tendances différentes se dégagent selon les matières en ce qui concerne la durée du traitement des affaires. Il semble que cela soit principalement en matière de droit public que ces durées moyennes aient augmenté. Le TFA a toujours connu un temps de traitement plus conséquent. Dès lors, il semble pertinent d'imaginer que son intégration au sein du TF a mené à une augmentation de la durée des affaires de cette dernière instance. C'est en tout cas ce qu'indiquent les valeurs moyennes des affaires civiles et pénales qui, pour leur part, restent en dessous de la moyenne. Les décisions en

<sup>90</sup> Les affaires du TFA ne sont pas comprises ici.

matière de droit pénal en 2007 (70 jours) et 2008 (85 jours) ainsi que leur confection (11 jours) sont même sensiblement inférieures aux moyennes générales.

Comme l'indique le tableau D 13.42, la majorité des affaires liquidées par le TF l'ont été entre 1 à 3 mois. Déjà en 2002, c'est cette période de temps qui est la plus fréquente puisqu'elle représente 36.8%, soit 1712 affaires. Cette catégorie est restée la plus importante au fil des ans, du moins, en ce qui concerne le Tribunal fédéral. Elle est même devenue plus fréquente en 2007 et en 2008 représentant 37.3% (2983) et 38.7% (2906) des liquidations. Cette hausse s'explique notamment par le nombre d'affaires civiles qui a augmenté en cette période de temps puisque c'est au total 56.5% de ces affaires en 2007 (774 cas) et 54% des affaires en 2008 (826 cas) qui ont été liquidées entre 1 et 3 mois. Il est cependant intéressant de constater que, même si la majorité des décisions en matière de droit civil sont liquidées rapidement, ce sont également ces affaires qui atteignent des valeurs maximales chaque année jusqu'à 2007, pouvant dépasser les 2000 jours de décision.

Les affaires pénales ont, quant à elles, toujours oscillé entre des valeurs minimales de 38.8% (soit 210 affaires en 2005) et maximale de 47.6% (soit 282 affaires en 2003) sur la période de temps considérée. Notons, de plus, que les liquidations d'affaires pénales en moins d'un mois ont sensiblement augmenté en 2007 puisqu'elles sont passées de 19% en 2006 (118 cas) à 37.7% en 2007 (438 cas), restant élevée à 31.4% en 2008 (443 cas). Les affaires civiles et pénales durant entre 7 à 12 mois sont proportionnellement moins nombreuses à partir de 2007. En matière civile, elles ne représentent plus que 5.9% des affaires en 2007 (81 cas) et 7.5% des affaires en 2008 (114 cas) contre 24.6% en 2006 (241 cas). De même, en matière pénale, elles ne constituent plus que 3% des affaires en 2007 (35 cas) et 5.7% en 2008 (81 cas) contre 28.1% des cas en 2006 (175 cas). Les affaires civiles durant entre 1 et 2 ans augmentent légèrement, passant de moins de 1% avant 2007 à 2.9% (40 affaires) en 2007 et 1.8% (28 affaires) en 2008. De même, les affaires pénales passent d'une valeur maximale de 0.6% entre 2002 et 2006 à 0.9% des affaires (11 cas) en 2007 et 0.7% (10 cas) en 2008. Les affaires de plus de 2 ans sont, pour leur part, extrêmement faibles voire inexistantes proportionnellement au nombre d'affaires liquidées pour ces deux types de contestations entre 2002 et 2008.

En résumé, malgré le manque de données statistiques pour certaines années, les données du TF indiquent une diminution de la durée des affaires civiles puisque 91% de ces affaires en 2007 et 90.6% en 2008 sont liquidées dans un délai de 6 mois contre des valeurs comprises entre un minimum de 73.7% et un maximum de 81.86% pour les années précédentes. De même, en droit pénal, ces affaires qui ne dépassaient jamais plus de 82.5% des affaires évoluent jusqu'à 96% en 2007 et 93.5% en 2008. Par conséquent, même si le volume d'entrées ne diminue pas pour ces domaines du droit, les résultats vont cependant dans le sens d'une augmentation de la qualité des jugements des instances inférieures au Tribunal fédéral.

Inversement, le droit public semble connaître une augmentation dans la durée de ses liquidations. Ceci se constate notamment pour les jugements durant entre 4 et 6 mois puisque d'environ 11% entre 2002 et 2006 on est passé à 21.5% (1171 cas) et 21.1% (966) en 2007 et 2008. Les affaires durant entre 7 à 12 mois ont, de manière générale,

diminué mais dans une mesure moindre que pour le droit civil et le droit pénal. Les contestations de droit public durant entre 1 à 2 ans augmentent également, passant d'environ 2% des cas avant 2007 à 14.3% des cas en 2007 (781 affaires), diminuant ensuite de moitié, représentant alors 7.7% des cas en 2008 (352 affaires).

D 13.42: DUREE DES TYPES DE CONTESTATIONS LIQUIDEES PAR LE TF ET LE TFA

Année	Nature	Liquidations	Répartition selon la durée						Durée moy. en jours			Durée max. en jours	
			-d'1 mois	1 à 3 mois	4 à 6 mois	7 à 12 mois	1 à 2 ans	+ de 2 ans	décision	confection	procès	décision	confection
2002	Public	2990	795	1017	348	771	55	4				1365	187
	Civil	994	198	406	149	231	6	4				2861	198
	Pénal	663	196	289	60	115	3	-				445	105
	Autre	1	-	-	1	-	-	-				94	1
	<b>Total</b>	<b>4648</b>	<b>1189</b>	<b>1712</b>	<b>558</b>	<b>1117</b>	<b>64</b>	<b>8</b>	<b>83</b>	<b>11</b>	<b>94</b>	<b>2861</b>	<b>198</b>
	TFA	2297							312				
<b>Total</b>	<b>6945</b>												
2003	Public	3065	909	935	371	791	59	-				672	252
	Civil	939	225	377	166	162	4	5				1401	222
	Pénal	593	122	282	85	102	2	-				532	94
	Autre	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	<b>Total</b>	<b>4597</b>	<b>1256</b>	<b>1594</b>	<b>622</b>	<b>1055</b>	<b>65</b>	<b>5</b>	<b>88</b>	<b>10</b>	<b>98</b>	<b>1401</b>	<b>252</b>
	TFA	2619							312				
<b>Total</b>	<b>7216</b>												
2004	Public	3197	1029	975	309	814	66	4				905	171
	Civil	976	262	369	160	179	2	4				1885	184
	Pénal	564	152	222	91	96	3	0				462	112
	Autre	1	-	1	-	-	-	-				38	1
	<b>Total</b>	<b>4738</b>	<b>1443</b>	<b>1567</b>	<b>560</b>	<b>1089</b>	<b>71</b>	<b>8</b>	<b>90</b>	<b>8</b>	<b>98</b>	<b>1885</b>	<b>184</b>
	TFA	2222							276				
<b>Total</b>	<b>6960</b>												
2005	Public	3334	947	957	372	972	86	-				647	227
	Civil	952	181	347	174	245	3	2				2750	197
	Pénal	541	122	210	72	134	3	-				420	87
	Autre	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	<b>Total</b>	<b>4827</b>	<b>1250</b>	<b>1514</b>	<b>618</b>	<b>1351</b>	<b>92</b>	<b>2</b>	<b>98</b>	<b>11</b>	<b>109</b>	<b>2750</b>	<b>227</b>
	TFA	2320	15	335	244	1233	418	75	262			1843	
<b>Total</b>	<b>7147</b>	<b>1265</b>	<b>1849</b>	<b>862</b>	<b>2584</b>	<b>510</b>	<b>77</b>				<b>2750</b>		
2006	Public	3511	875	1115	388	1043	89	1				1151	156
	Civil	980	178	361	197	241	2	1				2418	141
	Pénal	622	118	254	74	175	1	-				415	154
	Autre	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	<b>Total</b>	<b>5113</b>	<b>1171</b>	<b>1730</b>	<b>659</b>	<b>1459</b>	<b>92</b>	<b>2</b>	<b>104</b>	<b>9</b>	<b>113</b>	<b>2418</b>	<b>156</b>
	TFA	2513	19	297	253	1245	633	66	292			1629	
<b>Total</b>	<b>7626</b>	<b>1190</b>	<b>2027</b>	<b>912</b>	<b>2704</b>	<b>725</b>	<b>68</b>				<b>2418</b>		
2007	Public	5455	668	1675	1171	1137	781	23	187	25	212	1730	231
	Civil	1371	244	774	231	81	40	1	101	25	126	2225	163
	Pénal	1161	438	530	147	35	11	-	70	11	81	617	152
	Autre	7	2	4	1	-	-	-	75	9	84	147	35
	<b>Total</b>	<b>7994</b>	<b>1352</b>	<b>2983</b>	<b>1550</b>	<b>1253</b>	<b>832</b>	<b>24</b>	<b>155</b>	<b>23</b>	<b>178</b>	<b>2225</b>	<b>231</b>
2008	Public	4572	757	1485	966	1001	352	11	158	18	174	1454	424
	Civil	1530	267	826	293	114	28	2	101	34	129	1442	232
	Pénal	1409	443	592	283	81	10	-	85	11	96	644	173
	Autre	4	-	3	1	-	-	-	86	4	92	159	9
	<b>Total</b>	<b>7515</b>	<b>1467</b>	<b>2906</b>	<b>1543</b>	<b>1196</b>	<b>390</b>	<b>13</b>	<b>133</b>	<b>20</b>	<b>151</b>	<b>1454</b>	<b>424</b>

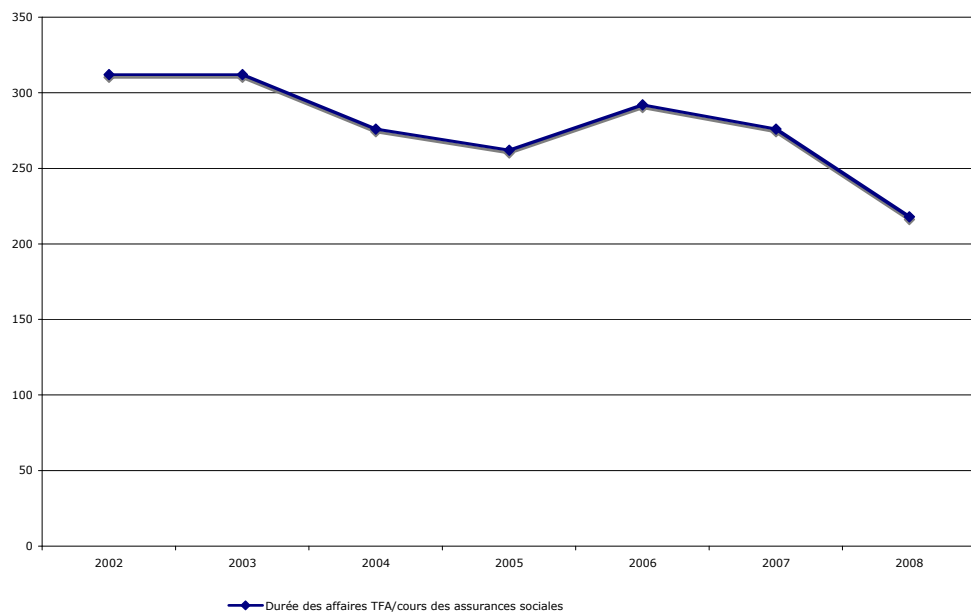
Les données observées nous indiquent que l'augmentation de la durée des procédures en matière de droit public pourrait être due à l'intégration des assurances sociales au TF. Il convient donc d'observer les données relatives au temps de traitement de l'ancien Tribunal fédéral des assurances ainsi que des Cours de droit social du TF si l'on souhaite établir une réelle comparaison. Les statistiques pour le TFA étant moins complètes et les données par nature de contestation ne donnant pas d'indications quant aux affaires en matière de droit social pour les années 2007 et 2008, cette matière sera donc traitée de manière isolée sur la base de statistiques internes du TF. Le tableau D 13.43 permet donc d'évaluer l'évolution des assurances sociales avant et après leur intégration au Tribunal fédéral en 2007.

Si l'on se penche sur les données de l'ancien Tribunal des assurances on observe une durée moyenne plus élevée pour le traitement des affaires. Celle-ci représentait 10.4 mois en moyenne (312 jours) en 2002 et 2003 et était donc environ 4 fois plus importante que celle du TF. Le nombre de jours moyens pour les jugements a cependant légèrement diminué en 2004 et 2005 où il ne représentait plus que 262 jours, soit environ 8.7 mois, et était alors un peu plus de 2.5 fois supérieur à celui du TF. Cette moyenne augmente à nouveau en 2006 mais restera toujours en dessous de la moyenne de 2002 avec 292 jours moyens, soit environ 8.7 mois pour le traitement des affaires. En 2005 et 2006 ce sont environ 50% de ces affaires, soit respectivement 1233 et 1245 affaires qui sont traitées entre 7 à 12 mois. Ce pourcentage est supérieur à celui observé précédemment pour le TF. Dès 2007, ces valeurs redescendent, restant cependant légèrement en tête avec 30.9% en 2007 (825 cas) et 31.4% en 2008 (774 cas). Parallèlement à ce déclin, on observe une augmentation des liquidations en moins d'un mois qui passent progressivement de 0.6% (15 cas) en 2002 à 6.1% (151 cas) en 2008. De leur côté, les affaires de 1 à 3 mois augmentent également de manière progressive puis, de manière plus flagrante en 2007 où elles représentent 22.4% (598 cas) et 29.6% (730 cas) en 2008. Tout comme pour le droit pénal, cette tranche de temps est donc en seconde position. Toujours par rapport au TF, les jugements durant entre 1 et 2 ans sont nettement supérieurs puisqu'ils représentent 18% des liquidations en 2005 (418 cas) et 25.2% des affaires en 2006 (633 cas). Elles restent élevées en 2007 représentant 26% des liquidations (696 affaires) puis diminuent en 2008 atteignant 11.1% des affaires liquidées (273 affaires), soit un tiers de la valeur de l'année précédente. Quant aux affaires liquidées en plus de 2 ans, si elles représentaient 3.2% (75 cas) en 2005 et 2.6% (66 cas) des affaires en 2006 elles diminuent de manière flagrante dès 2007, ne représentant alors plus que 0.5% des affaires en 2007 (14 affaires). L'année 2008 ne comptera d'ailleurs plus qu'un seul cas. Le traitement des affaires en matière de droit des assurances sociales est donc devenu nettement plus rapide puisque désormais environ 1/3 des affaires sont liquidées entre 1 à 3 mois, 1/3 entre 7 à 12 mois et que la moyenne est passée de 312 jours en 2002 à 218 jours en 2008 soit une diminution de plus de 3 mois. Ces résultats vont dans le sens de l'hypothèse d'une amélioration du temps de traitement des affaires depuis l'intégration partielle du TFA au TF.

D 13.43: DUREE DES AFFAIRES EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES

Année	Liquidations	Répartition selon la durée						Durée moyenne en jours			Durée max. en jours		
		- d'1 mois	1 à 3 mois	4 à 6 mois	7 à 12 mois	1 à 2 ans	+ de 2 ans	décision	confection	procès	décision	confection	
2002	2297							312					
2003	2619							312					
2004	2222							276					
2005	2320	15	335	244	1233	418	75	262			1843		
2006	2513	19	297	253	1245	633	66	292			1629		
2007	2673	64	598	476	825	696	14	276	33	310	1208	142	
2008	2467	151	730	538	774	273	1	218	14	232	825	91	

D 13.44: DUREE MOYENNE DES AFFAIRES EN JOURS EN MATIERE D'ASSURANCES SOCIALES



De manière générale, il semble donc que l'augmentation de la durée des affaires du TF puisse être relativisée du fait de l'absorption des assurances sociales par le TF. En effet, la durée des affaires pénales et civiles va dans le sens d'une diminution depuis 2007, ce qui laisserait présager une amélioration de la qualité des jugements des instances inférieures au TF. Par ailleurs, l'accélération de la durée des procédures en matière d'assurances sociales depuis 2007 semble également indiquer une meilleure durée de traitement des affaires depuis l'intégration partielle du TFA au TF. Notons, par ailleurs, que l'adaptation à la réforme elle-même peut être à l'origine d'une augmentation

du temps de traitement. Si tel est le cas, on peut imaginer que la durée des affaires continuera à diminuer dans les années à venir. C'est d'ailleurs ce que pourraient indiquer les statistiques du rapport de gestion du TF pour l'année 2009 puisque la durée moyenne en jours a diminué depuis 2008 (-17 jours) et est passée à 116 jours moyens pour la décision et ce, grâce à une diminution du temps de traitement des affaires de droit public (-24 jours). La durée des affaires civiles est pour sa part restée stable et celle pour les affaires pénales et les autres types d'affaires a sensiblement augmenté (+12 jours et +11 jours).

#### D 13.45: BILAN DUREE DES AFFAIRES

Mesure	Evaluation globale des effets
Intégration partielle du TFA au sein du TF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation générale de la durée des procédures au TF (lorsqu'on exclut la durée des affaires du TFA)</li> <li>- Cependant, accélération de la durée en matière d'assurances sociales dès cette intégration</li> </ul>
Limitation du pouvoir d'examen en matière d'assurances sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Explication possible de l'accélération de la durée en matière d'assurances sociales dès 2007</li> </ul>
Changements au niveau des instances inférieures au TF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Légère diminution de la durée des affaires en matière civile et pénale probablement due à une amélioration des jugements des instances inférieures</li> </ul>

#### 13.2.4 DUREE TOTALE DES PROCEDURES

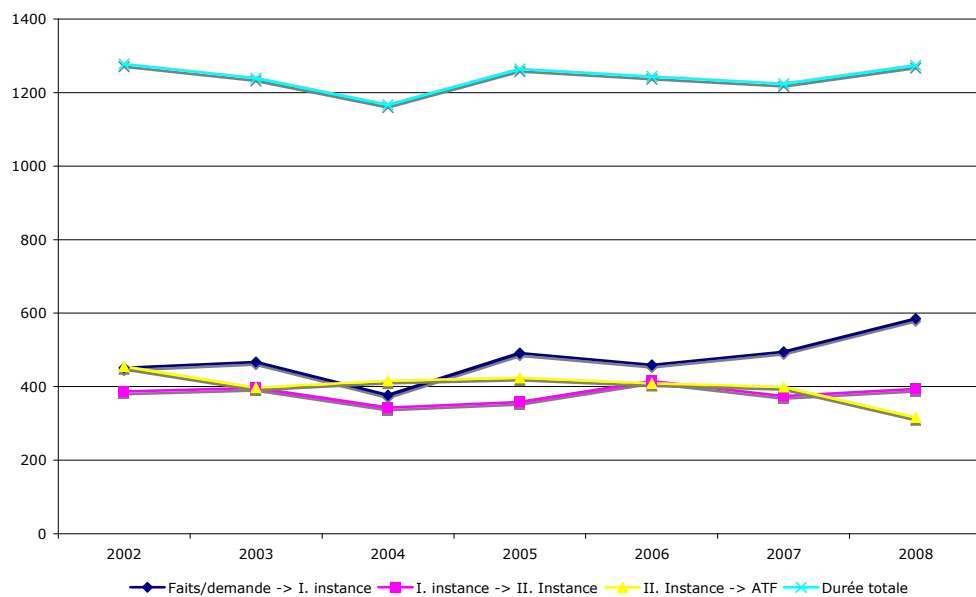
Afin d'avoir une vue plus générale de l'évolution de la durée du traitement des affaires, il paraît intéressant d'observer l'évolution de chaque étape des procédures. Dans cette optique, une analyse des arrêts du Tribunal fédéral a été faite pour la période allant de 2002 à 2008. Pour chaque année, les dates des faits (faits/demande/enquête), du jugement de première instance, du jugement de la dernière instance cantonale ainsi que de l'arrêt du Tribunal fédéral ont été saisis pour chaque arrêt publié contenant ces données ainsi que pour une cinquantaine d'arrêts non publiés en matière d'assurances sociales (droit public), de droit de la famille (droit civil) et de droit pénal.

En matière de droit des assurances sociales, la durée totale des procédures est plus ou moins restée stable entre 2002 et 2008 aux environs de 1240 jours. En ce qui concerne la durée entre les faits (majoritairement des demandes de prestations en matière d'assurance maladie et d'assurance invalidité) et la décision administrative de première instance, on passe, suite à une diminution de la durée moyenne en 2004 avec 377 jours à une augmentation en 2005 puisque cette moyenne s'élève à 491 jours puis, suite à une certaine stabilité, à une nouvelle augmentation en 2008 passant à une moyenne de 585 jours. Il semble donc que, pour ce domaine du droit, la durée entre la date des faits et celle de la première instance augmente progressivement. Elle constitue l'étape la plus longue de ces procédures et certaines affaires atteignent des valeurs maximales dépassant les 2000 jours. Le temps de traitement entre cette décision et la dernière instance cantonale reste, pour sa part, plus ou moins stable au fil des ans passant de 387 jours en 2002 à 394 jours en 2008. Quant à la dernière étape des procédures, soit celle entre la deuxième instance et l'arrêt du Tribunal fédéral, on constate, tout comme



lors de l'analyse des données du TF, que la durée moyenne diminue progressivement à partir de l'année 2006 et plus particulièrement en 2008 puisqu'elle passe de 399 jours à 316 jours et représente dès lors la durée moyenne la moins importante de la période de temps considérée. Elle devient, par ailleurs, moins longue que celle entre le premier jugement et le jugement de la dernière instance cantonale et permet, dès lors, de limiter l'augmentation de la durée totale des procédures pour les dernières années considérées qui, rappelons-le, est due à l'augmentation de la durée entre les faits et la décision administrative de première instance.

#### D 13.46: DUREE TOTALE DES PROCEDURES POUR LE DROIT DES ASSURANCES SOCIALES

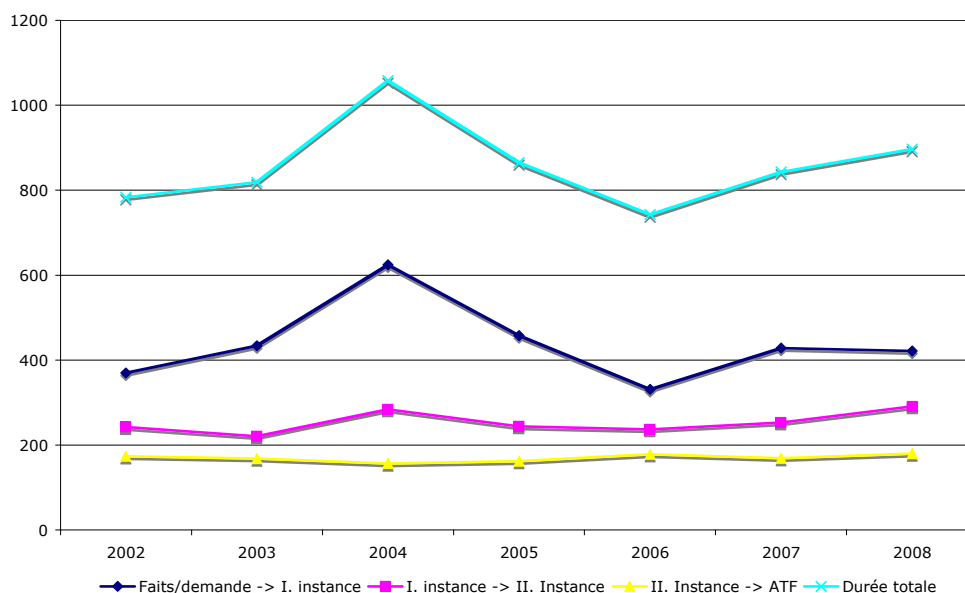


N=653

La durée moyenne des procédures en matière de droit de la famille est nettement inférieure à celle des procédures en matière de droit public. En effet, à l'exception de l'année 2004 (1058 jours) elle oscille entre une valeur minimale de 742 jours en 2006 et de 897 jours en 2008. La durée allant des faits (majoritairement des demandes de divorce ou des demandes de mesures provisoires) au jugement de première instance est celle qui varie le plus pour la période de temps considérée. En effet, on assiste à un temps de traitement extrêmement long en 2004 avec 624 jours puis à une nette diminution jusqu'en 2006 avec 331 jours et enfin à une nouvelle augmentation à partir de 2007 totalisant un peu plus 420 jours. Tout comme pour le droit des assurances sociales, elle constitue une étape très longue et atteint parfois des valeurs maximales dépassant les 2000 jours de traitement, notamment en 2004 où la valeur maximale atteint 2646 jours pour le jugement de première instance. La durée entre la première instance et la dernière instance cantonale reste, pour sa part plutôt stable quoique tendant à augmenter en 2007 et 2008. Elle est plus élevée que celle allant de la deuxième instance au TF totalisant une moyenne de 253 jours. Pour les arrêts étudiés, le temps de traitement au TF semble également rester semblable au fil du temps bien qu'un peu plus

élevé dès 2006. Il constitue la période de temps la moins conséquente des procédures représentant en moyenne 170 jours avant la décision du TF.

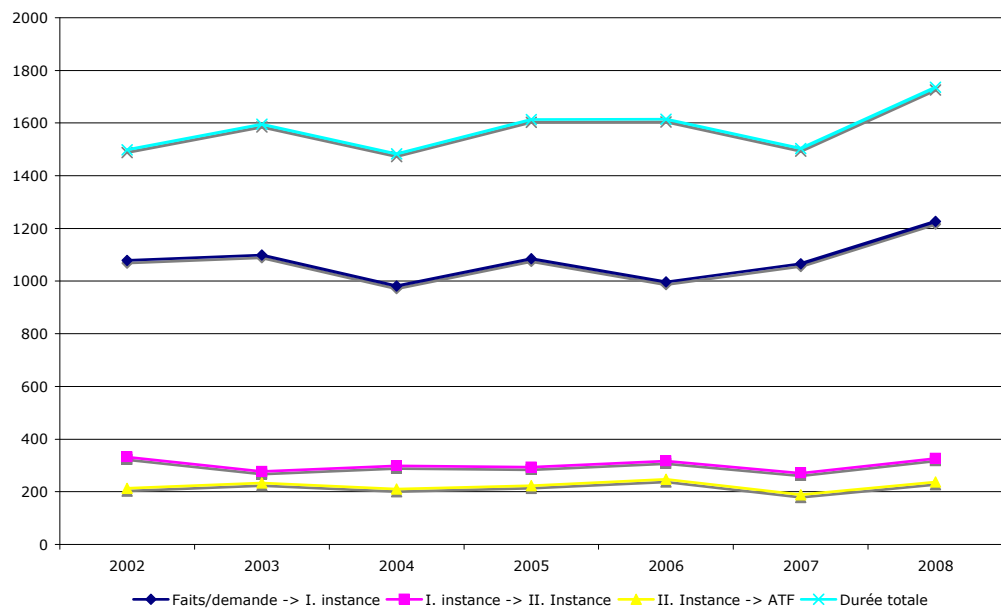
#### D 13.47: DUREE TOTALE DES PROCEDURES POUR LE DROIT DE LA FAMILLE



N=371

En ce qui concerne la durée des procédures pénales, il semble qu'à l'exception de l'année 2004 (981 jours), elle augmente progressivement depuis 2002 passant d'une valeur minimale de 1499 jours en 2002 à une valeur maximale de 1736 jours en 2008. Ceci semble à nouveau être le fait d'une augmentation du traitement des affaires entre les faits et le jugement de première instance. En effet, s'il fallait en moyenne un peu plus de 1000 jours pour obtenir un jugement de première instance en 2002, on compte plus de 1200 jours en 2008. Notons, par ailleurs, que pour ce domaine du droit les données concernant la date des enquêtes pénales étaient extrêmement rares et que ce sont les dates des faits qui ont été considérées. Or, celles-ci sont souvent largement antérieures à celles correspondant au début de l'instruction pénale d'où l'apparente supériorité numérique du temps nécessaire pour prononcer les jugements de première instance pour ce domaine du droit par rapport aux autres domaines. Tout comme pour le droit des assurances sociales, le nombre de jours entre le premier jugement et celui de deuxième instance est resté relativement stable ayant légèrement diminué en 2007 (270 jours) pour augmenter à nouveau en 2008 (238 jours). De même, la durée entre le jugement de deuxième instance et ceux du TF semble avoir connu une relative stabilité et une légère diminution en 2007 (189 jours) revenant à la normale en 2008 (238 jours). Constituant en moyenne 222 jours, cette étape de la procédure est, tout comme pour le droit de la famille, la moins longue de toutes.

## D 13.48: DUREE TOTALE DES PROCEDURES PENALES



N=485

De manière générale, on constate donc que la durée totale des procédures tend à s'allonger avec le temps. Cependant cette tendance semble surtout le fait d'une augmentation de la durée au niveau du lancement des procédures. En effet, la durée entre les jugements de première instance et ceux de dernière instance cantonale est plutôt stable même si proportionnellement plus élevée pour les dernières années étudiées que pour les premières. Pour sa part, la durée du traitement des affaires au TF en matière de droit civil et pénal est restée stable et toujours inférieure aux autres étapes des procédures. De plus, depuis 2008, elle devient également la plus courte en matière d'assurances sociales.

## D 13.49: BILAN DUREE TOTALE DES PROCEDURES

Evaluation globale de la durée des procédures

- La diminution observée précédemment en matière civile et pénale dès 2007 n'a pas pu être vérifiée sur la base de notre échantillon d'arrêts du TF.
- En comparaison avec la durée totale des procédures qui augmente principalement à cause du temps nécessaire au lancement des procédures, le temps de traitement du TF semble rester stable voire même diminuer en matière d'assurances sociales dès 2007.

## 13.2.5 MODE DE LIQUIDATION-ISSUE DU PROCES

Le rejet/refus a toujours été le mode de liquidation le plus fréquent du Tribunal fédéral et de l'ancien Tribunal fédéral des assurances entre 2002 et 2008. En effet, une fois les radiations écartées, ce taux a diminué en 2008 passant d'environ 57% pour les années 2002 à 2007 à 51% pour la dernière année considérée. Celui-ci reste donc de loin majoritaire. L'admission/autorisation reste pour sa part relativement stable au fil du temps représentant en moyenne 13% des modes de liquidation du TF et TFA. Les renvois qui constituent environ 5% des liquidations ne concernent cependant que les

affaires du TFA et donc des assurances sociales. Les constatations et transmissions sont pour leur part quasi nulles.

Les tribunaux fédéraux ont toujours connu un nombre élevé d'affaires pour lesquelles ils n'entraient pas en matière. Malgré l'introduction du recours unifié censé faciliter l'accès au TF pour les recourants puisqu'il permet de soulever tous les griefs dans un seul recours, cette tendance ne semble pas disparaître. En effet, lorsque l'on compile le nombre d'affaires jugées irrecevables par le TF et le TFA de 2002 à 2006 et qu'on les compare à celles du TF en 2007 et 2008, on observe même une augmentation du nombre de ce mode de liquidation suite à la réforme. Si entre 2002 et 2006 la valeur moyenne évolue de 23.6% en 2002 (1537 affaires) à 23.8% en 2006 (1723 affaires) pour ces deux instances fédérales, le nombre d'affaires irrecevables en 2007 s'élève quant à lui à 2141 affaires soit 28.4% de la totalité des affaires liquidées. De plus, ce nombre continue d'augmenter puisque c'est un total de 2301 affaires qui ont été liquidées de cette manière en 2008, soit 32.1% des liquidations. En termes de proportions, il semble que le TF ait plus souvent eu affaire à ce mode de liquidation que le TFA. En effet, ceux-ci constituaient entre 200 et 300 affaires du TFA par an jusqu'en 2006, soit environ 11% des liquidations, alors que pour le TF, elles représentaient déjà près de 31% du total des affaires entre 2002 et 2006.

L'irrecevabilité est donc le deuxième mode de liquidation le plus courant au sein du Tribunal fédéral. Son augmentation concerne surtout les recours de droit civil qui auparavant n'avaient jamais dépassé 35% (302 affaires en 2003) et qui s'élèvent en 2007 à 38.3% (479 affaires) et à 37.8% en 2008 (536 affaires). De même, en matière pénale les cas où le TF n'entrait pas en matière ne représentaient qu'entre environ 24 et 25.6% des affaires liquidées entre 2002 (147 affaires) et 2004 (134 affaires), puis aux alentours de 30 et 31% en 2005 (158 affaires) et 2006 (177 affaires) pour atteindre un pourcentage de 42.4% en 2007 (466 affaires) et de 38.6% en 2008 (526 affaires). La proportion de ces liquidations pour les contestations de droit public a, quant à elle, reculé d'un peu plus de 6%, passant de 30.6% (1010 affaires) en 2006 à 23% en 2007 (1193 affaires). Elle est ensuite remontée juste au-dessous de son niveau moyen à 28.3% (1239 affaires). L'un des avantages du recours unifié est qu'il permet de soumettre tous les griefs dans une seule et unique procédure. Cette mesure a peut-être simplifié l'ancien système plus complexe des voies de droit, mais il n'a, pour l'instant, pas suffi à réduire le nombre d'affaires irrecevables. Cette observation reste vraie en 2009 puisque selon le dernier rapport de gestion du TF, les décisions d'irrecevabilité, une fois les radiés exclus, constituent près de 34% des modes de liquidation du TF.

#### D 13.50: BILAN MODE DE LIQUIDATION

Mesure	Evaluation globale des effets
Introduction du recours unifié	- Le nombre d'affaires jugées irrecevables continue d'augmenter malgré cette mesure

## D 13.51: MODES DE LIQUIDATION DU TF ET DU TFA PAR TYPE DE CONTESTATION

Année	Nature	Liquidations	Modes de liquidation						
			Radiations, retraits, etc.	Irrecevabilité	Rejets, refus	Admissions, autorisations	Renvois	Constata- tions	Trans- missions
2002	Public	2990	251	843	1527	364	-	1	4
	Civil	994	60	310	501	121	-	2	-
	Pénal	663	52	147	379	84	-	-	-
	Autre	1	-	-	-	1	1	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>4648</b>	<b>363</b>	<b>1300</b>	<b>2407</b>	<b>570</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
	TFA	2297	67	237	1285	338	370		
	<b>Total</b>	<b>6945</b>	<b>430</b>	<b>1537</b>	<b>3692</b>	<b>908</b>	<b>371</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
2003	Public	3065	220	892	1594	357	-	-	2
	Civil	939	76	302	461	99	1	-	-
	Pénal	593	67	134	309	83	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>4597</b>	<b>363</b>	<b>1328</b>	<b>2364</b>	<b>539</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>2</b>
	TFA	2619	95	293	1476	369	386		
	<b>Total</b>	<b>7216</b>	<b>458</b>	<b>1621</b>	<b>3840</b>	<b>908</b>	<b>387</b>	<b>-</b>	<b>2</b>
2004	Public	3197	233	906	1695	359	1	-	3
	Civil	976	61	291	510	113	1	-	-
	Pénal	564	40	134	274	74	-	-	42
	Autre	1	-	-	-	1	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>4738</b>	<b>334</b>	<b>1331</b>	<b>2479</b>	<b>547</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>45</b>
	TFA	2222	46	252	1244	295	385		
	<b>Total</b>	<b>6960</b>	<b>380</b>	<b>1583</b>	<b>3723</b>	<b>842</b>	<b>387</b>	<b>-</b>	<b>45</b>
2005	Public	3334	248	958	1779	346	-	-	3
	Civil	952	56	295	467	131	2	-	1
	Pénal	541	31	158	283	69	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>4827</b>	<b>335</b>	<b>1411</b>	<b>2529</b>	<b>546</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>4</b>
	TFA	2320	53	262	1340	319	346		
	<b>Total</b>	<b>7147</b>	<b>388</b>	<b>1673</b>	<b>3869</b>	<b>865</b>	<b>348</b>	<b>-</b>	<b>4</b>
2006	Public	3511	208	1010	1895	393	-	-	5
	Civil	980	69	300	503	108	-	-	-
	Pénal	622	29	177	313	103	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>5113</b>	<b>306</b>	<b>1487</b>	<b>2711</b>	<b>604</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5</b>
	TFA	2513	88	236	1479	394	316		
	<b>Total</b>	<b>7626</b>	<b>394</b>	<b>1723</b>	<b>4190</b>	<b>998</b>	<b>316</b>	<b>-</b>	<b>5</b>
2007	Public	5455	272	1193	3074	587	328	1	-
	Civil	1371	119	479	630	141	1	-	1
	Pénal	1161	63	466	517	115	-	-	-
	Autre	7	-	3	-	4	-	-	-
	<b>Total TF</b>	<b>7994</b>	<b>454</b>	<b>2141</b>	<b>4221</b>	<b>847</b>	<b>329</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
	TFA	4572	199	1239	2311	522	299		2
	<b>Total</b>	<b>12566</b>	<b>653</b>	<b>3380</b>	<b>6532</b>	<b>1369</b>	<b>628</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
2008	Public	4572	199	1239	2311	522	299		2
	Civil	1530	111	536	681	202	-		-
	Pénal	1409	47	526	618	210	5		3
	Autre	4	-	-	3	1	-		-
	<b>Total TF</b>	<b>7515</b>	<b>357</b>	<b>2301</b>	<b>3613</b>	<b>935</b>	<b>304</b>	<b>-</b>	<b>5</b>

### 13.2.6 MODE DE DELIBERATION DU TF

L'augmentation de la valeur litigieuse minimale (art 72 LTF) a pour objectif de réduire le nombre de recours portés devant le TF. Afin de savoir si cette mesure a permis de réduire le nombre de recours au TF et, dès lors, laissé plus de temps au TF pour traiter des questions juridiques de principe, une comparaison a été établie entre les jugements rendus (par voie de circulation ainsi qu'en séance) à 5 et 7 juges selon l'OJ ainsi qu'à 5 juges selon la LTF. Pour cette statistique, nous ne disposons que des chiffres du Tribunal fédéral. De plus, les données ne font aucune distinction entre les différents types de recours traités par des cours à 5 juges (questions juridiques de principe, actes normatifs cantonaux soumis ou sujets au référendum, etc.). Elles ne permettent donc qu'une vue approximative de cette évolution. De manière générale, il semble qu'en termes de proportions, le nombre de jugements à 5 juges ait diminué dès 2007. En effet, les données du TF indiquent que seuls 9.3% des jugements –8.4% (669 affaires) par voie de circulation et 0.9% en séance (75 affaires) – aient réuni 5 juges en 2007. En 2008 cette proportion reste identique avec 8.3% (626 affaires) par voie de circulation et 1% (73 affaires) en séance. Or, ce type de jugement s'élevait à un peu moins de 12% entre 2002 (545 affaires) et 2006 (587) à l'exception de 2005 qui en comptabilisait 13.6% (655 affaires). Il semble donc que la réforme n'ait pas encore mené le TF à s'occuper de plus d'affaires portant sur des questions juridiques de principe.

Enfin, on constate un net recul du nombre de séances. Il restera à évaluer, dans le cadre du rapport final attendu pour 2012, les conséquences de cette évolution sur la qualité des jugements et la culture interne du TF.

#### D 13.52: BILAN MODE DE DELIBERATION

Mesure	Evaluation globale des effets
Augmentation de la valeur litigieuse minimale	- Pas d'effet constaté. Le TF ne traite pas plus de questions juridiques de principe.
	- Le nombre de séances a sensiblement diminué.

D 13.53: TYPE DE DELIBERATION ET NOMBRE DE JUGES PAR DECISION SELON LA NATURE DES CONTESTATIONS

Année	Nature	Voie de circulation					Séance				Procédure simplifiée 3 juges	Ordre présidentiel
		1 juge	3 juges	5 juges	7 juges	total	3 juges	5 juges	7 juges	total		
2002	Public		1441	276	12	1729	6	35	8	49	1020	192
	Civil OJ		481	123	-	604	1	30	-	31	320	39
	Pénal OJ		401	33	-	434	26	28	-	54	136	39
	Autres		-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	<b>Total OJ</b>		2323	432	12	2767	33	93	8	134	1476	271
2003	Public		1451	313	4	1768	4	33	4	41	1084	172
	Civil OJ		475	109	-	584	10	21	-	31	275	49
	Pénal OJ		387	54	-	441	9	8	-	17	92	43
	Autres		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total OJ</b>		2313	476	4	2793	23	62	4	89	1451	264
2004	Public		1520	308	7	1835	-	41	4	45	1158	159
	Civil OJ		620	105	-	725	3	21	-	24	181	46
	Pénal OJ		345	39	-	384	2	23	-	25	88	67
	Autres		-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	<b>Total OJ</b>		2485	452	7	2944	5	85	4	94	1427	273
2005	Public		1553	366	7	1926	3	35	1	39	1204	165
	Civil OJ		591	154	-	745	-	20	-	20	151	36
	Pénal OJ		305	42	-	347	4	30	-	34	148	12
	Autres		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total OJ</b>		2449	562	7	3018	7	85	1	93	1503	213
2006	Public		1733	338	6	2077	-	33	-	33	1271	130
	Civil OJ		643	128	-	771	1	16	-	17	147	45
	Pénal OJ		356	44	-	400	3	22	-	25	187	10
	Autres		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Total OJ</b>		2732	510	6	3248	4	71	-	75	1605	185
2007	Public	40	3236	333	8	3577	10	29	4	43		
	LTF	703	990	99	-	1089	-	3	-	3		
	Civil OJ	14	338	80	-	418	-	12	-	12		
	LTF	367	451	88	-	539	5	16	-	21		
	Pénal OJ	5	271	20	-	291	1	6	-	7		
	LTF	367	445	41	-	486	-	5	-	5		
	Autres	-	6	-	-	6	1	-	-	1		
	<b>Total</b>	<b>1496</b>	<b>5737</b>	<b>661</b>	<b>8</b>	<b>6406</b>	<b>17</b>	<b>71</b>	<b>4</b>	<b>92</b>		
2008	Public	5	3236	54		244	-	3		3		
	LTF	1143	990	306		3156	-	21		21		
	Civil OJ	1	338	11		26	-	-		-		
	LTF	471	451	190		991	2	39		41		
	Pénal OJ	1	271	-		6	-	1		1		
	LTF	500	445	65		891	1	9		10		
	Autres	1	6	-		3	-	-		-		
	<b>Total</b>	<b>2122</b>	<b>4691</b>	<b>626</b>		<b>5317</b>	<b>3</b>	<b>73</b>		<b>76</b>		

### 13.2.7 COMPLEXITE DES JUGEMENTS

Le nombre moyen de pages par jugement pourrait nous renseigner quant à l'évolution du temps consacré par le Tribunal fédéral et l'ancien Tribunal fédéral des assurances au traitement des affaires. Le nombre moyen de pages par année pour ces deux instances était de 6.6 pages en 2002, 6.7 pages en 2003, 7.1 pages en 2004, 7 pages en 2005, à nouveau 7.1 pages en 2006 et 2007 et 6.9 pages en 2008. On peut donc dire que suite à une légère augmentation d'une demi-page en 2 ans, le nombre de pages par arrêt est resté stable et aux environs de 7 pages par an de 2005 à 2008. Les jugements semblent donc être devenus progressivement plus complexes dès 2003.

Globalement, les décisions les moins longues étaient celles de l'ancienne chambre des poursuites et faillites ainsi que de l'ancienne chambre d'accusation. Dès 2004, les décisions des assurances sociales augmentent d'une page passant à une moyenne de 7 pages jusqu'en 2006. Les autres cours semblent connaître des nombres de pages légèrement variables d'année en année. Les affaires de droit pénal jugées par l'ancienne Cour de cassation pénale ainsi que par la nouvelle Cour de droit pénal du TF connaissent, par contre, des valeurs moyennes plus constantes et un peu plus élevées que les autres cours puisqu'elles connaissent un seuil moyen de 8 pages par arrêt chaque année à l'exception des années 2003 et 2008 (7 pages). En ce qui concerne les valeurs maximales, celles-ci n'indiquent pas de cour plus soumise à traiter des affaires particulièrement plus complexes. On constate seulement qu'en 2007 et 2008 les jugements les plus longs ont été rédigés par la Cour de droit pénal. La valeur maximale pour la période de temps étudiée, soit de 112 pages, a d'ailleurs été traitée par cette même cour en 2008.

En conclusion, il semble que la complexité des affaires n'ait ni diminué ni augmenté depuis l'introduction de la nouvelle organisation judiciaire fédérale. En effet, suite à une légère augmentation entre 2002 et 2004, le nombre de 7 pages par décision est relativement stable.

#### D 13.54: COMPLEXITE DES JUGEMENTS

Mesure	Evaluation globale des effets
Différentes mesures de la réforme	- Nombre moyen de pages par jugement reste stable
Limitation du pouvoir d'examen	- Possible explication de la légère diminution depuis 2007 en matière d'assurances sociales



D 13.55: NOMBRE MOYEN ET NOMBRE MAXIMAL DE PAGES PAR JUGEMENTS SELON  
LES COURS

Année	Cour	Nombre d'arrêts	Nombre de pages moyen	Max. de pages
2002	I. Cour de droit public	941	7	34
	I. Cour de droit public	920	7	38
	I. Cour de droit civil	743	7	45
	II. Cour de droit civil	851	6	32
	Chambre LP	244	5	16
	Cour de cassation	812	8	42
	Chambre d'accusation	136	6	62
	TFA	2298	6	31
	<b>Total</b>	<b>6945</b>	<b>6.6</b>	<b>62</b>
2003	I. Cour de droit public	1072	8	35
	I. Cour de droit public	936	8	47
	I. Cour de droit civil	655	8	32
	II. Cour de droit civil	785	6	27
	Chambre LP	297	4	15
	Cour de cassation	733	7	25
	Chambre d'accusation	122	5	21
	TFA	2619	6	19
	<b>Total</b>	<b>7219</b>	<b>6.7</b>	<b>47</b>
2004	I. Cour de droit public	1076	8	45
	I. Cour de droit public	1083	7	37
	I. Cour de droit civil	728	8	41
	II. Cour de droit civil	772	6	29
	Chambre LP	269	5	13
	Cour de cassation	733	8	40
	Chambre d'accusation	76	3	14
	TFA	2222	7	21
	<b>Total</b>	<b>6959</b>	<b>7.1</b>	<b>45</b>
2005	I. Cour de droit public	1235	7	40
	I. Cour de droit public	1092	7	33
	I. Cour de droit civil	780	8	39
	II. Cour de droit civil	758	6	35
	Chambre LP	232	5	13
	Cour de cassation	730	8	45
	TFA	2320	7	31
	<b>Total</b>	<b>7147</b>	<b>7</b>	<b>81</b>
2006	I. Cour de droit public	1188	7	29
	I. Cour de droit public	1112	7	41
	I. Cour de droit civil	799	8	81
	II. Cour de droit civil	875	6	27
	Chambre LP	223	5	17
	Cour de cassation	916	8	51
	TFA	2513	7	93
	<b>Total</b>	<b>7626</b>	<b>7.1</b>	<b>93</b>
2007	I. Cour de droit public	1089	8	36
	I. Cour de droit public	1210	7	36
	I. Cour de droit civil	853	8	29
	II. Cour de droit civil	1056	6	26
	Cour de droit pénal	1094	8	48
	I. Cour de droit social	1312	7	31
	II. Cour de droit social	1374	6	28
		<b>Total</b>	<b>7988</b>	<b>7.1</b>
2008	I. Cour de droit public	985	8	47
	I. Cour de droit public	1046	7	26
	I. Cour de droit civil	751	8	27
	II. Cour de droit civil	1121	6	25
	Cour de droit pénal	1061	7	112
	I. Cour de droit social	1322	7	25
	II. Cour de droit social	1225	6	24
	<b>Total</b>	<b>7511</b>	<b>6.9</b>	<b>112</b>

### 13.2.8 RESSOURCES HUMAINES

Selon l'art. 1 al.1 de l'organisation judiciaire, le Tribunal fédéral se composait avant 2007 de 30 juges ordinaires. Le Tribunal fédéral des assurances comptait pour sa part un total de 9 à 11 juges selon l'art. 123 al. 1 OJ. Pour la période de temps considérée dans cette étude sous l'ancienne loi, à savoir de 2002 à 2006, on comptait 30 juges pour le TF et 11 juges pour le TFA soit un total de 41 juges ordinaires. Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal fédéral qui fixe, selon l'art. 1, al. LTF, que les deux sites du Tribunal fédéral peuvent désormais totaliser entre 35 à 45 juges ordinaires, on assiste à une diminution du nombre total de juges. Celle-ci prévoit à l'art. 1 al. 5 qu'une d'ordonnance de l'assemblée fédérale fixe le nombre de juges du TF. Etant donné l'attente d'une diminution de la charge de travail du TF suite à la révision totale de l'organisation judiciaire, le nombre de juges a donc été diminué. En 2007, le TF est composé d'un quota de 38.8 postes de juges puis, suite à la vacuité d'un poste qui ne sera pas repourvu, il ne restera que 38 postes de juges en 2008. Le nombre de greffiers est, pour sa part, resté stable au fil des ans totalisant environ 127 membres entre 2002 et 2008. Le nombre de personnel administratif a quant à lui connu une augmentation de 14.4 postes entre 2002 et 2008. L'augmentation la plus nette est celle du secteur informatique (+ 10.8 postes) ainsi qu'au sein du secrétariat général (+5.2 postes) alors que la diminution la plus flagrante concerne le personnel du site de Lucerne consécutivement à la fusion de l'ancien TFA avec le TF (-10.6 postes). Etant donné, d'une part, la modification qu'a engendrée la LTF au niveau du personnel et d'autre part l'augmentation croissante du volume d'affaires à liquider par le TF, il paraît intéressant d'évaluer l'évolution de la charge de travail du personnel du Tribunal fédéral. Le tableau D 13.56 donne une vue d'ensemble de l'évolution du nombre d'affaires traitées par les juges et les greffiers du TF et de l'ancien TFA au fil des ans.

Parallèlement à l'augmentation du volume des entrées, les juges et greffiers de la I. Cour de droit public ont jugé un volume d'affaires de plus en plus conséquent entre 2002 et 2005. En effet, le nombre de décisions par juge est passé de 134.4 à 176.4 et la charge de travail des greffiers est passée de 45.9 à 63.3 affaires par année. Suite à une légère diminution de cette charge de travail en 2006 et malgré le nombre moins important d'affaires introduites en 2007 (1028) qu'en 2005 (1293) et 2006 (1182) on assiste, suite à la suppression d'un poste de juge et de 2.1 postes de greffiers à une augmentation d'en moyenne +11.8 affaires par juge, et de +1.7 affaires par greffier. En tout, l'année 2007 a totalisé des valeurs maximales de 181.5 affaires par juge et de 62.6 affaires par greffier en 2007. Par ailleurs, cette année est la plus efficace puisque les liquidations (1089) dépassent les entrées (1028). Cette tendance s'atténue en 2008. En effet, le nombre de liquidations est plus bas (985) et représente donc un nombre d'affaires réduit aussi bien pour les juges (-17.3) que pour les greffiers (-9.1). Notons que ces derniers ont augmenté d'une unité depuis 2007, leur permettant ainsi de redescendre à une charge de travail inférieure à celle de 2005.

D 13.56: NOMBRE DE JUGES, GREFFIERS ET DE MEMBRES DU PERSONNEL  
ADMINISTRATIF DU TF ET DE L'ANCIEN TFA PAR COUR ET SERVICE

	Cours / services	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Juges <sup>91</sup>	I. Cour de droit public	7	7	7	7	7	6	6
	II. Cour de droit public	6	6	6	6	6	6	6
	I. Cour de droit civil	6	6	6	6	6	5	5
	II. Cour de droit civil	6	6	6	6	6	6	6
	Cour de cassation/ droit pénal	5	5	5	5	5	6	6
	TFA/ I. Cour de droit so-	11	11	11	11	11	5	5
	II. Cour de droit social						4.8	4
	<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>38.8</b>	<b>38</b>
Greffiers	I. Cour de droit public	20.5	20.5	20.5	19.5	19.5	17.4	18.4
	II. Cour de droit public	19	19	19	19	19	20.2	20.2
	I. Cour de droit civil	13	13	13	13	13	15	14.5
	II. Cour de droit civil	14	14	14	14	14	16.5	17.5
	Cour de cassation/ droit pénal	14.5	15.6	14.5	14.5	14.5	17.1	17.7
	Pool	5	5	5	6	6	-	-
	TFA/ I. Cour de droit so-	40.8	42.4	41.4	40.8	41	20.2	19.65
	II. Cour de droit social						20.4	19.45
	<b>Total</b>	<b>126.8</b>	<b>128.4</b>	<b>127.4</b>	<b>126.8</b>	<b>127</b>	<b>126.8</b>	<b>127.4</b>
Personnel administratif	Secrétariat général	6.3	6.3	7	7	7	10	11.5
	Bibliothèque	5.6	6.1	6.5	6.5	6.5	7.5	7.5
	Documentation	11	11	11	11	11.4	15.1	15.1
	Informatique	20.5	22.5	23.5	27.5	28.5	31.3	31.3
	Service des finances et du personnel	21.7	24.7	25.2	25.2	25.2	26.8	26.8
	Chancellerie centrale	13.4	13.4	13.3	13.3	13.3	13.3	12.8
	Chancellerie de cour	24.5	24.5	23	23	23	23	23
	TFA/TF Cours de droit des A.S : Chancellerie Lucerne	28	29	29	29	29	12.4	12.4
	Huissiers / Loge / Service						5	5
	<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>137.5</b>	<b>138.5</b>	<b>142.5</b>	<b>143.9</b>	<b>144.4</b>	<b>145.4</b>

La II. Cour de droit public suit exactement la même tendance que la I. Cour de droit public. Cependant, l'augmentation du nombre moyen d'affaires à traiter par les juges de cette cour en 2007 n'est pas le résultat d'une diminution du nombre de juges, puisque leur nombre est resté identique de 2002 à 2008, mais bien d'une augmentation du nombre de liquidations en 2007 qui atteint une valeur maximale de 1210 liquidations contre 920 en 2002 et 1112 en 2006. Les juges ont vu leur nombre d'affaires augmenter de 16.4 affaires totalisant en moyenne 201.7 affaires par juge en 2007. Les greffiers

<sup>91</sup> Ne sont pas spécifiés les effectifs de la Cour de cassation extraordinaire, de la chambre d'accusation et de la Cour pénale fédérale qui jusqu'en 2004 comprenaient l'effectif des juges des autres cours. De même pour la cour de poursuites et faillites.

ont pour leur part augmenté de 1.2 unité dès 2007. Ceux-ci ont donc connu une moins grande surcharge que les juges mais ont cependant vu leur charge de travail augmenter de 1.4 affaires. Ces fortes augmentations ont d'ailleurs permis d'obtenir, pour la première fois depuis 2002, plus d'affaires liquidées (1210) que d'entrées (1131). L'année suivante a, pour sa part, connu une diminution des liquidations (1045) permettant de réduire de 27.5 affaires la charge des juges et de 8.2 affaires la charge des greffiers. Notons d'ailleurs que le personnel de cette cour connaît la plus grande décharge du TF au niveau du volume d'affaires à traiter puisque le nombre de jugements par juge (174.2) et greffier (51.7) est inférieur à celui de 2004 (180.5 et 57).

La I. Cour de droit civil a diminué son effectif de juges d'un poste et a augmenté son effectif de greffiers d'1.2 postes dès 2007. Les juges et les greffiers ont donc connu des évolutions différentes concernant leur charge de travail. Tout comme les Cours de droit public, cette cour, à l'exception de l'année 2003 (655 liquidations) a également connu une augmentation du nombre d'affaires liquidées tout d'abord progressive de 2002 (743) à 2006 (799) puis plus conséquente en 2007 (853 liquidations). Le nombre moyen d'affaires qui s'élevait à 123.8 affaires par juge en 2002 et à 133.2 en 2006 a augmenté de manière importante en 2007 passant à une moyenne de 170.6 affaires soit une augmentation de 37.4 unités. A nouveau, en 2007 on compte plus d'affaires liquidées (853) que d'entrées (772). Les juges ont ensuite vu leur charge diminuer mais rester supérieure à celle de 2006 puisqu'en 2008 elle est en moyenne de 150.2 affaires par juge. Les greffiers ont, quant à eux, vu leur charge de travail diminuer de 4.6 affaires passant ainsi de 61.5 affaires en 2006 à 56.9 affaires en 2007. Cette diminution continuera en 2008 passant à 51.8 affaires en moyenne du fait de la diminution du nombre de liquidations (751).

La II. Cour de droit civil qui avait connu un certain déclin en terme de liquidations de 2002 (1095 affaires) à 2005 (990 affaires) alors que les entrées restaient plus ou moins stables (entre 1038 et 1092) a vu son nombre de jugements revenir à son niveau initial en 2006 (1098) puis diminuer légèrement en 2007 (1056). A l'instar des cours précédentes, la II. Cour de droit civil, qui a gardé le même effectif depuis 2002, a vu son nombre d'affaires moyen par juges et greffiers augmenter en 2008 passant ainsi de 176 affaires par juge en 2007 à 186.6 en 2008 permettant ainsi de rendre un nombre de jugements (1121) plus important que celui des entrées (1083). L'effectif des greffiers a pour sa part augmenté. Il était composé de 14 membres jusqu'à 2006 puis est passé à 16.5 en 2007 et 17.5 en 2008. Cette modification d'effectif a d'ailleurs permis de diminuer leur charge de travail qui est passée de 78.4 affaires en 2006 à environ 64 affaires en 2007 et 2008, diminuant ainsi la charge d'environ 14.4 affaires.

L'ancienne Cour de cassation pénale du TF a connu une diminution du nombre de liquidations entre l'année 2002 (812) et 2003 (733) qui est restée stable jusqu'en 2005 (730) pour ensuite augmenter de 186 liquidations en 2006. Malgré la réforme de l'organisation judiciaire, le nombre d'entrées continue d'augmenter en cette matière. Les liquidations suivent cette évolution et atteignent 1094 affaires en 2007. Ce taux de liquidations restera élevé en 2008. Cependant, grâce à l'octroi d'un juge supplémentaire auprès de la Cour de droit pénal en 2007, le nombre moyen d'affaires liquidées par juge qui avait largement augmenté de 2005 (146) à 2006 (183.2) a pu rester stable en 2007 (182.3) et même légèrement diminuer en 2008 (177).

L'ancien Tribunal des assurances qui connaissait un nombre conséquent d'entrées notamment en 2005 (2475) et 2006 (2650) a connu, suite à l'intégration partielle du TFA au sein du TF, un déclin du nombre d'entrées en 2007 (2200) ainsi qu'en 2008 (2164). Inversement, le nombre d'affaires liquidées a, quant à lui, augmenté dès 2007 avec un taux record de 2685 liquidations. Ce taux est resté élevé en 2008 avec 2547 liquidations. Le nombre de juges a pourtant diminué depuis 2007 passant de 11 à 9.8 en 2007 puis à 9 en 2008. Les juges ont donc liquidé beaucoup plus d'affaires dès 2007 soit 262.2 affaires en moyenne pour la I. Cour de droit social et 286.3 pour la II. Cour de droit social en 2007 ainsi que 264.4 et 306.3 en 2008. L'augmentation des liquidations par les juges depuis l'intégration du TFA au TF est flagrante puisqu'on comptait seulement 208.8 liquidations par juge en 2002 évoluant de manière fluctuante jusqu'à 228.5 en 2006 pour l'ancien TFA. Malgré une légère diminution de son effectif (-0.4), le nombre moyen d'affaires traitées par les greffiers a également évolué passant de 61.3% en 2006 à 64.9 et 67.4 pour les deux Cours de droit social du TF en 2007. En 2008, les greffiers, un peu moins nombreux que l'année précédente, ont connu des trajectoires différentes. En effet, si ceux de la I. Cour ont eu plus d'affaires à traiter (67.3) ceux de la II ème Cour en ont connu moins (63).

De manière générale, l'augmentation d'entrées, l'effort d'efficacité pour y pallier, notamment depuis 2007, ainsi que la réduction du nombre de juges auprès du TF ont augmenté la charge de travail des juges et greffiers du Tribunal fédéral. Cette moyenne tournait autour de 170 affaires par juge jusqu'en 2005 et avait déjà commencé à augmenter en 2006 où elle atteignait 186 affaires par juge. Dès 2007, elle subit une autre augmentation moyenne de 20 affaires par juge représentant une moyenne de 206 affaires par juge. En 2008 le taux de liquidation est resté élevé, mais indique tout de même une légère décharge des juges (197.8). Quant aux greffiers, dont le nombre n'a grossièrement pas varié au fil du temps, ils ont connu tout d'abord un nombre moyen de décisions variant entre 54.6 et 56.4 jusqu'à 2005 puis ont connu une hausse dès 2006 (60 affaires), se poursuivant en 2007 (63) et diminuant à nouveau dès 2008 (59).

#### D 13.57: BILAN RESSOURCES HUMAINES

Mesure	Evaluation globale des effets
Modification des ressources en personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation de la charge de travail des juges en 2007, suivie d'une légère diminution en 2008</li> <li>- Charge de travail des greffiers/greffières plus ou moins stable</li> </ul>

## D 13.58: NOMBRE DE JUGES ET DE GREFFIERS PAR JUGEMENT ET PAR COUR

Cour	Volume	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I. Cour de droit public	Entrées	948	1089	1100	1293	1182	1028	983
	Liquidées	941	1072	1077	1235	1188	1089	985
	Moy juges	134.4	153.1	153.9	176.4	169.7	181.5	164.2
	Moy greff-	45.9	52.3	52.5	63.3	60.9	62.6	53.5
II. Cour de droit public	Entrées	928	956	1097	1119	1136	1131	1075
	Liquidées	920	936	1083	1092	1112	1210	1045
	Moy juges	153.3	156	180.5	182	185.3	201.7	174.2
	Moy greff-	48.4	49.3	57	57.5	58.5	59.9	51.7
I. Cour de droit civil	Entrées	677	637	802	784	810	772	763
	Liquidées	743	655	728	780	799	853	751
	Moy juges	123.8	109.2	121.3	130	133.2	170.6	150.2
	Moy greff-	57.2	50.4	56	60	61.5	56.9	51.8
II. Cour de droit civil	Entrées	1092	1038	1038	1066	1120	1072	1083
	Liquidées	1095	1082	1040	990	1098	1056	1121
	Moy juges	182.5	180.3	173.3	165	183	176	186.8
	Moy greff-	78.2	77.3	74.3	70.7	78.4	64	64.1
Cour de cassation / de droit pénal	Entrées	779	719	759	745	962	1085	1074
	Liquidées	812	733	733	730	916	1094	1062
	Moy juges	162.4	146.6	146.6	146	183.2	182.3	177
	Moy greff-	56	47	50.6	50.3	63.2	64	60
TFA/ I. Cour de droit social	Entrées	2269	2172	2233	2475	2650	1014	1080
	Liquidées	2297	2619	2222	2320	2513	1311	1322
	Moy juges	208.8	238.1	202	210.9	228.5	262.2	264.4
	Moy greff-	56.3	61.8	53.7	56.9	61.3	64.9	67.3
II. Cour de droit social	Entrées	-	-	-	-	-	1086	1084
	Liquidées	-	-	-	-	-	1374	1225
	Moy juges	-	-	-	-	-	286.3	306.3
	Moy greff-	-	-	-	-	-	67.4	63
<b>Total<sup>92</sup></b>	Entrées	6823	6760	7063	7482	7860	7195	7147
	Liquidées	6945	7216	6960	7147	7626	7994	7515
	Moy juges	169.4	176	169.8	174.3	186	206	197.8
	Moy greff-	54.8	56.2	54.6	56.4	60	63	59

<sup>92</sup> Le total comprend également les affaires de la Chambre d'accusation, de la Cour pénale fédérale, de la Cour de cassation extraordinaire ainsi que des autres affaires traitées par le TF. Le nombre de juge reste identique.

## TEIL IV: WIRKUNGEN BEI DEN ZIELGRUPPEN

---

Die Revision der Bundesrechtspflege und die damit verbundenen Veränderungen sollen positive Effekte bei den Rechtsuchenden auslösen. An sich könnten diese direkt zu den Veränderungen der Revision befragt werden. Dieses Vorgehen ist allerdings sehr aufwändig und im Ertrag ungewiss, da die meisten Rechtsuchenden kaum mehrmals Beschwerde vor BGer führen. Daher haben wir die Wirkung bei den Rechtsuchenden über einen indirekten Weg zu erfassen versucht. Zwei Zugänge wurden besprochen:

- Zunächst wurden rund 150 Anwältinnen und Anwälte befragt. Dabei handelt es sich um Personen, die vor und nach der Revision der Bundesrechtspflege mehr als fünf Fälle vor BGer vertreten haben.
- Als zweiter Zugang wurde die Befragung von Organisationen gewählt, die regelmässig Beschwerde vor BGer führen. Total wurden 17 solcher Organisationen befragt. Deren Auswahl erfolgte durch das Bundesamt für Justiz.

In Ergänzung dazu wurden 33 Bundesstellen zum Thema befragt: Dabei handelt es sich um Stellen, deren Entscheide vor BGer angefochten werden können.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt bei der Befragung der Anwältinnen und Anwälte. Die Befragung der anderen beiden Zielgruppen hat ergänzenden Charakter, umfasst nicht die ganze Palette von Veränderungen und beruht auf einer weit schmäleren empirischen Basis.

## 14 WIRKUNGEN DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN

Wir beginnen mit einigen allgemeinen Ergebnissen zur Bedeutung der Revision der Bundesrechtspflege für Anwältinnen und Anwälte. Anschliessend gehen wir detailliert auf insgesamt elf Veränderungen ein.

### 14.1 BEURTEILUNG VON WICHTIGEN VERÄNDERUNGEN

Wir haben in einem ersten Schritt die Anwältinnen und Anwälte gefragt, wie gut die Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege bekannt sind. In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse zu den wichtigsten Aspekten aufgeführt.

D 14.1: BEKANNTHEIT VON VERÄNDERUNGEN INFOLGE DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN

Veränderung im Rahmen der Revision der Bundesrechtspflege	Anteil Anwälte, denen die Veränderung bekannt ist (in %)
Einführung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung als Ausnahme von der Streitwertgrenze	99.3
Einführung der Einheitsbeschwerde	99.3
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	99.3
Erhöhung der Streitwertgrenzen	98.6
Schaffung des BVGer	98.6
Schaffung des BStGer	97.9
Beschränkung Kognition im Sozialversicherungsrecht	96.7
Ausbau der richterlichen Vorinstanzen in den Kantonen	93.1
Möglichkeit der elektronischen Zustellung von Beschwerden	92.5
Neuregelung der Beschwerdefristen	91.8
Ausweitung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	87.6

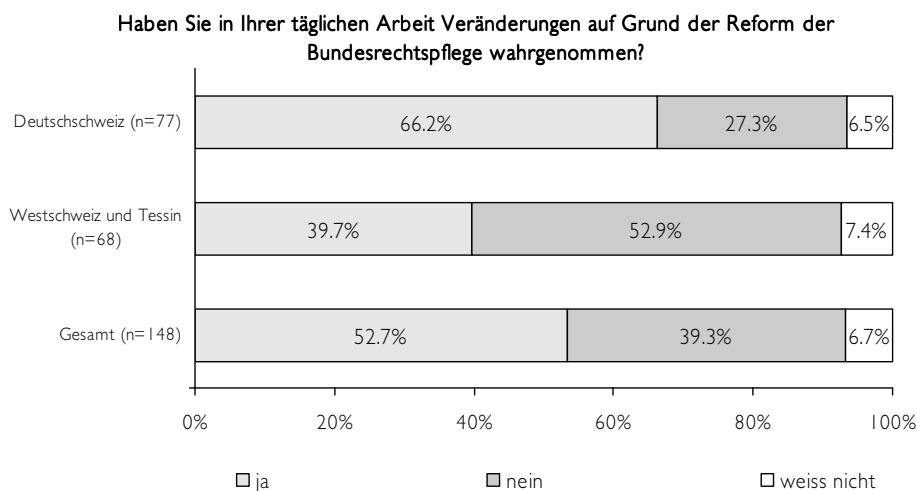
Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=147.

Es ist unschwer zu erkennen, dass die abgefragten Veränderungen fast allen Befragten bekannt sind. Das Ergebnis dürfte auf Grund der Zusammensetzung der Stichprobe die Situation bei Anwältinnen und Anwälten spiegeln, die vor und nach 2007 regelmässig mit Beschwerden ans BGer gelangt sind (es wurden nur Personen befragt, die vor und nach 2005 mindestens fünf Beschwerden vor BGer vertreten haben). Die etwas geringere Bekanntheit der Veränderung im Sozialversicherungsrecht ist darauf zurückzuführen, dass dieses Rechtsgebiet nur von einem Teil der Kanzleien bearbeitet wird.

Wie bedeutsam sind die Veränderungen für die tägliche Arbeit von Anwältinnen und Anwälten insgesamt? In der Online-Befragung resultierte auf diese Frage folgendes Ergebnis.



## D 14.2: VERÄNDERUNGEN BEI ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; keine Angabe zum Kanzleistandort von 3 Personen.

Insgesamt hat die Reform für mehr als 50 Prozent der Befragten zu Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit geführt. Für 39.3 Prozent hat die Revision der Bundesrechtspflege keine Veränderungen auf die tägliche Arbeit gehabt, knapp 7 Prozent können auf die Frage nicht antworten. Es fällt auf, dass insbesondere Befragte, deren Kanzlei ihren Standort in der Westschweiz oder im Tessin hat, deutlich weniger häufig angeben, Veränderungen wahrgenommen zu haben als Anwältinnen und Anwälte in der Deutschschweiz. Worauf ist dieser Unterschied zurückzuführen?

Wir haben zunächst geprüft, ob die von den Befragten betreuten Rechtsgebiete eine Erklärung bieten können. Jede befragte Person wurde gebeten, drei Rechtsgebiete zu nennen, in denen sie vorrangig tätig ist. Die untenstehende Tabelle stellt die Tätigkeitsgebiete der Anwälte mit den wahrgenommenen Veränderungen der Revision der Bundesrechtspflege in ein Verhältnis.

## D 14.3: VERÄNDERUNGEN NACH RECHTSGEBIET

Rechtsgebiet	Anzahl AnwältInnen (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil AnwältInnen, die Veränderungen auf Grund der Reform wahrgenommen haben (in %)
Strafrecht	74	48.6
Öffentliches Recht	79	45.6
Zivilrecht	95	48.4
Sozialversicherungsrecht	61	67.2
Schuldbetreibungs- und Konkursrecht	9	55.5

Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Die Tabelle zeigt, dass Anwältinnen und Anwälte, welche Veränderungen spüren, in verstärktem Masse im Bereich des Sozialversicherungsrechts tätig sind. In diesem Bereich wurden mit der Beschränkung der Kognition und der Einführung der Kostenpflicht zwei wichtige Veränderungen durchgeführt. Bei den anderen Rechtsgebieten stellt jeweils rund die Hälfte der Befragten Veränderungen fest. Die geschilderte Beobachtung vermag wenigstens zum Teil auch die Differenzen zwischen den Sprachregionen (vgl. Darstellung D 14.2) zu erklären: So beträgt der Anteil der befragten Anwältinnen und Anwälte, welche im Sozialversicherungsrecht tätig sind, in der Deutschschweiz 56.4 Prozent. In der Westschweiz und im Tessin ist dieser Anteil hingegen mit 22 Prozent weniger als halb so hoch.

Die Anwältinnen und Anwälte wurden gebeten, in Stichworten die wichtigsten Veränderungen zu nennen, welche sich für sie auf Grund der Reform ergeben haben. Die Ergebnisse präsentieren sich, geordnet nach der Häufigkeit der Nennungen, wie folgt.

#### D 14.4: WICHTIGSTE VERÄNDERUNGEN INFOLGE REFORM BUNDESRECHTSPFLEGE

Genannte wichtigste Veränderungen infolge Reform der Bundesrechtspflege	Anzahl Nennungen
Einheitsbeschwerde	28
Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsbereich	26
Beschleunigung Verfahren	14
Gestaltung und Ausarbeitung Rechtsschriften, Möglichkeit der elektronischen Zustellung	13
Vereinfachung Verfahren	10
Kostenpflicht Sozialversicherungsrecht	9
Verlängerung Verfahren	8
Klarere gesetzliche Regelungen	6
Veränderungen bei der aufschiebenden Wirkung	5
Neue Fristen, Regelung zu Gerichtsferien	3
Schaffung BStGer und BVGer	3
Weniger Rechtsschutz	3
Streitwertgrenze	3
Sonstiges	54

Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Am häufigsten wird die Schaffung der Einheitsbeschwerde genannt. Auch die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsbereich nimmt mit 26 Nennungen einen wichtigen Stellenwert bei den Anwältinnen und Anwälten ein. Die anderen Nennungen fallen gemessen an ihrer Häufigkeit stark ab: Die Beschleunigung von Verfahren und die Möglichkeit zur elektronischen Zustellung von Beschwerden werden an dritter und vierter Stelle genannt.

Betrachten wir die qualitativen offenen Antworten aus der Online-Befragung zu den wichtigsten Veränderungen, so zeigt sich folgendes Bild: Durch die Revision der Bundesrechtspflege ergibt sich gemäss den befragten Anwältinnen und Anwälten eine Tendenz zur Vereinfachung der Verfahren, was allerdings einhergeht mit einer Verringerung des Rechtsschutzes.

## 14.2 ÄNDERUNGEN VON RECHTSMITTELN UND VERFAHREN

In diesem Abschnitt gehen wir zunächst auf acht Veränderungen von Rechtsmitteln und Verfahren ein.

### 14.2.1 SCHAFFUNG DER EINHEITSBESCHWERDE

Mit der Einführung der Einheitsbeschwerde wurde vom Gesetzgeber eine Vereinfachung bei der Wahl der Rechtsmittel für Beschwerden an das BGer beabsichtigt. Abgrenzungsprobleme von Seiten der Rechtsuchenden (welches Rechtsmittel ist zu wählen?) sowie häufig zeitraubende Abklärungen sollten minimiert werden.<sup>93</sup> Insbesondere die hohe Zahl an Geschäften, die unter dem OG mit einem Nichteintretensentscheid erledigt wurden, weist auf die Schwierigkeiten bei der Wahl der Rechtsmittel unter dem OG hin.<sup>94</sup> Die Evaluation ist folgenden Fragen nachgegangen:

- Führt die Einführung der Einheitsbeschwerde aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte zu einer Vereinfachung des Verfahrens bei Beschwerden an das BGer?
- Wurde der Rechtsschutz durch die Einführung der Einheitsbeschwerde verändert?

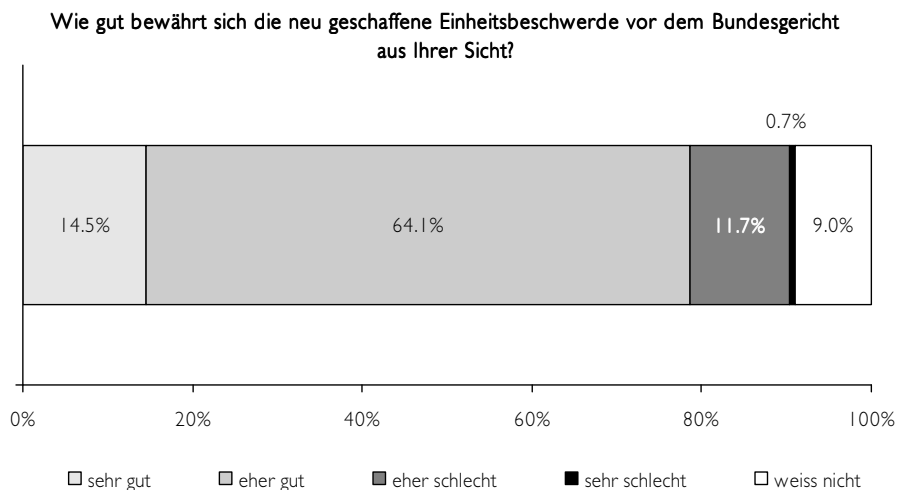
In den qualitativen Interviews äussern sich die befragten Anwältinnen und Anwälte mehrheitlich positiv zu der Einheitsbeschwerde. Diese stelle bei Beschwerden ans BGer formell eine Erleichterung dar. Die materiellen Anforderungen an die Rüge haben sich aber laut Aussage der Anwältinnen und Anwälte nicht verändert, da auch bei der Einheitsbeschwerde zwischen der Rüge einer fehlerhaften Rechtsanwendung und der Rüge einer fehlerhaften Tatsachenfeststellung unterschieden wird.

In der quantitativen Online-Befragung wurde zunächst ermittelt, wie gut die Einheitsbeschwerde bei den Anwältinnen und Anwälten bekannt ist. Mit einer Ausnahme war das neue Rechtsmittel allen Befragten bekannt. Die grundsätzlich positive Beurteilung der Einheitsbeschwerde wird auch durch die Resultate der quantitativen Online-Befragung bestätigt. Dies zeigt die folgende Darstellung.

<sup>93</sup> Bundesrat (2001): Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001, S. 4208.

<sup>94</sup> Walther, Fridolin (2006): Auswirkungen des BGG auf die Anwaltschaft/Parteivertretung, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 352.

#### D 14.5: BEURTEILUNG DER EINHEITSBESCHWERDE DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE

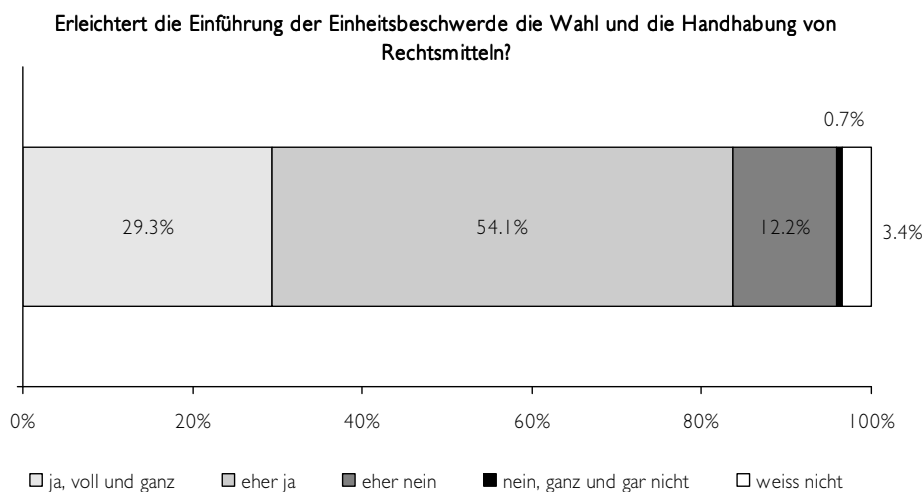


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=145.

Der überwiegende Teil der Befragten (78.6%) beurteilt die Einheitsbeschwerde eher gut oder sehr gut. Negative Beurteilungen wurden nur von 11.7 Prozent der Befragten angebracht.

Mit einer zusätzlichen Frage sollte die Wirkung der Einheitsbeschwerde auf die Wahl und Handhabung von Rechtsmitteln ermittelt werden. Das Ergebnis fällt ähnlich positiv aus, wie die folgende Darstellung verdeutlicht.

#### D 14.6: ERLEICHTERUNG EINHEITSBESCHWERDE

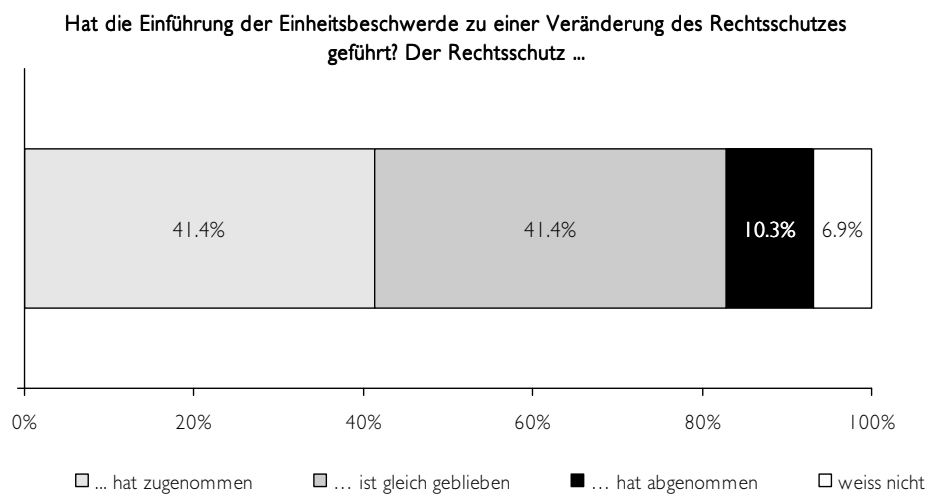


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=148.

Über 80 Prozent der Anwältinnen und Anwälte sind der Ansicht, dass die Einheitsbeschwerde ihre Arbeit erleichtert hat. Fast 13 Prozent gehen davon aus, dass die Einheitsbeschwerde das Verfahren eher nicht oder gar nicht erleichtert hat.

Wie hat die Einheitsbeschwerde den Rechtsschutz aus Sicht von Anwältinnen und Anwälten tangiert? Die folgende Darstellung gibt Aufschluss darüber.

#### D 14.7: EINHEITSBESCHWERDE UND RECHTSSCHUTZ



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=145.

Nach Ansicht von über 40 Prozent der Befragten führte die Einheitsbeschwerde zu einer Zunahme des Rechtsschutzes, ebenso viele vermögen keine Veränderung im Vergleich zum Zustand vor der Revision der Bundesrechtspflege zu erkennen. Die Gründe für die positiven wie neutralen Antworten lassen sich auf Grund der qualitativen Antworten in der Online-Umfrage wie folgt ausführen:

- Die positive Wirkung der Einheitsbeschwerde auf den Rechtsschutz wird in der Regel damit begründet, dass die Arbeit der Anwältinnen und Anwälte vereinfacht werde und die doppelte Beschwerdeführung entfalle.
- Für die Befragten, welche keine Veränderung des Rechtsschutz beobachten, sind folgende Gründe ausschlaggebend: Die Anforderungen an Begründungen seien mit der Einführung der Einheitsbeschwerde eher gewachsen. Ferner bestehe nach wie vor die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen der Einheitsbeschwerde und der subsidiären Verfassungsbeschwerde (früher staatsrechtliche Beschwerde). Ferner wird kritisiert, dass es immer noch viele „technische Fallen“ gebe, die zu Nichteintretensentscheiden führen können.

Die Frage, ob Unterschiede in der Anwendung der Einheitsbeschwerde zwischen Zivilrecht, Strafrecht und öffentlichem Recht bestehen, wird vom allergrössten Teil der Befragten verneint. In den wenigen Fällen, in denen doch Unterschiede bemerkt wer-

den, betrifft dies vorrangig die Wahrnehmung, dass die Anforderungen an die Begründung zwischen den Rechtsgebieten unterschiedlich sind.

Nur ein geringer Anteil von rund 10 Prozent sieht in der Einheitsbeschwerde eine Massnahme, welche zu einer Reduktion des Rechtsschutzes geführt hat. Welches kann der Grund für diese Antwort sein? Die offenen Antworten aus der Online-Befragung und den qualitativen Interviews liefern eine Erklärung: Verschiedene Befragte gehen davon aus, dass das BGer vermehrt versuche, formale Fehler bei der Formulierung der Einheitsbeschwerde zu ermitteln, um auf diesem Weg auf Nichteintreten entscheiden zu können. Wie die Gesamtauswertung aber zeigt, ist dieses Misstrauen gegenüber der Handhabung der Einheitsbeschwerde nur bei 10 Prozent der Befragten vorhanden.

Die Ergebnisse aus der Online-Befragung können den Statistiken zu den Nichteintretensfällen gegenüber gestellt werden. Damit kann geprüft werden, wie weit die subjektive Wahrnehmung mit den quantitativen Daten übereinstimmt. Die folgende Tabelle illustriert die Art, mit der Beschwerden beim BGer entschieden werden.

D 14.8: ART DER ERLEDIGUNG VON BESCHWERDEN BEIM BGER

Jahr	Art der Erledigung der Beschwerden in Prozent							Total (Anzahl Fälle)
	Abge- schrieben	Nichtein- treten	Abwei- sung	Gutheis- sung	Rückwei- sung	Feststel- lung	Über- weisung	
2002	6.2%	22.1%	53.2%	13.1%	5.3%	0.0%	0.1%	6'954
2003	6.3%	22.5%	53.2%	12.6%	5.4%	0.0%	0.0%	7'216
2004	5.5%	22.7%	53.5%	12.1%	5.6%	0.0%	0.6%	6'960
2005	5.4%	23.4%	54.1%	12.1%	4.9%	0.0%	0.1%	7'147
2006	5.2%	22.6%	54.9%	13.1%	4.1%	0.0%	0.1%	7'626
2007	5.7%	26.8%	52.8%	10.6%	4.1%	0.0%	0.0%	7'994
2008	4.8%	30.6%	48.1%	12.4%	4.0%	0.0%	0.1%	7'515

Quelle: Statistiken BGer.

Die Tabelle zeigt, dass der Anteil der Nichteintretensentscheide nicht zurückgegangen, sondern im Gegenteil gestiegen ist. Aus den Daten lässt sich damit die in den Interviews und der Umfrage ermittelte Vereinfachung der Verfahren infolge Einführung der Einheitsbeschwerde nicht belegen. Gibt es Erklärungen zu diesen Differenzen? Auf Grund unserer Erhebungen lässt sich nur auf drei Argumente hinweisen, welche unserer Ansicht nach die Differenz zwischen Umfragedaten und Statistiken nur teilweise zu erklären vermögen:

- Wie bereits weiter vorne angeführt, erklärt sich die hohe Zahl von Nichteintretensentscheiden zu einem Teil damit, dass auch mit der Einheitsbeschwerde die Begründungsanforderungen sehr hoch (geblieben) sind und oftmals von Anwältinnen und Anwälten unterschätzt werden.
- Darüber hinaus wird von einem Interviewten die Vermutung geäussert, dass das BGer verstärkt versuche, Rechtswege auf formellem Weg abzuschneiden – was eine höhere Zahl an Nichteintretensentscheiden erklären könnte.

- Zudem kann die hohe Zahl an Nichteintretensentscheiden als „Einführungsphänomen“ betrachtet werden. Es kann die Annahme getroffen werden, dass Anwältinnen und Anwälte nach der Reform das Eintreten des BGER noch austesten müssen. So stellen sich auf Grund der Reform der Bundesrechtspflege Fragen, welche erst von der Praxis geklärt werden können.<sup>95</sup>

Wenn wir die Bewertung der Einheitsbeschwerde aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte zusammenfassen, kommen wir zu folgendem Befund.

#### D 14.9: FAZIT EINFÜHRUNG EINHEITSBESCHWERDE

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Einführung Einheitsbeschwerde im Zivil-, Straf- und öffentlichen Recht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stellt eine zentrale Veränderung für die Anwaltschaft dar.</li> <li>- Der Rechtsschutz wurde erhöht.</li> <li>- Für den weitaus grössten Teil der Anwältinnen und Anwälte hat die Einheitsbeschwerde die eigene Arbeit erleichtert.</li> <li>- Die Einheitsbeschwerde hat statistisch zu keiner Reduktion der Nichteintretensentscheide geführt.</li> <li>- Die Begründungsanforderungen sind nach wie vor hoch.</li> </ul>

#### 14.2.2 SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE

Im Zusammenhang mit der Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde hat die Evaluation folgende Fragen geprüft:

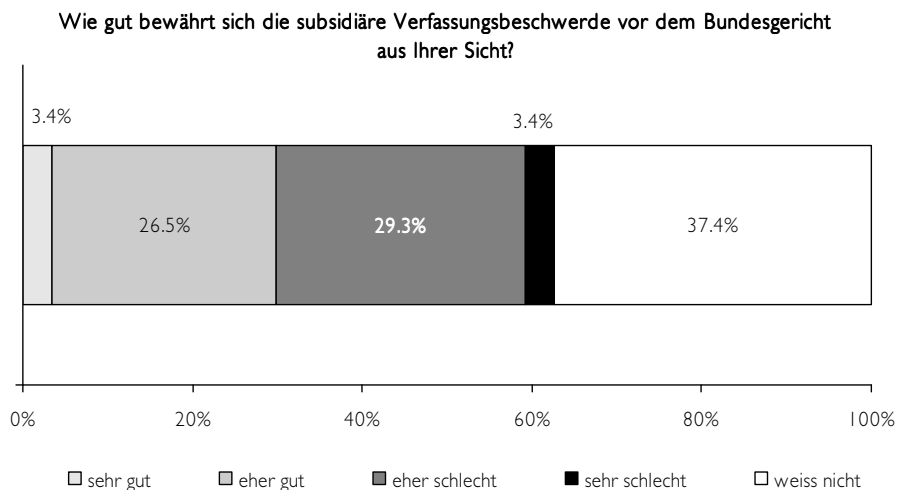
- Welche Bedeutung hat die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde für die Anwältinnen und Anwälte?
- Wie wird das Instrument von Anwältinnen und Anwälten im Hinblick auf den Rechtsschutz beurteilt?

Die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird von den Anwältinnen und Anwälten als eher zweitrangige Veränderung betrachtet: In der Liste der wichtigsten Veränderungen (vgl. Tabelle D 14.4) taucht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde lediglich in der Kategorie „Sonstiges“ auf. Die Begründung für diese geringe Bedeutung lautet, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde eine Weiterführung der früheren staatsrechtlichen Beschwerde darstelle und insofern keine Neuerung sei.

Wie wird die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde beurteilt? Die Umfrage liefert folgende Ergebnisse hinsichtlich dieses Rechtsmittels.

<sup>95</sup> Es ist zu erwarten, dass es mit dem Inkrafttreten der schweizerischen StPO und ZPO per Januar 2011 zu einer merklichen Steigerung der Zahl der Beschwerden kommen wird, da neu die fehlerhafte Anwendung von Straf- und Zivilprozessrecht als Bundesrecht ohne Kognitionsbeschränkung gerügt werden kann (oberhalb der Streitwertgrenzen im Zivilrecht). Diese erwartete Entwicklung soll bei den für das Jahr 2011 vorgesehenen Analysen berücksichtigt werden.

#### D 14.10: BEURTEILUNG DER SUBSIDIÄREN VERFASSUNGSBESCHWERDE DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=147.

Die Darstellung zeigt, dass die Befragten die subsidiäre Verfassungsbeschwerde sehr unterschiedlich beurteilen: Über 37 Prozent der Befragten konnten die Frage gar nicht beantworten. Wir gehen davon aus, dass diese Befragten bisher nicht oder nur in sehr beschränktem Ausmass mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde gearbeitet haben. Jeweils nicht ganz 30 Prozent der Befragten sind der Ansicht, das Instrument bewähre sich eher gut respektive eher schlecht.

Wir haben versucht, mittels der qualitativen Angaben in den Fragebogen den Gründen für die unterschiedliche Beurteilung nachzugehen. Die positiven Antworten lassen sich mit der Beibehaltung des Rechtsschutz erklären: Mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird der Status quo im Vergleich zur Situation vor 2007 erhalten, was ein Teil der Anwältinnen und Anwälte klar begrüsst.

Die Argumente, welche zu einer eher negativen Bewertung führen, sind im Vergleich dazu vielfältiger und lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

- Zunächst werden die Erfolgsaussichten der subsidiären Verfassungsbeschwerde durch die Anwaltschaft kritisch beurteilt, was zu einer eher negativen Bewertung des Instrumentes führt.
- Einige Befragte sind der Ansicht, dass die Kriterien für die Zulässigkeit der subsidiären Verfassungsbeschwerde durch das BGer streng ausgelegt würden, was zu häufigem Nichteintreten führe und den Wert des Instrumentes für die Anwältinnen und Anwälte schmälere.
- In einer Reihe weiterer Rückmeldungen wird kritisiert, dass die durch die Einheitsbeschwerde erreichte Vereinfachung des Beschwerdeverfahrens durch die Ein-



führung der subsidiären Verfassungsbeschwerde zumindest teilweise wieder zu-  
nichte gemacht werde.

- Schliesslich kritisiert ein Teil der Befragten, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit nicht ersetzen könne.

Zu den Auswirkungen der subsidiären Verfassungsbeschwerde auf den Rechtsschutz wurde den Anwältinnen und Anwälten eine eigene Frage gestellt. Nicht ganz überraschend geben rund 48 Prozent der Befragten an, dass der Rechtsschutz sich durch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nicht verändert habe. Rund 20 Prozent der Befragten wollten sich nicht äussern. Von den übrigen Antwortenden geben etwa gleich viel an, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde den Rechtsschutz erhöht respektive reduziert habe.

Insgesamt kommen wir zu folgendem Fazit, was die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aus Sicht der Anwaltschaft angeht.

#### D 14.11: FAZIT EINFÜHRUNG SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde hat für den Grossteil der Anwaltschaft keine wesentlichen Änderungen bewirkt.</li> <li>- Das Ergebnis stimmt mit den materiellen Veränderungen überein: Faktisch wurde mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde die staatsrechtliche Beschwerde weitergeführt.</li> <li>- Die Einführung wird im Vergleich zu einem Verzicht ambivalent beurteilt: Ein Teil der Anwaltschaft begrüsst die Beibehaltung des Rechtsschutzes, ein Teil übt Kritik daran.</li> </ul>

#### 14.2.3 ERHÖHUNG DER STREITWERTGRENZE UND EINFÜHRUNG DER KOSTENPFLICHT IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Der Erhöhung der Streitwertgrenze und der Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsbereich wird von Seiten der Anwältinnen und Anwälte ein hoher Stellenwert beigemessen. Mittels der Befragung wurden zwei Fragen überprüft:

- Wie werden die Erhöhung der Streitwertgrenze und die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht grundsätzlich beurteilt?
- Wie werden die Auswirkungen auf den Rechtsschutz beurteilt?

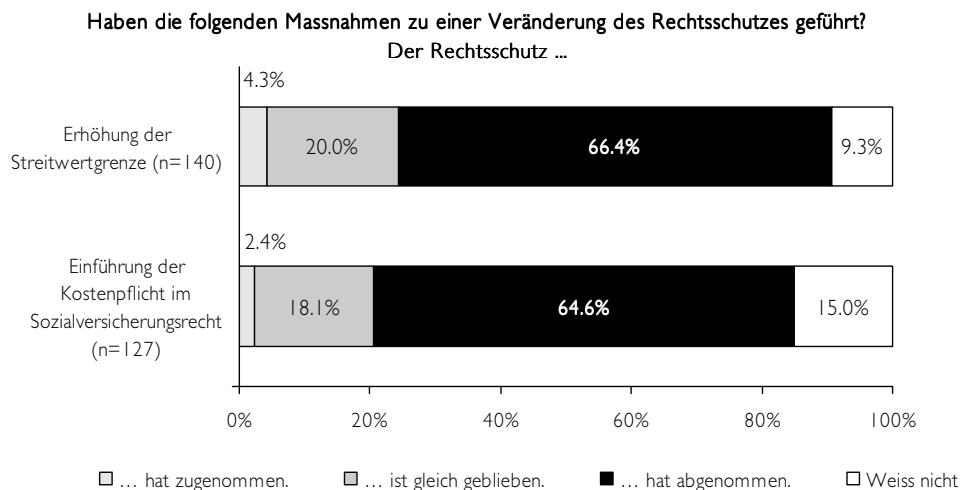
Die mittels qualitativer Interviews Befragten beurteilen die Erhöhung der Streitwertgrenze mehrheitlich positiv. Die bis 2007 geltende Streitwertgrenze von 8'000 Franken wird klar als zu niedrig eingestuft. Ein Anwalt spricht sich darüber hinaus dafür aus, die Streitwertgrenze noch weiter zu erhöhen, um das BGer von einer Beschäftigung mit

Nebensächlichkeiten zu entlasten und einer „Gerichtsschreiberjustiz“ mit einer hohen Zahl an oberflächlich betrachteten Fällen und Nichteintretensentscheiden vorzubeugen. Auch die Ausnahme für die Streitwertgrenze (nach Art. 74 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 85 Abs. 2 BGG ist eine Beschwerde an das BGer bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung auch dann zulässig, wenn die Streitwertgrenze nicht erreicht wird) wird von den interviewten Anwältinnen und Anwälten positiv beurteilt. Ein Anwalt ist jedoch skeptisch, ob das BGer auf solche Beschwerden häufig eintritt.

Die Einführung der generellen Kostenpflicht wird von den interviewten Anwältinnen und Anwälten als weitgehend problemlos beurteilt. Der Betrag von 500 Franken wird als angemessen beurteilt, ein höherer Betrag würde den Zugang zum Gericht allerdings empfindlicher einschränken. Durch den Umstand, dass die Kostenpflicht mittels Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege aufgehoben werden kann, bleibt aus Sicht der Befragten die Rechtssicherheit für Bedürftige gewahrt. In den Interviews wird allerdings auch die Meinung zum Ausdruck gebracht, dass die Gerichtsgebühr von 500 Franken, insbesondere in IV-Fällen mit hohen Streitwerten, die Parteien kaum von einer Beschwerde ans BGer abhält.

Betrachten wir nun die Ergebnisse aus der quantitativen Online-Befragung, ergibt sich eine Diskrepanz zu den Ergebnissen aus den Interviews, wie die folgende Darstellung zeigt.

#### D 14.12: AUSWIRKUNGEN DER ERHÖHUNG DER STREITWERTGRENZE UND DER EINFÜHRUNG DER KOSTENPFLICHT AUF DEN RECHTSSCHUTZ AUS SICHT VON ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTEN

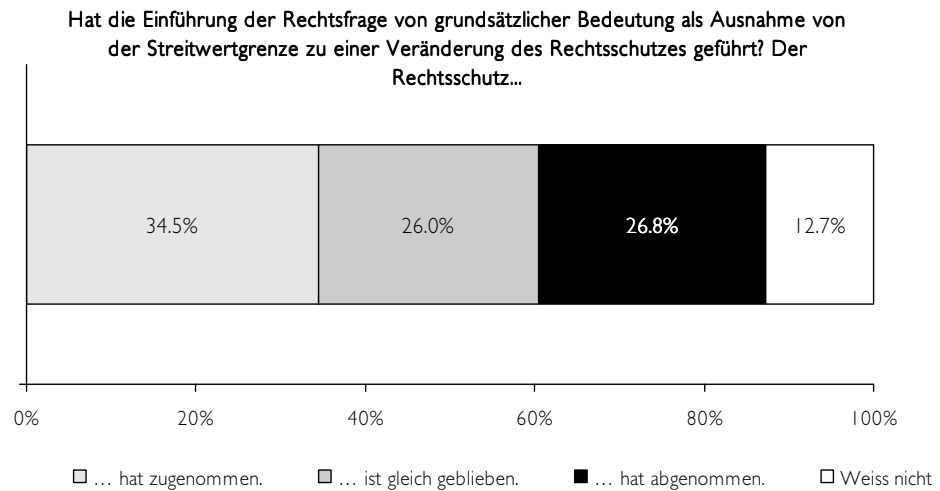


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Rund zwei Drittel der Befragten geben an, dass der Rechtsschutz durch die Erhöhung der Streitwertgrenze und die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht abgenommen hat. Betrachten wir die Ergebnisse zu den Auswirkungen der Ausnahme-

regelung (Art. 74 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 85 Abs. 2 BGG) bei der Streitwertgrenze, so präsentiert sich das Resultat wie folgt.

#### D 14.13: BEURTEILUNG DER AUSNAHMEN BEI DER STREITWERTGRENZE DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=142.

34.5 Prozent der Befragten erachten die Ausnahmeregelung als eine Steigerung des Rechtsschutzes, 26.8 Prozent glauben, durch die Ausnahmeregelung habe der Rechtsschutz abgenommen.

Wie lassen sich die positive Beurteilung in den Interviews und die eher negative Beurteilung in der Online-Befragung interpretieren? Wir glauben, dass die Mehrheit der Anwältinnen und Anwälte bei einer spontanen Beurteilung die Erhöhung der Streitwertgrenze und die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht als eine Schmälerung des Rechtsschutzes betrachtet. Die Umfrage spiegelt damit vermutlich recht gut eine erste (vielleicht auch etwas oberflächliche) Beurteilung der Veränderung. In den Interviews wurden die Veränderungen eingehender diskutiert, wodurch sich eine weit differenziertere Beurteilung ergibt. Insgesamt fassen wir die Resultate wie folgt zusammen.

## D 14.14: FAZIT ERHÖHUNG STREITWERTGRENZE, EINFÜHRUNG KOSTENPFLICHT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Erhöhung von Streitwertgrenze, mit Ausnahmen bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderung hat relativ geringe Bedeutung.</li> <li>- Wird formal von den meisten Anwältinnen und Anwälten als Abbau des Rechtsschutzes betrachtet.</li> <li>- Bei der vertieften Erörterung werden die Erhöhung der Streitwertgrenze und die Ausnahme positiv beurteilt.</li> </ul>
Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderung hat mittlere Bedeutung.</li> <li>- Wird formal von den meisten Anwältinnen und Anwälten als Abbau des Rechtsschutzes betrachtet.</li> <li>- Die negativen Folgen für den Rechtsschutz können durch die Möglichkeit zur unentgeltlichen Rechtspflege kompensiert werden.</li> </ul>

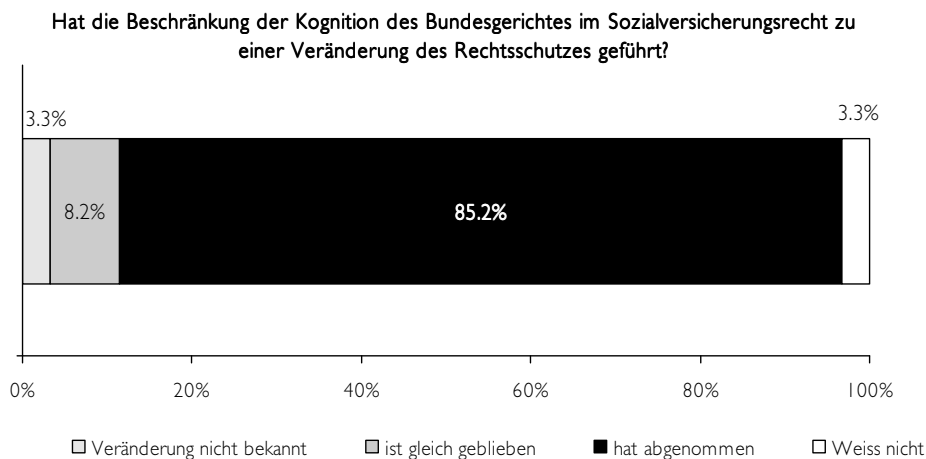
## 14.2.4 BESCHRÄNKUNG DER KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Mittels den Interviews und der Umfrage wurde ermittelt, wie Anwältinnen und Anwälte die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht in Hinblick auf den Rechtsschutz beurteilen.

Die Ergebnisse aus den Interviews fallen mehrheitlich kritisch aus: So sei der Rechtsschutz auf Grund der Kognitionsbeschränkung zurückgegangen und erst mit der Einführung des zweistufigen Verfahrens in allen Kantonen könne dieser wieder steigen. Nachteile werden zudem von einem Anwalt insbesondere in einer mangelnden Beweisführung der kantonalen Vorinstanzen gesehen.

Die Ergebnisse aus der quantitativen Online-Befragung bestätigen die Ergebnisse aus den Interviews. In der folgenden Darstellung sind die Antworten jener Anwältinnen und Anwälte aufgeführt, die im Sozialversicherungsbereich tätig sind.

#### D 14.15: BEURTEILUNG DER BESCHRÄNKUNG DER KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=61. Bei dieser Frage wurden nur die Antworten von Personen berücksichtigt, die im Sozialversicherungsrecht tätig sind.

Das Resultat ist eindeutig: Nach Ansicht von über 85 Prozent der Anwaltschaft, die im Sozialversicherungsrecht tätig ist, hat die Beschränkung der Kognition zu einer Reduktion des Rechtsschutzes geführt. Die Vielzahl von kritischen Kommentaren in der Befragung zeigt, wie wichtig dieses Thema für die betroffenen Anwältinnen und Anwälte ist. Die Kritik an der eingeschränkten Kognition lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Für einen genügenden Rechtsschutz brauche es zwei Rechtsmittelinstanzen mit voller Kognition.
- Die Qualität der Prüfung durch die kantonalen Gerichte sei ungenügend.
- Die kantonalen Gerichte würden ihre zusätzliche Verantwortung, welche durch die beschränkte Kognition entstanden ist, nicht wahrnehmen.
- Den Klientinnen und Klienten werde heute in Sozialversicherungsverfahren vermehrt davon abgeraten, ans BGer zu gelangen, mit dem Hinweis auf die eingeschränkte Kognition. Dies sei aus Sicht des Rechtsschutzes negativ zu werten.

Zumindest einige Voten relativieren die dargestellte Kritik: Demnach wird nach Wahrnehmung einiger Anwältinnen und Anwälte die beschränkte Kognition vom BGer erfreulicherweise relativ moderat (sprich wenig streng) ausgeübt.

Das Fazit zum Thema Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht aus Sicht der Anwaltschaft fällt folgendermassen aus.

#### D 14.16: FAZIT EINGESCHRÄNKTE KOGNITION DES BGER IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Eingeschränkte Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die eingeschränkte Kognition ist ein zentrales Thema für die Anwaltschaft, sie hat die höchste Bedeutung von allen Veränderungen.</li> <li>- Der Rechtsschutz wird nach Meinung der Befragten stark reduziert.</li> <li>- Die Qualität der Prüfung durch die kantonalen Vorinstanzen wird als ungenügend kritisiert.</li> </ul>

#### 14.2.5 FRISTEN UND ELEKTRONISCHE ZUSTELLUNG VON BESCHWERDEN

Während das OG Rechtsmittelfristen von verschiedener Länge kannte, sieht das BGG eine Vereinheitlichung dieser Fristen vor.<sup>96</sup> So sind nach Art. 100 Abs. 1 BGG Beschwerden gegen einen Entscheid innerhalb von 30 Tagen nach der Eröffnung der vollständigen Ausfertigung beim BGer einzureichen. Diverse Ausnahmen sind in Art. 100 Abs. 2, 3 und 4 BGG aufgeführt und gelten beispielsweise bei Entscheiden der kantonalen Aufsichtsbehörden in Schuldbetreibungs- und Konkursachen und bei Entscheiden auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe (Beschwerdefrist von 10 Tagen).<sup>97</sup> In Art. 42 Abs. 4 BGG ist die elektronische Zustellung von Rechtsschriften an das BGer geregelt. Dabei muss das Dokument, das die Rechtsschrift enthält, mit einer anerkannten elektronischen Signatur bestätigt werden. Die Evaluation ging folgender Frage nach:

- Wie werden die veränderten Fristen und die Möglichkeiten zur elektronischen Zustellung durch Anwältinnen und Anwälte beurteilt?

In den qualitativen Interviews machen die Anwältinnen und Anwälten deutlich, dass mit der Vereinheitlichung bei Beschwerdefristen und Gerichtsferien eine gewisse Erleichterung in der praktischen Arbeit einhergehe. Jedoch wird betont, dass Fristen und Gerichtsferien in der Praxis immer wieder nachgeschlagen werden müssen, die neue Regelung ist noch nicht „in Fleisch und Blut übergegangen“. Positiv wird weiter beurteilt, dass nach Art. 100 BGG die Beschwerdefrist erst nach Eröffnung des vollständigen Dossiers läuft. Die Ausnahmen von der Beschwerdefrist von 30 Tagen stellen laut einer befragten Person ein gewisses Risiko dar (Fristen können verpasst werden). Zudem sei die Einhaltung der Frist von 10 Tagen im Bereich des SchKG und der internationalen Rechtshilfe knapp und in der Praxis relativ anspruchsvoll.

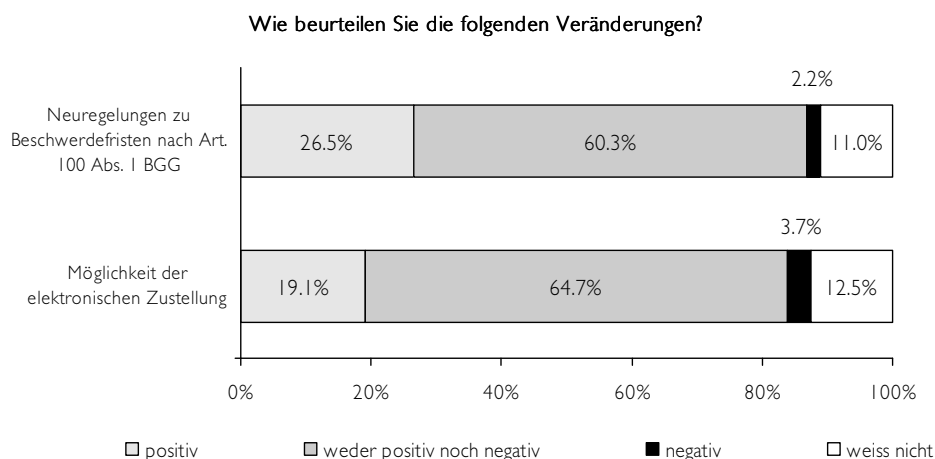
<sup>96</sup> Walther, Fridolin (2006): Auswirkungen des BGG auf die Anwaltschaft/Parteivertretung, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 355.

<sup>97</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Änderungen auf dem Gebiet der Fristen sowie der Anpassung von Gerichtsferien usw. findet sich bei Walther, Fridolin (2006): Auswirkungen des BGG auf die Anwaltschaft/Parteivertretung, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen. S. 356 ff.

Mit der elektronischen Zustellung haben die interviewten Personen bisher kaum oder keine Erfahrungen gemacht. Zwei befragte Personen machen deutlich, dass sie persönlich die Papierform befürworten, sich für jüngere Kolleginnen und Kollegen aber durchaus einen Wandel zu verstärkter elektronischer Zustellung vorstellen können. Zwei weitere Personen betrachten das Verfahren zur Zertifizierung als relativ kompliziert und bezweifeln, ob sich dieser Aufwand lohnt, wenn nur wenige Fälle im Jahr an das BGer gehen. Ein Vorteil für das BGer wird darin gesehen, dass Zitate aus Beschwerden von Parteien direkt in das Urteil einkopiert werden könnten und damit der Aufwand für das Scannen solcher Dokumente wegfallen würde.

Die quantitative Online-Befragung liefert folgende Ergebnisse und bestätigt die Ergebnisse der Interviews.

#### D 14.17: BEURTEILUNG DER NEUEN FRISTEN UND DER ELEKTRONISCHEN ZUSTELLUNG DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=136.

Die Veränderungen werden von der Mehrheit der Befragten weder positiv noch negativ beurteilt. Bemerkenswert ist ferner der Umstand, dass praktisch keine negativen qualitativen Rückmeldungen zu verzeichnen sind.

#### D 14.18: FAZIT NEUREGELUNG BESCHWERDEFRISTEN, ELEKTRONISCHE ZUSTELLUNG

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Neuregelung der Beschwerdefristen	- Änderung ist nicht so bedeutsam. - Positive (Vereinfachung) und negative Aspekte (Aufwand, Unsicherheit) halten sich bisher etwa die Waage.
Möglichkeit der elektronischen Zustellung von Beschwerden ans BGer	- Änderung nicht so bedeutsam. - Änderung wird mehrheitlich neutral oder positiv bewertet.

#### 14.2.6 DEFINITION ENDENTSCHEID

Das BGG kennt – anders als das OG – neu einen einheitlichen Begriff des Endentscheids, welcher für alle Rechtsmittel gilt.<sup>98</sup> Vorsorgliche Massnahmen können jedoch innerhalb der Grenzen von Art. 93 BGG als Zwischenentscheide angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können. Die Evaluation hat folgende Frage geprüft:

- Wie wird die Definition des Endentscheids beurteilt?

Der einheitliche Begriff des Endentscheids wird von den interviewten Personen positiv beurteilt. Jedoch werden die Änderungen der Reform für die Rechtsuchenden in diesem Punkt als eher gering eingeschätzt. Eine befragte Person merkt zudem an, dass die Auslegung zur Anfechtung vom BGer zu restriktiv ausgelegt wird. Weiter kam in einem Gespräch zum Ausdruck, dass der Begriff des nicht wieder gutzumachenden Nachteils sehr kompliziert sei und eine grosse juristische Unsicherheit mit sich bringe. In der quantitativen Online-Befragung wurde die Bedeutung des Endentscheides nicht abgefragt. Insgesamt kommen wir zu folgendem Schluss.

#### D 14.19: FAZIT DEFINITION ENDENTSCHEID

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Definition Endentscheid	- Änderung hat geringe Bedeutung. - Änderung wird positiv bewertet.

#### 14.2.7 AUFSCHIEBENDE WIRKUNG

Nach Art. 103 Abs. 1 BGG haben Beschwerden in der Regel keine aufschiebende Wirkung. Entscheide der kantonalen Vorinstanzen können damit grundsätzlich bereits vollstreckt werden, bevor das BGer entschieden hat. Ausnahmen bestehen in Zivilsachen, wenn sie sich gegen ein Gestaltungsurteil richten, in Strafsachen bei Entscheidungen über eine Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehende Massnahmen sowie in gewissen Verfahren auf dem Gebiet der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen (Art. 103 Abs. 2 BGG). Diese Regelung wird damit begründet, dass das BGer keine letzte Appellationsinstanz sei, die von den Parteien mit vollkommenen Rechtsmitteln angerufen werden kann.<sup>99</sup> Laut der Botschaft zum BGG obliegt es vielmehr den Vorinstanzen, dem Einzelnen einen umfassenden Rechtsschutz zu gewährleisten. Die Evaluation hat in den qualitativen Interviews folgende Frage gestellt:

- Wie beurteilen die Anwältinnen und Anwälte die Regelung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden ans BGer?

Die Regelung an sich wird von den interviewten Personen mehrheitlich als gut beurteilt. Die Umsetzung der Vorschrift in der Praxis wird hingegen unterschiedlich kommentiert. Zwei Personen vertreten die Ansicht, dass das BGer mit der Gewährung der

<sup>98</sup> Walther, Fridolin (2006): Auswirkungen des BGG auf die Anwaltschaft/Parteivertretung, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, S. 364.

<sup>99</sup> Bundesrat (2001): Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001, S. 4342.



aufschiebenden Wirkung zu wenig restriktiv verfährt. Laut diesen Personen wird die aufschiebende Wirkung mit fast jeder Begründung gewährt. Konträr dazu sind zwei Anwälte der Meinung, dass die aufschiebende Wirkung zu wenig gewährt wird.

#### D 14.20: FAZIT REGELUNG AUFSCHIEBENDE WIRKUNG VON BESCHWERDEN ANS BGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Regelung der aufschiebenden Wirkung von Beschwerden ans BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Änderung hat geringe Bedeutung.</li> <li>- Formale Regelung wird positiv bewertet.</li> <li>- Umsetzung in der Praxis wird ambivalent beurteilt.</li> </ul>

#### 14.2.8 REFORMATORISCHE ENTSCHEIDE

Nach Art. 107 Abs. 2 BGG kann das BGer neu grundsätzlich bei allen Beschwerden reformatorisch entscheiden. Diese Regelung gilt auch für die subsidiäre Verfassungsbeschwerde. Die Evaluation hat in den qualitativen Interviews folgende Frage gestellt:

- Wie beurteilen die Anwältinnen und Anwälte die Anwendung reformatorischer Entscheide durch das BGer?

Die interviewten Personen aus der Anwaltschaft stehen dieser Regelung mehrheitlich positiv gegenüber. Als Beispiel wird angeführt, dass das BGer neu bei Haftpflichtfällen häufiger den Schaden selbst berechnet und reformatorisch entscheidet, anstatt den Fall an die kantonalen Gerichte zurückzuweisen. Dieses Vorgehen komme dem Rechtssuchenden entgegen (das Verfahren wird abgekürzt). Nach Ansicht einer interviewten Person wird jedoch in der Praxis zu wenig Gebrauch von dieser Regelung gemacht. Schwierigkeiten werden darin gesehen, dass Anwältinnen und Anwälte sich in manchen Fällen nicht sicher sein können, ob bei reformatorischer Kompetenz des BGer ein Antrag auf Aufhebung eines Entscheides gestellt werden muss.

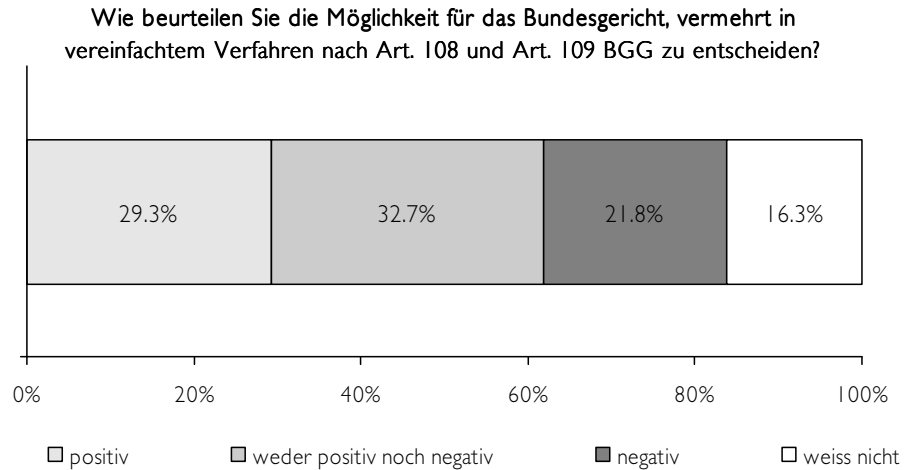
#### D 14.21: FAZIT REFORMATORISCHE ENTSCHEIDE DURCH DAS BGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Einführung der Möglichkeit von reformatorischen Entscheiden durch das BGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Änderung hat geringe Bedeutung</li> <li>- Regelung wird positiv bewertet.</li> </ul>

#### 14.2.9 VEREINFACHTES VERFAHREN

Die Anwältinnen und Anwälte wurden gefragt, wie sie das vereinfachte Verfahren gemäss Art. 108 und 109 BGG beurteilen. Die Umfrage hat dazu folgendes Ergebnis geliefert.

#### D 14.22: BEURTEILUNG DES VEREINFACHTEN VERFAHRENS DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=147.

Das Ergebnis der Befragung lässt keinen klaren Schluss zu. Etwa 30 Prozent der Befragten bewerten das vereinfachte Verfahren positiv, etwas weniger geben eine negative Stellungnahme ab. Rund ein Drittel betrachtet den Ausbau des vereinfachten Verfahrens weder als positiv noch als negativ. Aus den Daten lässt sich keine Begründung für die Verteilung ableiten. Immerhin können wir festhalten, dass es bei der Anwaltschaft keine grosse Ablehnung des neuen Verfahrens gibt: Die Mehrheit der Befragten beurteilt dieses entweder positiv oder indifferent.

#### D 14.23: FAZIT VEREINFACHTES VERFAHREN

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Möglichkeit des BGer zum Entscheid im vereinfachten Verfahren	- Änderung wird ambivalent bewertet.

### 14.3 AUSWIRKUNGEN DES DOPPELTEN INSTANZENZUGS

Auch der doppelte Instanzenzug wurde hinsichtlich seiner Wirkungen auf die Anwaltschaft untersucht. Namentlich werden im Folgenden die Schaffung der beiden erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte sowie die Übernahme von Aufgaben durch die kantonalen Instanzen untersucht. Grundsätzlich wurden bei den Veränderungen folgende Fragen untersucht:

- Wie wird die Veränderung im Instanzenzug durch die Anwaltschaft beurteilt?
- Welche Auswirkungen haben die Veränderungen auf den Rechtsschutz?

#### 14.3.1 SCHAFFUNG VON BVGER UND BSTGER

Die Gründung des *BVGer* wird in den qualitativen Interviews positiv beurteilt. Folgende Argumente wurden dafür ins Feld geführt:

- Die interviewten Anwältinnen und Anwälte bezeichnen die Zusammenfassung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste im *BVGer* als überfällige Massnahme zur Vereinheitlichung von Qualität und Professionalität der Verwaltungsrechtspflege.
- Die Schaffung des *BVGer* erleichtert den Zugang für die Anwaltschaft.
- Die Unabhängigkeit des *BVGer* sei höher als jene der früheren Rekurskommissionen und Beschwerdedienste, da eine räumliche Trennung von Gericht und Verwaltung erfolgt sei.
- Die Glaubwürdigkeit von Entscheiden bei der Bevölkerung habe durch die Gründung des Gerichts zugenommen.

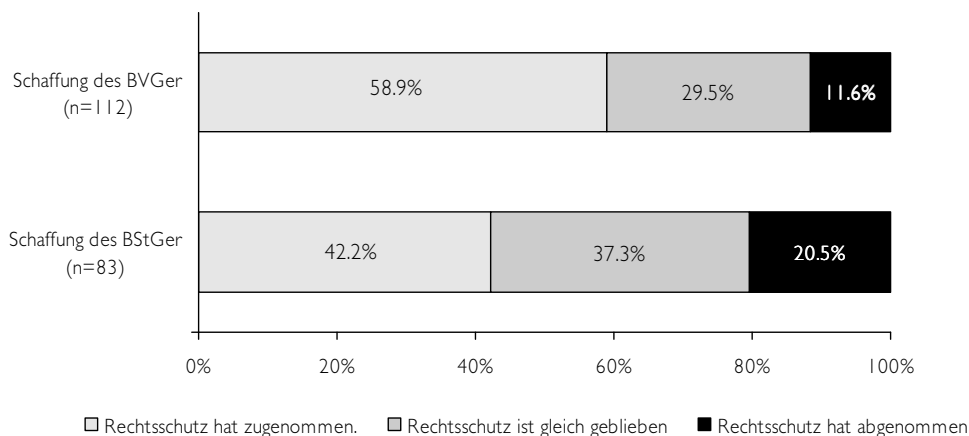
Weniger Auswirkungen hat die Schaffung des *BVGer* hingegen auf Fälle im Asylrecht, wo die Anwaltschaft lediglich in der Aufteilung der Abteilungen der ehemaligen Asylrekurskommission eine relevante Veränderung sieht. Ein Kritikpunkt an der Schaffung des *BVGer* betrifft die Verlängerung der Verfahren: So habe sich das Beschwerdeverfahren gegen Verfügungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA um durchschnittlich ein Jahr verlängert. Der Grund liegt darin, dass Beschwerden gegen Entscheide der FINMA nicht mehr direkt an das *BGer* gelangen, sondern zuerst vom *BVGer* beurteilt werden. Dies habe zwar den Rechtsschutz in einem gewissen Umfang erhöht, habe aber im konkreten Fall der FINMA direkte negative Auswirkungen für die Rechtsuchenden (längeres Verfahren).

Zum *BStGer* konnten die für die qualitativen Interviews ausgewählten Anwältinnen und Anwälte nur beschränkt Auskunft geben. Laut einem Interviewpartner spielt das neue Gericht in Bellinzona keine so grosse Rolle, wie der Gesetzgeber ursprünglich erwartet hat. Auch wird es im Vergleich zum *BVGer* als zu wenig publikumsnah bezeichnet. Eine befragte Person hat sich zudem zu negativen Erfahrungen mit der Infrastruktur vor Ort geäussert.

Wie präsentieren sich die Ergebnisse aus der quantitativen Online-Befragung? Die folgende Darstellung fasst die Beurteilung der Auswirkungen der Schaffung der beiden Gerichte auf den Rechtsschutz zusammen.

#### D 14.24: BEURTEILUNG DER AUSWIRKUNGEN DER SCHAFFUNG VON BVGER UND BStGER AUF DEN RECHTSSCHUTZ DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE

Haben die folgenden Massnahmen zu einer Veränderung des Rechtsschutzes geführt?

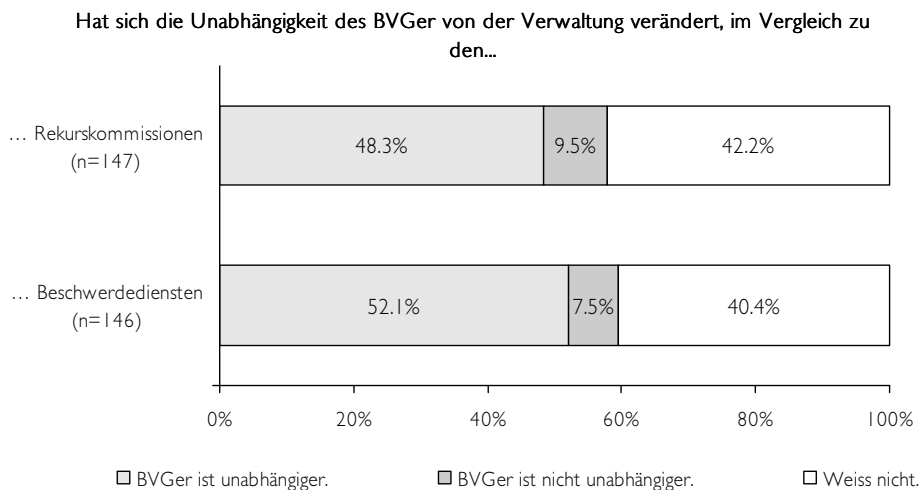


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Nach Ansicht von knapp 60 Prozent der befragten Personen hat der Rechtsschutz mit der Schaffung des BVGer zugenommen. Beim BStGer gehen etwas mehr als 40 Prozent davon aus, dass der Rechtsschutz zugenommen hat. Die kritischen Rückmeldungen aus der Umfrage interpretieren wir als Kritik an der Zunahme der Dauer von Verfahren. Möglicherweise könnten Anfangsprobleme im Hinblick auf die Infrastruktur in Bellinzona für die negativen Rückmeldungen beim BStGer verantwortlich sein.

Bei der Schaffung des BVGer wurde immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Unabhängigkeit der Bundesverwaltungsrechtspflege von der Verwaltung zu erhöhen. Wir haben daher zu diesem Aspekt eine eigene Frage gestellt.

D 14.25: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DER BUNDES-  
VERWALTUNGSRECHTSPFLEGE AUF GRUND DER SCHAFFUNG DES BVGER  
DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

Offenbar hat die Revision der Bundesrechtspflege in diesem Punkt ihre Ziele weitgehend erreicht: Die überwiegende Mehrheit der Befragten, die auf die Frage antworten konnten, gibt an, die Unabhängigkeit des BVGer sei gegenüber den Vorgängerorganisationen grösser geworden. Dieser Effekt fällt bei den Beschwerdediensten etwas stärker aus, wobei die Unterschiede aber klein sind. Ein grosser Teil der Befragten (rund 40%) gibt keine Wertung ab. Wir vermuten, dass dies auf den Mangel an Erfahrungen mit dem BVGer zurückzuführen ist.

Die offenen Antworten im Online-Fragebogen wurden mehrheitlich dazu benutzt, um negative Rückmeldungen zu begründen. Wir fassen die entsprechende Kritik wie folgt zusammen:

- In Einzelfällen sei der Einfluss der Verwaltung beim BVGer immer noch spürbar und schmälere dadurch die Unabhängigkeit.
- Es fehle teilweise an der notwendigen Fachkompetenz.
- Einzelne Richter der ehemaligen Beschwerdedienste hätten Probleme mit der vollständigen Unabhängigkeit von der Verwaltung. Dies sei auch „logisch, da aus früheren Beamten nicht im Handumdrehen Richter werden könnten“.

Wir fassen die Beurteilung des BVGer und des BStGer aus Sicht der Anwältinnen und Anwälte wie folgt zusammen.

#### D 14.26: FAZIT GRÜNDUNG BVGER UND BSTGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Gründung von BVGer (doppelter Instanzenzug in Bundesverwaltungsrechtspflege)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsschutz wurde erhöht.</li> <li>- Unabhängigkeit von Entscheiden hat im Vergleich zu den Beschwerdediensten und Rekurskommissionen klar zugenommen.</li> <li>- Einfluss der Verwaltung auf das BVGer ist immer noch spürbar.</li> </ul>
Gründung von BStGer (doppelter Instanzenzug in Bundesstrafrechtspflege)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsschutz wurde erhöht.</li> </ul>

#### 14.3.2 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DIE KANTONE

Die Revision der Bundesrechtspflege macht bei den Kantonen bestimmte Veränderungen notwendig. Diese sind in Kapitel 3 ausführlich beschrieben worden. Es geht insbesondere um die Wahrung des doppelten Instanzenzugs, die Kognition und bestimmte Veränderungen in den Abläufen. In diesem Abschnitt wird nun die folgende Frage behandelt:

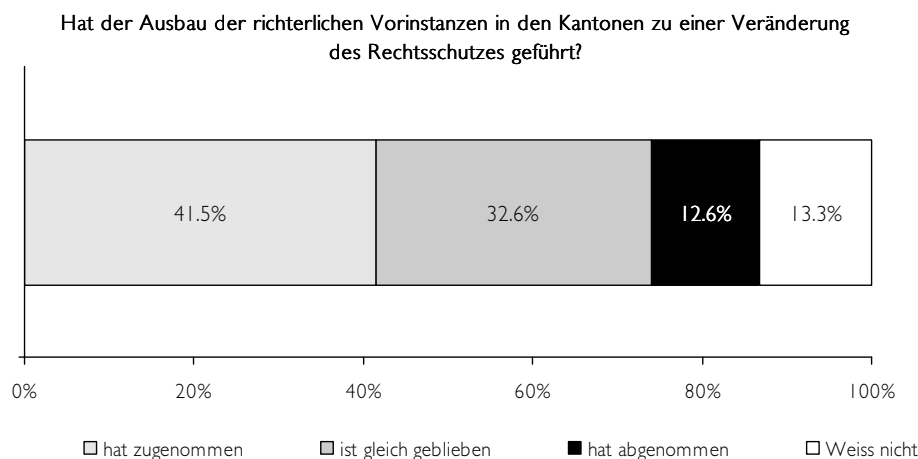
- Wie weit werden Veränderungen in den Kantonen infolge der Revision der Bundesrechtspflege von Anwältinnen und Anwälten wahrgenommen und wie werden die Veränderungen bewertet?

In den persönlichen Gesprächen wurde deutlich, dass die Anwältinnen und Anwälte bisher praktisch keine Veränderungen auf Stufe der Kantone bemerkt haben. Dies ist nicht weiter erstaunlich, wenn wir die Ergebnisse aus dem Kapitel 3 zu den Kantonen betrachten: Dort haben wir festgestellt, dass in sieben untersuchten Kantonen kaum Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege eingetreten sind.

In den Interviews geben die Befragten weiter an, dass für den Fall, dass Kantone neue Gerichte schaffen müssen, der Rechtsschutz erhöht würde. Einschränkend wird aber darauf verwiesen, dass der Rechtsschutz neben dem doppelten Instanzenzug sehr stark von der Qualität der jeweiligen kantonalen Gerichte abhängt, die sehr unterschiedlich sein kann.

Betrachten wir die quantitative Online-Befragung, so geben etwas mehr als 40 Prozent der Anwältinnen und Anwälte an, dass bei einem Ausbau der richterlichen Vorinstanzen auf Stufe der Kantone der Rechtsschutz erhöht wird.

#### D 14.27: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DES RECHTSSCHUTZS INFOLGE ANPASSUNG VON VERFAHREN IN DEN KANTONEN DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=135.

Die Umfragedaten sagen nichts darüber aus, wie stark die Veränderungen auf der kantonalen Ebene tatsächlich ausfallen respektive ausgefallen sind. Wie bereits weiter vorne ausgeführt, sind die Veränderungen bei sieben durch die Evaluation untersuchten Kantonen sehr bescheiden. Wir glauben daher, dass die Umfrageergebnisse eine hypothetische Wirkung wiedergeben: Sollte ein Ausbau der Instanzen auf kantonaler Ebene erfolgen, so würde dies aus Sicht von Anwältinnen und Anwälten ein Zuwachs an Rechtsschutz darstellen. Im Folgenden sind die Resultate im Sinne eines Fazits aufgeführt.

#### D 14.28: FAZIT SCHAFFUNG DOPPELTER INSTANZENZUG AUF KANTONALER EBENE

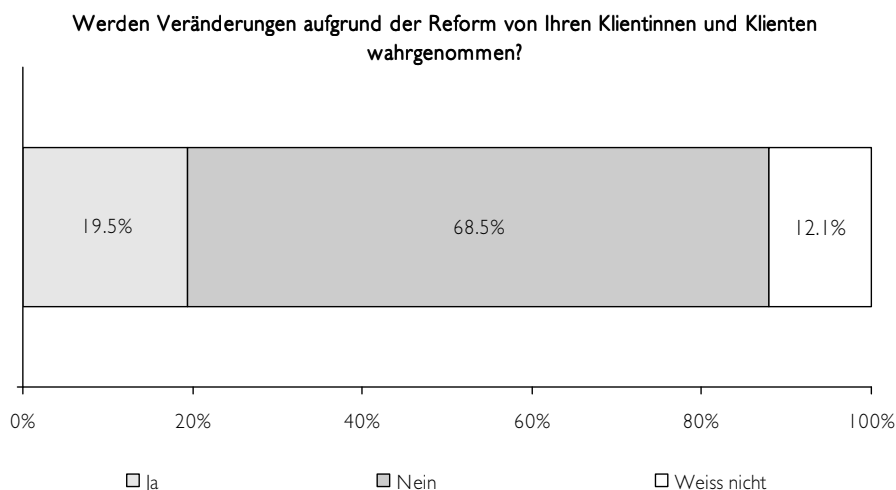
Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung eines doppelten Instanzenzugs auf kantonaler Ebene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veränderungen werden praktisch nicht wahrgenommen.</li> <li>- Rechtsschutz nimmt zu, wenn ein Ausbau der Instanzen erfolgt.</li> </ul>

#### I 4.3.3 WAHRNEHMUNG REFORM VON KLIENTINNEN UND KLIENTEN DER ANWALTSCHAFT

Die Anwältinnen und Anwälte gaben eine Beurteilung ab, ob und wie ihre Klientinnen und Klienten die Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege wahrgenommen haben. Alle mittels qualitativen Interviews befragten Anwältinnen und Anwälte sind der Ansicht, dass die Änderungen der Reform der Bundesrechtspflege von ihren Klientinnen und Klienten nicht wahrgenommen werden. So seien diese nicht an technischen Abläufen und Verfahrensregeln interessiert, sondern daran, wie das BGer entscheidet. Eine positive Auswirkung auf die Wahrnehmung bei dieser Zielgruppe

wird höchstens dann beobachtet, wenn Klientinnen und Klienten neu einen Entscheid vom BVGer und nicht von einem departementalen Beschwerdedienst oder einer Rekurskommission erhalten. Die Online-Befragung bestätigt dieses Resultat, wie die folgende Darstellung illustriert.

D 14.29: BEURTEILUNG DER WAHRNEHMUNG VON VERÄNDERUNGEN BEI KLIENTINNEN UND KLIENTEN DURCH ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=149.

Insgesamt geben weniger als 20 Prozent der Anwaltschaft an, dass Veränderungen von den Klientinnen und Klienten wahrgenommen werden. Bei Anwältinnen und Anwälten mit Fällen im Sozialversicherungsrecht liegt dieser Anteil hingegen bei 32.8 Prozent, was erneut auf die grössere Bedeutung der Veränderungen in diesem Bereich hinweist.

Von den befragten Anwältinnen und Anwälten sehen 36.3 Prozent in der Reform eine Verbesserung für ihre Klientinnen und Klienten. Eine Verschlechterung beobachten hingegen 30.1 Prozent. Weitere 33.6 Prozent können keine Einschätzung zu dieser Frage abgeben.

Betrachten wir die qualitativen Antworten aus der Online-Befragung, so lässt sich weiter präzisieren, welche Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege bei den Rechtssuchenden angekommen sind. Es sind dies die folgenden Aspekte:

- Eingeschränkter Rechtsschutz und Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht.
- Klientinnen und Klienten haben den Eindruck, dass ihre Anliegen auf Grund der Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsbereich nicht ernst genommen werden.
- Entscheidungen werden schneller gefällt.
- Die Urteilsbegründungen sind nicht nachvollziehbar für Klientinnen und Klienten.



Insgesamt zeigen die offenen Antworten einmal mehr, dass die Veränderungen im Sozialversicherungsrecht nicht nur bei der Anwaltschaft, sondern auch bei den Rechtsuchenden spürbar geworden sind.

Insgesamt lassen sich die Ergebnisse in diesem Abschnitt wie folgt zusammenfassen.

#### D 14.30: FAZIT WAHRNEHMUNG DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI RECHTSUCHENDEN

Wahrnehmung der Revision der Bundesrechtspflege bei den Rechtsuchenden

- Nur ein kleiner Teil der Klientinnen und Klienten der Anwaltschaft nimmt die Veränderungen der Reform effektiv wahr.
- Am stärksten werden die Veränderungen im Sozialversicherungsrecht von Rechtsuchenden wahrgenommen.

## 15 WIRKUNGEN DER REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE BEI INTERESSIERTEN ORGANISATIONEN

Bei den „interessierten Organisationen“ handelt es sich um Umweltschutzorganisationen, Versichertenorganisationen, Mieterverbände, Arbeitnehmerorganisationen und Konsumentenschutzorganisationen, die beschwerdeführend vor den eidgenössischen Gerichten auftreten können.<sup>100</sup> Insbesondere Umwelt- und Naturschutzorganisationen kommt dabei auf Grund des Verbandsbeschwerderechtes beim Vollzug des Umweltrechts eine bedeutende Stellung zu.<sup>101</sup> Unter den Organisationen, die an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben, machen daher auch solche Organisationen den grössten Anteil (10 von 17) aus. Weiter haben sich vier Behindertenorganisationen und je eine Interessenvertretung von Konsumenten, von AusländerInnen und Asylsuchenden sowie von Mietenden an der schriftlichen Umfrage beteiligt.

Im Fokus der durchgeführten Befragung stehen die Schaffung des BVGer und dessen Wirkungen auf die Zielgruppe. Ausserdem wurden – analog zu den Anwältinnen und Anwälten – weitere Massnahmen der Reform der Bundesrechtspflege und deren Auswirkungen auf die Organisationen untersucht. Auf Grund des kleinen Samples verzichten wir auf Angaben von Prozentwerten in den Auswertungen. Die Ergebnisse haben damit den Charakter von Trends und Hinweisen und können keine Gültigkeit für die Gesamtheit der vor BGer beschwerdeführenden Organisationen beanspruchen. Entsprechend stellen wir die Ergebnisse auch in etwas geraffter Form dar.

### 15.1 BEURTEILUNG VON WICHTIGEN VERÄNDERUNGEN

Wir haben zunächst folgende allgemeine Fragestellungen untersucht:

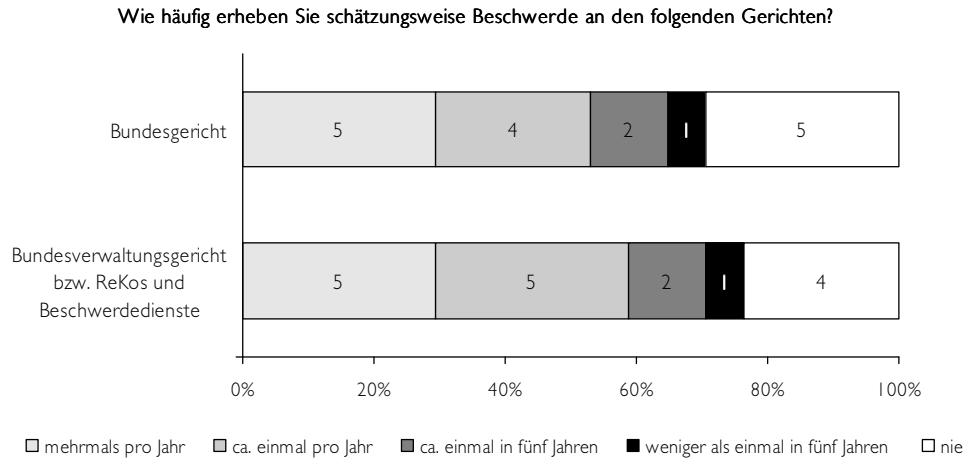
- In welchem Umfang werden Veränderungen der Revision der Bundesrechtspflege durch die Organisationen wahrgenommen?
- Wie werden ausgewählte Veränderungen beurteilt?

Die folgende Darstellung illustriert, mit welcher Häufigkeit die befragten Organisationen Beschwerde bei den eidgenössischen Gerichten beziehungsweise den Vorgängerorganisationen des BVGer erheben und erhoben haben.

<sup>100</sup> Nach Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung eines angefochtenen Entscheids hat. Ferner sind nach Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG Organisationen zur Beschwerde berechtigt, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.

<sup>101</sup> Vgl. dazu BUWAL (2000) (Hrsg.): Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen, Kurzfassung der Evaluation von Alexandre Flückiger, Charles-Albert Morand, Thierry Tanquerel, Universität Genf, bearbeitet von Urs Steiger, Bern.

### D 15.1: HÄUFIGKEIT VON BESCHWERDEN DURCH DIE BEFRAGTEN ORGANISATIONEN



Quelle: schriftliche Befragung Organisationen; n=17.

Von den befragten Organisationen haben 13 Erfahrungen mit Beschwerden an den eidgenössischen Gerichten oder den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten. Wie weit haben diese 13 Veränderungen infolge der Revision der Bundesrechtspflege wahrgenommen? Von diesen 13 Organisationen geben 7 an, Veränderungen auf Grund der Reform der Bundesrechtspflege bemerkt zu haben. Dies lässt den Schluss zu, dass die Revision keine grosse Bedeutung für die interessierten Organisationen hat. Das Ergebnis ist in etwa mit jenem der Anwältinnen und Anwälte vergleichbar.

Die Organisationen konnten mittels einer offenen Frage angeben, welches für sie die wichtigsten Änderungen sind. Dabei stellte sich heraus, dass die Schaffung des BVGer und die damit verbundenen Veränderungen von Verfahren für die beschwerdeführenden Organisationen die wichtigste Änderung der Bundesrechtspflege darstellt.

Neben der Schaffung des BVGer wurden drei weitere Veränderungen als zentral bezeichnet, und zwar

- die Einführung der Einheitsbeschwerde,
- die Kostenpflicht und Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht und
- höhere Anforderungen an Begründungen von Beschwerden.

Bei dieser Liste zeigt sich eine gewisse Kongruenz mit den von der Anwaltschaft genannten Veränderungen: Insbesondere die Einheitsbeschwerde und die Veränderungen im Sozialversicherungsrecht sind bei der Anwaltschaft wie auch den befragten Organisationen die wichtigsten Veränderungen.

Im Folgenden gehen wir auf die Auswirkungen der Schaffung des BVGer im Detail ein. Eine Reihe von weiteren Aspekten wird anschliessend summarisch diskutiert.

## 15.2 SCHAFFUNG DES BVGER

Zur Schaffung des BVGer haben sich nur 8 der 17 befragten Organisationen geäussert. Die übrigen führen entweder keine Beschwerden beim BVGer (4) oder haben auf die Fragen nicht geantwortet.

Fünf der acht antwortenden Organisationen bewerten die Auswirkungen der Schaffung des BVGer auf den Rechtsschutz positiv. Die Ablösung der bisherigen Rekurskommissionen und Beschwerdedienste durch das BVGer hat allerdings bei keiner der befragten Organisationen zu einer Veränderung in der täglichen Arbeit geführt. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die Schaffung des BVGer in Hinblick auf die Qualität der Rechtsprechung, auf Verfahren und Rechtswege und auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung ausgewirkt hat. Da wir nur maximal acht Fälle auswerten konnten, stellen wir die Ergebnisse in einer beschreibenden Form dar.

### D 15.2: BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN DER SCHAFFUNG DES BVGER AUS SICHT DER ORGANISATIONEN

Veränderung hinsichtlich ...	Berichtete Wirkungen
Qualität der Rechtsprechung (im Vergleich zu den Rekurskommissionen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zwei Organisationen beobachten eine Qualitätssteigerung.</li> <li>- Drei Organisationen beobachten keine Qualitätsveränderung.</li> </ul>
Qualität der Rechtsprechung (im Vergleich zu den Beschwerdediensten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nur drei Organisationen können dazu Auskunft geben.</li> <li>- Eine davon beobachtet eine Zunahme der Qualität der Rechtsprechung.</li> <li>- Für zwei davon ist die Qualität gleich geblieben.</li> </ul>
Verfahren und Rechtswege	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vier Organisationen geben an, dass die Verfahren und Rechtswege vereinfacht worden sind.</li> <li>- Eine Organisation findet, dass Verfahren und Rechtswege heute erschwert sind.</li> <li>- Zwei Organisationen sehen keinen Unterschied</li> </ul>
Unabhängigkeit des BVGer von der Verwaltung im Vergleich zu den Rekurskommissionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sechs Organisationen stufen die Unabhängigkeit des BVGer höher ein.</li> </ul>
Unabhängigkeit des BVGer von der Verwaltung im Vergleich zu den Beschwerdediensten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sechs Organisationen stufen die Unabhängigkeit des BVGer höher ein.</li> </ul>

Quelle: schriftliche Befragung Organisationen; Angaben von maximal acht Organisationen; wo die Beschreibung sich auf weniger als acht Organisationen bezieht, haben die Anderen „keine Antwort“ angegeben.

Insgesamt lässt sich das Ergebnis wie folgt zusammenfassen.

#### D 15.3: FAZIT SCHAFFUNG DES BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung des BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unabhängigkeit der Rechtsprechung von der Verwaltung wurde erhöht.</li> <li>- Verfahren wurden in der Tendenz vereinfacht.</li> <li>- Keine einheitlichen Angaben zur Veränderung der Qualität der Rechtsprechung.</li> </ul>

#### I 5.3 WEITERE ASPEKTE

In der folgenden Tabelle werden die Resultate zu weiteren untersuchten Aspekten der Reform aufgezeigt. Im Zentrum stehen dabei die Wirkungen auf den Rechtsschutz.

#### D 15.4: WIRKUNGEN WEITERER MASSNAHMEN

Massnahme	Wirkung
Einführung der Einheitsbeschwerde	- Nach Ansicht aller fünf Organisationen, die sich dazu äussern können, hat die Einheitsbeschwerde zu einer Zunahme des Rechtsschutzes geführt.
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	- Es wird keine Veränderung des Rechtsschutzes beobachtet.
Ausweitung der Möglichkeit des BGer, in vereinfachtem Verfahren zu entscheiden	- Die Massnahme wird mehrheitlich negativ bewertet.
Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht	- Alle drei teilnehmenden Behindertenorganisationen sehen darin eine Abnahme des Rechtsschutzes.
Ausweitung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	- Für alle drei teilnehmenden Behindertenorganisationen ist der Rechtsschutz gleich geblieben.
Erhöhung der Streitwertgrenze	- Nur eine befragte Person kann dazu Auskunft geben und sieht darin einen Rückgang des Rechtsschutzes.
Ausbau der richterlichen Vorinstanzen in den Kantonen	- Drei Personen sehen darin eine Zunahme des Rechtsschutzes.
Schaffung des BStGer	- Die Veränderung betrifft nur eine der Organisationen, diese sieht keine Veränderung des Rechtsschutzes.

Quelle: schriftliche Befragung Organisationen.

Die befragten Organisationen beurteilen die Veränderungen ähnlich wie die Anwältinnen und Anwälte: Die Einheitsbeschwerde wird positiv bewertet, die Einschränkungen im Sozialversicherungsrecht hingegen negativ. Wie bereits Eingangs erwähnt bilden die Rückmeldungen der Organisationen einige allgemeine Anhaltspunkte, lassen aber keine allgemeingültige Einschätzung aus Sicht von beschwerdeführenden Organisationen zu.

## 16 BEURTEILUNG DER REVISION AUS SICHT VON BUNDES VERWALTUNGSSTELLEN

---

Von der Reform der Bundesrechtspflege sind Bundesverwaltungsstellen betroffen, die Verwaltungsakte (typischerweise Verfügungen) erlassen, die an den drei eidgenössischen Gerichten anfechtbar sind.<sup>102</sup> In der Regel sind alle erstinstanzlichen Verfügungen von Bundesverwaltungsstellen direkt beim BVGer anfechtbar. Der Weiterzug an das BGer ist im 3. Abschnitt des BGG geregelt. Einzelne Entscheide, wie etwa jene im Zusammenhang mit Amtshilfeverfahren, können an das BStGer weitergezogen werden.

Wir haben total 54 Bundesstellen mit einem Fragebogen angeschrieben, wovon 33 geantwortet haben. Wie bereits bei den befragten Organisationen geben deren Antworten primär Trends wieder, können aber keine Gültigkeit für die Gesamtverwaltung beanspruchen. Wir geben jeweils die absoluten Fallzahlen an und verzichten auf Angaben in Prozent.

### 16.1 BEURTEILUNG VON WICHTIGEN VERÄNDERUNGEN

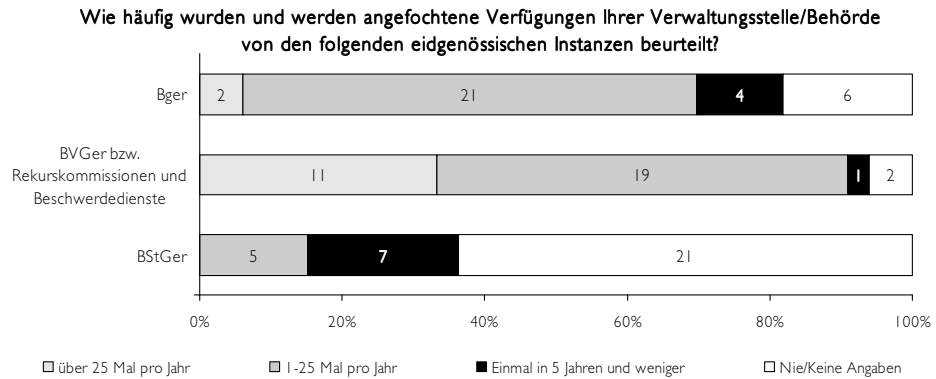
Wir haben zunächst auf einer allgemeinen Ebene folgende Fragestellungen geprüft:

- In welchem Umfang werden Veränderungen der Revision der Bundesrechtspflege durch die Bundesverwaltungsstellen wahrgenommen?
- Wie werden ausgewählte Veränderungen beurteilt?

Bevor wir zu den Ergebnissen kommen, werfen wir zunächst ein Blick auf die Zahl der Beschwerden, die gegen Entscheide der befragten Verwaltungsstellen an den drei eidgenössischen Gerichten erhoben wurden beziehungsweise werden.

<sup>102</sup> Nach Art. 31 VGG beurteilt das BVGer Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG).

#### D 16.1: HÄUFIGKEIT VON BESCHWERDEN GEGEN VERFÜGUNGEN DER VERWALTUNGSSTELLEN



Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen; n=33.

Die Darstellung zeigt, dass die Mehrzahl der Beschwerden gegen die Verwaltungsentscheide an das BVGer gehen. Der grösste Teil der Befragten gibt an, dass Verfügungen ihrer Verwaltungsstelle etwa 1 bis 25 Mal jährlich vor den erstinstanzlichen Bundesgerichten angefochten werden und wurden. Ein Weiterzug an das BGer kommt laut Angabe von 21 befragten Stellen ebenfalls 1 bis 25 Mal pro Jahr vor. Vergleichsweise selten sind Beschwerden an das BStGer. Mit dem BStGer können bisher nur 12 der befragten Verwaltungsstellen Erfahrungen aufweisen.

Wie stark wurden Veränderungen auf Grund der Revision der Bundesrechtspflege bei den Verwaltungsstellen wahrgenommen? Von den 33 befragten Stellen geben 14 an, dass sie in ihrem Tätigkeitsbereich Veränderungen wahrgenommen haben. Die anderen 19 Stellen vermochten bisher keine Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege zu erkennen. Die 14 Stellen, bei denen sich Veränderungen ergeben haben, geben dazu folgende Präzisierungen an.

#### D 16.2: WICHTIGSTE VERÄNDERUNGEN INFOLGE REVISION DER BUNDESRECHTSPFLEGE AUS SICHT VON VERWALTUNGSSTELLEN

Wichtigste Veränderungen infolge Revision der Bundesrechtspflege	Anzahl Nennungen
Schaffung BVGer	5
Veränderung der Verfahrensdauer	5
Zuständige Richterinnen und Richter haben gewechselt (z.T. weil nebenamtliche Fachrichterinnen und -richter ersetzt worden sind)	2
Zunahme von Zwischenverfügungen	1
Höherer administrativer Aufwand	1

Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen.

Wie auf Grund der Beschwerdehäufigkeit zu erwarten war, wird die Schaffung des BVGer als wichtige Veränderung bezeichnet. Ebenso häufig wurden Veränderungen bei der Verfahrensdauer genannt. Hier wird sowohl auf eine Verlängerung von Verfahren

auf Grund des doppelten Instanzenzuges sowie auf eine Beschleunigung der Rechtsprechung durch das BGer verwiesen.

Im nächsten Abschnitt gehen wir auf die wichtigste Veränderung, die Schaffung des BVGer, näher ein. Anschliessend werfen wir einen Blick auf die Ergebnisse bezüglich der Schaffung des BStGer. Schliesslich werden wir uns den Veränderungen bei den Verfahren zu.

## 16.2 AUSWIRKUNGEN DER SCHAFFUNG DES BVGER AUF DIE VERWALTUNGSSTELLEN DES BUNDES

Die Verfügungen der befragten Verwaltungsstellen wurden früher zum grössten Teil von Rekurskommissionen oder Beschwerdediensten beurteilt. Von den total 33 antwortenden Verwaltungsstellen hat etwa ein Fünftel (sechs Stellen) angegeben, durch die Schaffung des BVGer hätten sich Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit ergeben. Die übrigen Befragten konnten keine Veränderungen feststellen. In den Interviews wurde dieser Eindruck bestätigt, hingegen ergänzten die Befragten, dass die Schaffung des BVGer zu einer Professionalisierung bei Verfahrensleitung und Instruktion geführt habe.

Die Verwaltungsstellen wurden gebeten, die Veränderungen beim Rechtsschutz infolge Schaffung des BVGer anzugeben.

### D 16.3: BEURTEILUNG DER AUSWIRKUNGEN DER SCHAFFUNG BVGER AUF DEN RECHTSSCHUTZ DURCH DIE VERWALTUNGSSTELLEN

Hat sich aus Ihrer Sicht der Rechtsschutz für die Rechtssuchenden durch die Schaffung des BVGer verändert?	
Rechtsschutz hat zugenommen.	5 Nennungen
Rechtsschutz ist gleich geblieben.	22 Nennungen
Rechtsschutz hat abgenommen.	3 Nennungen
Weiss nicht.	1 Nennung

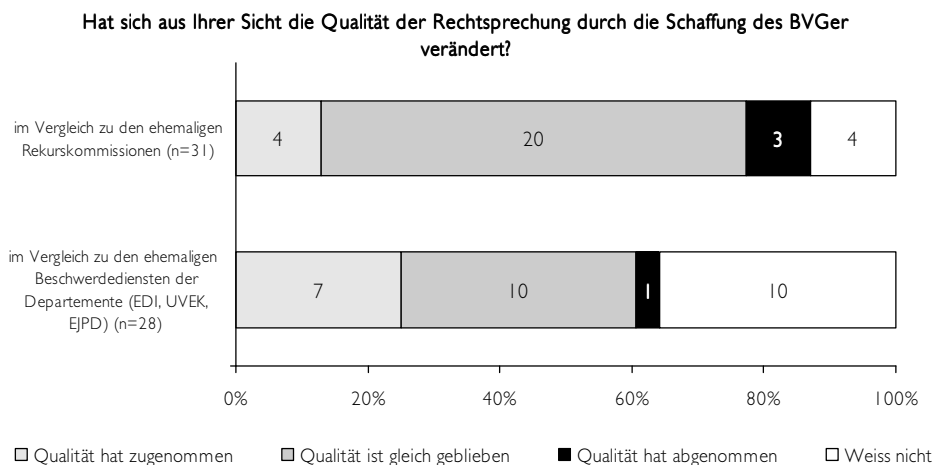
Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen; n=31.

Nach Ansicht des überwiegenden Teils der Befragten hat sich der Rechtsschutz nicht verändert. Bei den anderen Nennungen halten sich die Hinweise in Bezug auf die Verbesserung respektive Abnahme des Rechtsschutzes etwa die Waage.

Die Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge der Schaffung des BVGer lässt sich aus Sicht der befragten Bundesverwaltungsstellen folgendermassen darstellen.



#### D 16.4: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG BEIM BVGER DURCH DIE VERWALTUNGSSTELLEN



Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen.

Wie bereits bei den vorangegangenen Fragen hat sich die Qualität der Rechtsprechung für den grössten Teil der befragten Verwaltungsstellen nicht verändert. Abweichend davon sind einzig die Antworten der Verwaltungsstellen, deren Verfügungen vor 2007 bei den Beschwerdediensten der Departemente beurteilt worden sind. Hier wird mit sieben Nennungen häufiger eine Steigerung der Qualität der Rechtsprechung festgestellt.

Wie bereits bei der Anwaltschaft und den Organisationen wurde geprüft, ob sich die Unabhängigkeit der Rechtsprechung durch die Schaffung des BVGer aus Sicht der Verwaltungsstellen verändert hat.

D 16.5: BEURTEILUNG DER VERÄNDERUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DES BVGER AUS SICHT DER VERWALTUNGSSTELLEN

Wie beurteilen Sie die Unabhängigkeit des BVGer?		
	Im Vergleich zu den ehemaligen Rekurskommissionen (Anzahl Nennungen)	Im Vergleich zu den ehemaligen Beschwerdediensten der De- partemente (EDI, UVEK, EJPD)
BVGer ist viel unabhängiger von der Verwaltung.	0	8
BVGer ist eher unabhängiger von der Verwaltung.	11	7
BVGer ist eher nicht unabhängig von der Verwaltung.	3	0
BVGer ist überhaupt nicht unabhängig von der Verwaltung.	6	0
Weiss nicht.	8	13
<i>Total</i>	28	28

Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen.

Insbesondere im Vergleich zu den Beschwerdediensten sehen die befragten Personen eine höhere Unabhängigkeit von der Verwaltung. Hinsichtlich der Rekurskommissionen fällt die Einschätzung in der Tendenz umgekehrt aus. Hier gibt knapp die Hälfte der Auskunft gebenden Verwaltungsstellen (9 Befragte) an, die Unabhängigkeit sei durch die Schaffung des BVGer nicht erhöht, sondern sogar reduziert worden. Wie lässt sich diese Antwort erklären? Die offenen Antworten in den Fragebogen geben drei Hinweise:

- Einige Befragte geben an, dass auch in den Rekurskommissionen unabhängige RichterInnen tätig waren, die überdies auch vom BVGer übernommen worden seien. Insofern habe sich an der Unabhängigkeit nichts verändert.
- Es wird zwar eingeräumt, dass das BVGer zwar formal unabhängiger von der Verwaltung sei, auf Grund seines geringeren Fachwissens jedoch stärker als die Rekurskommissionen von den Vorinstanzen abhängig seien (vermutlich wird dabei auch auf die Aufhebung der nebenamtlichen FachrichterInnen angespielt).
- Schliesslich gibt ein Befragter an, dass seiner Ansicht nach zwar die Unabhängigkeit von der Verwaltung gestiegen ist, das BVGer aber dennoch in der Regel „verwaltungsfreundlich“ entscheide und somit in der Tradition der Rekurskommissionen verhaftet bleibe.

Insgesamt kommen wir auf Grund der Ergebnisse der Umfrage zu folgendem Schluss.

#### D 16.6: FAZIT SCHAFFUNG DES BVGER

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung des BVGer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auswirkungen auf die Qualität der Rechtsprechung und auf den Rechtsschutz klein.</li> <li>- Unabhängigkeit des BVGer im Vergleich zu den Beschwerdediensten eher gestiegen.</li> <li>- Kein Anstieg der Unabhängigkeit des BVGer im Vergleich zu den Rekurskommissionen.</li> </ul>

#### I 6.3 SCHAFFUNG DES BStGER

Die Bundesverwaltungsstellen wurden zu ihrer Einschätzung hinsichtlich der Schaffung des BStGer befragt. So können beispielsweise Zwangsmassnahmen, welche durch eine Bundesstelle erlassen worden sind (z.B. Auslieferungen ausländischer Staatsangehöriger) vor dem BStGer angefochten werden. Wir geben an dieser Stelle einige Ergebnisse aus den zwei Interviews wieder. In der schriftlichen Befragung gibt nur eine Verwaltungsstelle an, auf Grund der Schaffung des BStGer Veränderungen in der Arbeit gespürt zu haben.

In den qualitativen Interviews hat sich gezeigt, dass die Gründung des BStGer grundsätzlich befürwortet wird. Die Erfahrungen mit dem neuen Gericht in Bellinzona sind grundsätzlich positiv. Ein Vorteil gegenüber der Regelung nach dem OG (damals gingen alle Fälle direkt an das BGer) liegt gemäss Aussagen eines Interviewpartners darin, dass heute nur eine Kammer für die Beurteilung der Beschwerden zuständig ist. Dies vergrössere die Chance, dass sich beim Gericht ein Spezialwissen herausbilden könne. Umgekehrt wird als Nachteil angeführt, dass sich durch die Zwischenschaltung des BStGer als Vorinstanz des BGer die Verfahren mitunter in die Länge ziehen.

## TEIL V: VORLÄUFIGE GESAMTBEURTEILUNGEN

---

Im vorliegenden Abschnitt nehmen wir eine vorläufige Gesamtbeurteilung der Revision der Bundesrechtspflege vor. Während sich die in der Einleitung aufgezeigte Unterteilung nach Massnahmenbündeln als Ordnungskriterium gut bewährt hat, sollen die Ziele der Reform den Massstab für die vorläufige Gesamtbeurteilung bilden. Es wird auf Basis der bisherigen Ergebnisse geprüft, in welchem Masse diese Ziele bisher erreicht werden konnten. Methodisch gehen wir wie folgt vor:

- *Summative Beurteilung durch die Befragten:* Zunächst wird geprüft, wie die Befragten an den drei eidgenössischen Gerichten sowie an den kantonalen Gerichten die Erreichung der Ziele in den Umfragen summativ beurteilen. Ebenso werden die Ergebnisse der Befragung der wichtigsten Zielgruppe – der Anwaltschaft – dargestellt.
- *Beurteilung auf der Grundlage der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen:* Wir nehmen eine verdichtete Beurteilung auf Grund der in den Teilen II bis IV dargestellten Resultate vor. Dabei wird jeweils für jede Massnahme geprüft, ob und welchen Zielbeitrag sie geleistet hat. Die Ergebnisse der Massnahmen werden aggregiert womit eine zweite Beurteilung entsteht.
- *Beurteilung aus Sicht statistischer Auswertungen:* Die Auswertung von Statistiken des BGer erlaubt es, insbesondere Auswirkungen der Revision auf das Ziel 1 aus einer zusätzlichen Perspektive zu beurteilen.
- *Vorläufige Gesamtbeurteilung:* Auf der Basis der beiden genannten Bewertungen nimmt die Evaluation eine erste Gesamtbeurteilung vor.

## 17 SUMMATIVE BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER BEFRAGUNGEN

Im vorliegenden Kapitel zeigen wir auf, wie die Befragten an den eidgenössischen Gerichten, den kantonalen Gerichten und aus der Anwaltschaft die Erreichung der drei Ziele der Revision der Bundesrechtspflege beurteilt haben. Die drei Ziele werden nochmals kurz genannt:

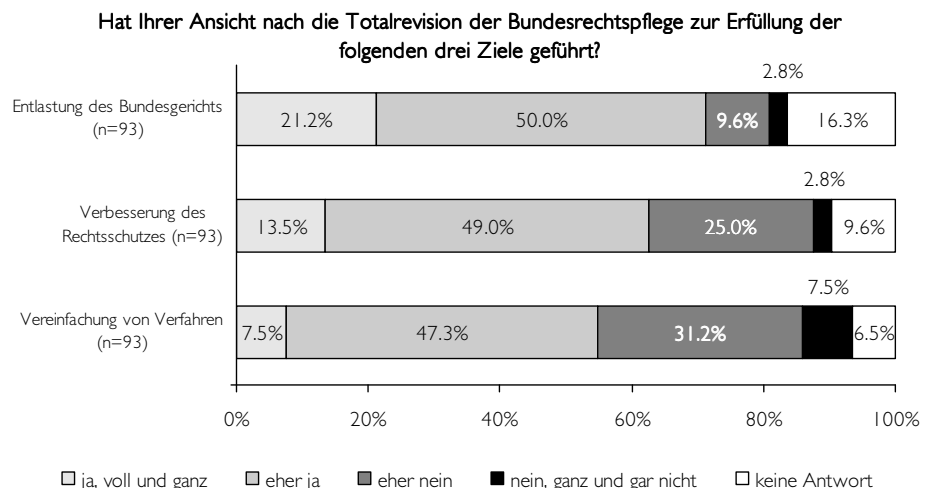
- Ziel 1: Wirksame und nachhaltige Entlastung des BGer und Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit.
- Ziel 2: Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen.
- Ziel 3: Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege.

Neben den Resultaten zur Zielerreichung wird aufgezeigt, wie die Zielgruppen (Anwaltschaft, Bundesverwaltungsstellen, Organisationen) die Reform insgesamt beurteilen.

### 17.1 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG DURCH DIE DREI EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Die Richterinnen und Richter von BGer, BVGer und BStGer beurteilen die Zielerreichung wie folgt:

#### D 17.1: BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG



Quelle: Online-Befragung BGer, BVGer und BStGer (nur RichterInnen).

Die Gesamtbeurteilung auf der Basis der quantitativen Daten sieht positiv aus: Nach Ansicht der Mehrheit der Befragten sind alle drei Ziele erfüllt worden. Das erste Ziel,

die Entlastung des BGer, schneidet dabei am besten ab und ist gemäss rund 70 Prozent der Befragten erreicht worden.

Da vom *ersten Ziel* primär das BGer betroffen ist, haben wir die Antworten der 31 befragten Bundesrichterrinnen und Bundesrichter separat ausgewertet. Dabei wird das positive Bild korrigiert: Nur 10 (also ein Drittel) von 31 antwortenden Bundesrichterrinnen und Bundesrichter berichten, dass das Ziel 1 erreicht worden ist. Die direkt Betroffenen schätzen die Entlastungswirkung der Revision der Bundesrechtspflege somit deutlich kleiner ein. Die qualitativen Interviews liefern weitere Aufschlüsse für diese unterschiedliche Beurteilung: Zwar geben alle Befragten an, dass die Funktionsfähigkeit des BGer trotz hoher Belastung nach wie vor gewährleistet sei. Eine substantielle Entlastung des obersten Gerichts wird aber mehrheitlich verneint: Die Belastung sei heute nach wie vor gross. Die Befragten führen dazu aus, dass das BGer an sich nicht überlastet, sondern *falsch belastet sei*: Es habe zu viele unbedeutende Fälle zu beurteilen. Zudem mache die absolut steigende Fallzahl die Entlastungswirkungen der Reform wieder zunichte.

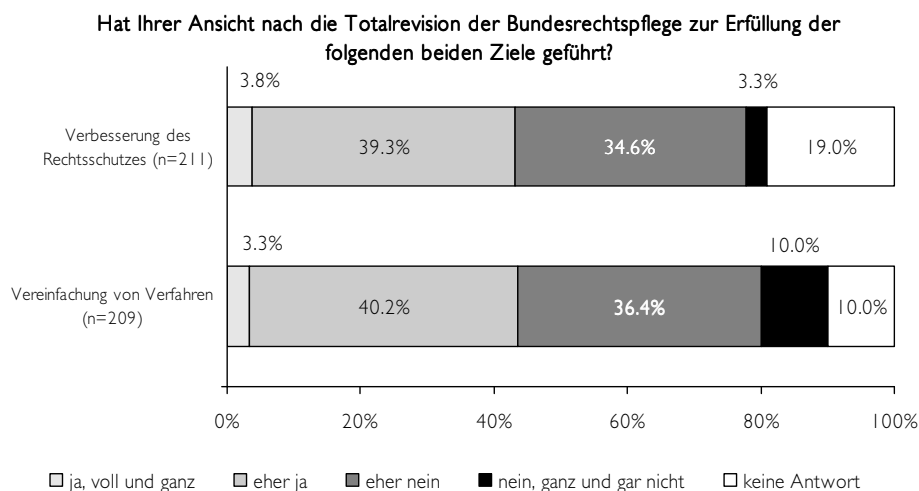
Bezüglich der Erreichung des *zweiten Ziels* passen die qualitativen Aussagen aus den Interviews gut mit jenen der Umfragen zusammen: Mit der Schaffung des BStGer und des BVGer wurde der Rechtsschutz nach einhelliger Meinung der Interviewten verbessert und zwar insbesondere dort, wo bisher keine Beschwerde an ein unabhängiges Gericht möglich war. Zudem sei der Zugang zum BGer durch die Einheitsbeschwerde erleichtert worden. Diese positiven Beiträge zu Ziel 2 werden gemäss Interviews durch die Einschränkung der Kognition im Bereich des Sozialrechts aber wieder etwas relativiert. In den offenen Antworten aus der Online-Befragung beim BStGer wird zudem darauf verwiesen, dass ein Angeklagter auf kantonaler Ebene mehr Rechtsmittelgarantien habe als im Verfahren auf Bundesebene. So fehle ein eidgenössisches Berufungsgericht für Fälle, bei denen das BStGer beziehungsweise das BVGer abschliessend entscheidet.

Das in der Online-Befragung am kritischsten betrachtete *dritte Ziel*, die Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen, wird auch von den InterviewpartnerInnen an den drei Gerichten nur bedingt als erreicht betrachtet. So seien Verfahren auch mit der Einheitsbeschwerde noch relativ kompliziert. Auch wird hier die Differenzierung in drei Einheitsbeschwerden kritisiert.

## 17.2 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG DURCH DIE KANTONALEN GERICHTE

Die Befragten Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber an kantonalen Gerichten geben folgende Bewertung zur Zielerreichung von Ziel 2 und 3 ab (Ziel 1 wurde zwar auch abgefragt, die meisten Antwortenden berichten aber, dass sie dazu keine Beurteilung abgeben können).

## D 17.2: BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG KANTONE



Quelle: Online-Befragung obere kantonale Gerichte.

Die Beurteilung der Kantone fällt kritischer aus als die der eidgenössischen Gerichte. So geben über 37 Prozent der Befragten an, dass der Rechtsschutz nicht verbessert worden sei. Bei der Vereinfachung von Verfahren liegt der Wert der kritischen Antworten mit 46.4 Prozent noch höher (weniger Antworten in der Kategorie „weiss nicht“).

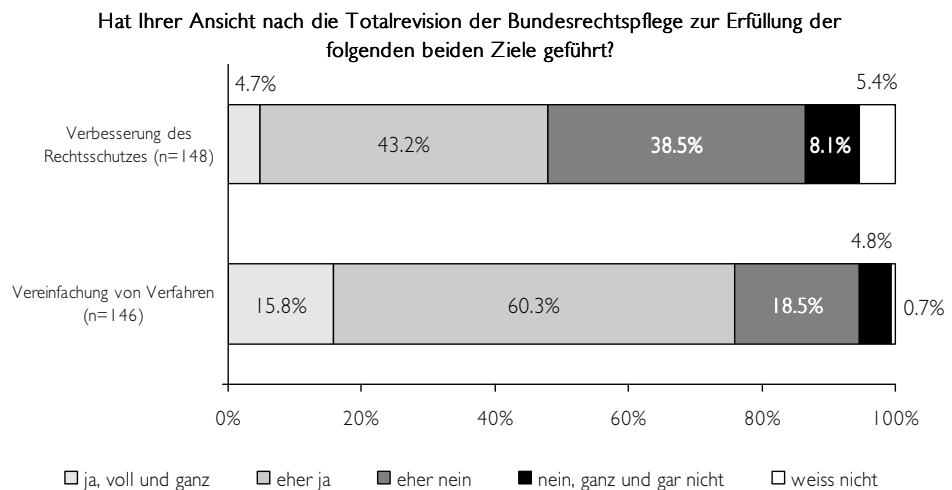
Die Ergebnisse aus den Interviews erlauben es, diese Werte zu kommentieren: Zur Erreichung des *zweiten Ziels* (Verbesserung des Rechtsschutzes) überwiegen in den Interviews die positiven Antworten: Im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen sei eine klare Verbesserung des Rechtsschutzes durch die Schaffung des BStGer zu erkennen. Dies gelte insbesondere im Vergleich zur Situation vor der Reform in kleinen Kantonen. Ferner wird auf die positive Wirkung der neuen Rechtsmittel hingewiesen. Die heutige Regelung im Verwaltungsrecht (die erste Instanz zur Beurteilung einer Beschwerde kann innerhalb der Verwaltung angesiedelt werden) wird in diesem Zusammenhang explizit gelobt.

Die Erreichung des *dritten Ziels* (Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege) wird in den persönlichen Gesprächen mit den kantonalen Richterinnen und Richtern mehrheitlich als nicht erreicht eingestuft. So seien auf kantonalem Niveau die Rechtswege dieselben geblieben. Auch wird bezweifelt, dass die Einheitsbeschwerde Verfahren und Rechtswege an das BGer spürbar vereinfacht hat. Allerdings gibt es auch Stimmen, die der Einheitsbeschwerde durchaus eine Vereinfachung des Verfahrens zu Gute halten. Ferner werde auf kantonaler Ebene durch die klare Abgrenzung der Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten und Regierungsrat das Verfahren klarer geregelt und vereinfacht.

### 17.3 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG DURCH DIE ZIELGRUPPEN

Zu den beiden für die Rechtsuchenden relevanten Zielen (Verbesserung des Rechtsschutzes und Vereinfachung von Verfahren) liefert die Online-Befragung bei den Anwältinnen und Anwälten folgende Resultate.

#### D 17.3: BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE



Quelle: Online-Befragung AnwältInnen.

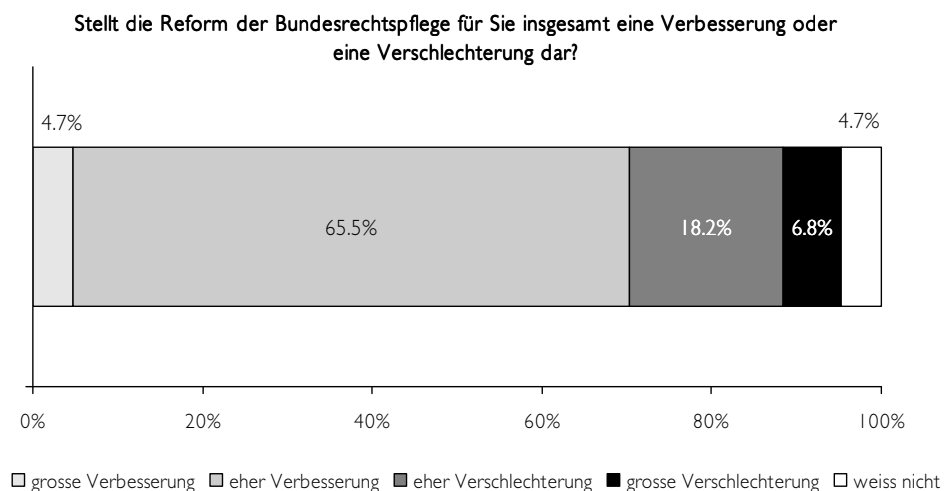
Der Rechtsschutz (*zweites Ziel*) ist aus Sicht von knapp der Hälfte der befragten Anwältinnen und Anwälte verbessert worden. Die andere Hälfte sieht hingegen eine Abnahme des Rechtsschutzes. Unterscheidet man diese Resultate nach Rechtsgebieten, so fällt auf, dass nur 33.3 Prozent der Personen, die im Sozialversicherungsrecht prozessieren eine Steigerung des Rechtsschutzes sehen. Dies lässt auf den starken Einfluss der Massnahmen im Sozialversicherungsrecht auf den Rechtsschutz schliessen.

Anders als bei den Richterinnen und Richtern wird das *dritte Ziel* (Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen) von der Anwaltschaft klar positiver beurteilt. So sind gut 76 Prozent aller Befragten der Ansicht, dass sich die Verfahren vereinfacht haben. Dieses Resultat spiegelt die Ergebnisse zu den jeweiligen Massnahmen wieder. Insbesondere die Einheitsbeschwerde, aber auch die Veränderung bei Fristen sind Ursachen dafür, dass sich die Verfahren aus Sicht der AnwältInnen vereinfacht haben.

Die Zielgruppen wurden auch um eine Einschätzung der Revision im Sinne einer Gesamtbeurteilung gebeten. In diesem Zusammenhang konnten sie zudem qualitativ auf Stärken oder Schwächen hinweisen. Die Befragung bei den Anwältinnen und Anwälten führte zu folgendem Ergebnis.



D 17.4: GESAMTBEWERTUNG REFORM ANWALTSCHAFT

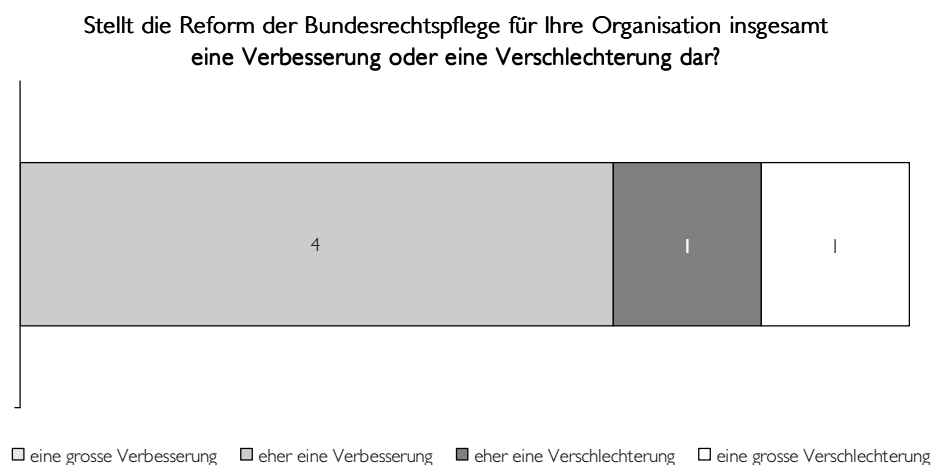


Quelle: Online-Befragung AnwältInnen; n=148.

Mit 70 Prozent überwiegt die positive Beurteilung der Revision der Bundesrechtspflege durch Anwältinnen und Anwälte. Ein Viertel der Befragten beurteilt die Revision hingegen kritisch. Hier schlagen sich primär die kritischen Rückmeldungen zu den Veränderungen im Sozialversicherungsrecht zu Buche.

Zwar wurden die Organisationen und Verwaltungsstellen nicht zu den Zielen der Reform befragt, jedoch liegen auch bei diesen Zielgruppen Ergebnisse hinsichtlich einer Gesamtbeurteilung vor. Bei den interessierten Organisationen sehen diese folgendermassen aus.

D 17.5: GESAMTBEWERTUNG REFORM ORGANISATIONEN

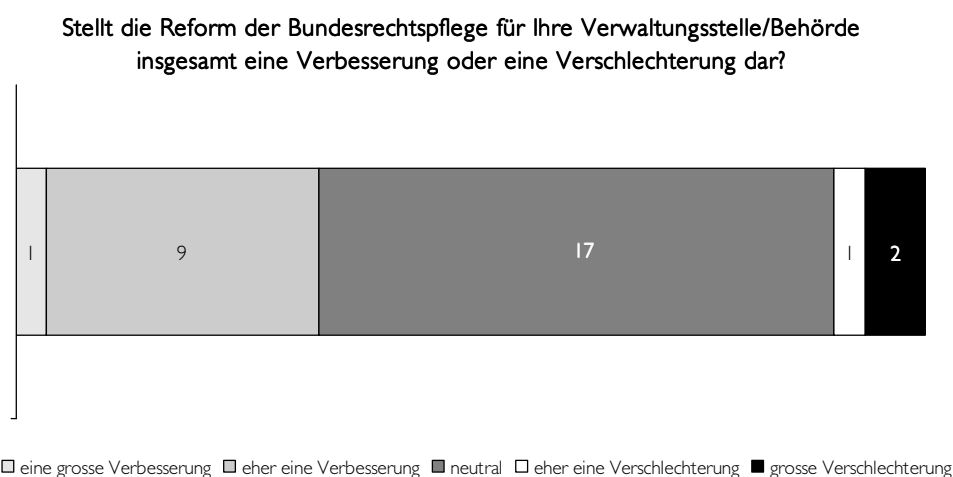


Quelle: schriftliche Befragung Organisationen; n=6.

Insgesamt haben nur sechs von elf Organisationen eine Beurteilung vorgenommen. Der Grund dafür liegt darin, dass der grössere Teil der Organisationen entweder keine Beschwerden vor den eidgenössischen Gerichten führte oder keine Veränderung auf Grund der Reform zu erkennen vermochte. Für vier von sechs Organisationen stellt die Reform eine Verbesserung der Position ihrer Organisation dar: Im Wesentlichen wird dieses Urteil mit der Schaffung des BVGer und der Einheitsbeschwerde begründet. Die beiden Organisationen, die für sich eine Verschlechterung auf Grund der Reform feststellen, begründen ihre Antworten primär mit der eingeschränkten Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht.

Die befragten Bundesverwaltungsstellen beurteilen die Revision insgesamt wie folgt.

#### D 17.6: GESAMTBEWERTUNG DER REFORM BUNDESVERWALTUNGSSTELLEN



Quelle: schriftliche Befragung Bundesverwaltungsstellen; n=30.

Der grösste Teil der Befragten sieht in der Reform der Bundesrechtspflege weder eine Verbesserung, noch eine Verschlechterung. Bei den übrigen Verwaltungsstellen überwiegen die positiven Rückmeldungen mit zehn Nennungen gegenüber drei negativen Beurteilungen. Die positiven Beurteilungen werden in den offenen Antworten insbesondere mit einer grösseren Professionalisierung sowie einer gestiegenen Glaubwürdigkeit bei der Verwaltungsrechtspflege begründet. Als negativer Punkt wird erneut die Verlängerung der Verfahren durch den doppelten Instanzenzug genannt.

## 18 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER ERGEBNISSE ZU DEN EINZELNEN MASSNAHMEN

Wir haben in den Teilen II bis IV die einzelnen Massnahmen und ihren Beitrag an die Zielerreichung untersucht. Wenn wir die Beurteilungen der einzelnen Massnahmen nun zusammenfassen, entsteht eine aggregierte Beurteilung der Zielerreichung.

### 18.1 BEITRAG VON MASSNAHMEN ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 1

Die Beurteilung der Auswirkungen von Massnahmen auf die nachhaltige Entlastung des BGer und der Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit kann nur auf Grund der Rückmeldungen der drei eidgenössischen Gerichte beurteilt werden. Wenn wir die Ergebnisse aus allen Erhebungen (Interviews, Online-Befragungen, statistische Analyse) zusammenfassen, entsteht folgende Bewertung des Einflusses der einzelnen Massnahmen.

#### D 18.1: BEITRÄGE EINZELNER MASSNAHMEN DER REVISION ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 1

Massnahmen	Beitrag zur Zielerreichung
Gerichtsorganisation BGer	Sehr positiv
Schaffung des BVGer	Sehr positiv
Schaffung des BStGer	Eher positiv
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Eher positiv
Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht	Eher positiv
Schaffung kantonaler Vorinstanzen (doppelter Instanzenzug auf kantonaler Ebene)	Neutral*
Teilintegration des EVG	Neutral
Oberaufsicht durch Parlament	Neutral
Richterwahl	Neutral
Volle Kognition durch BVGer	Neutral
Einheitsbeschwerde	Neutral
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	Neutral
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Neutral
Streitwertgrenzen	Neutral
Einführung Kostenpflicht	Neutral
Aufsicht des BGer über BStGer und BVGer	Eher negativ

Beurteilung durch die Befragten der drei eidgenössischen Gerichte und Auswertung von Statistiken.

\* Die Befragten in den Kantonen haben diesen Aspekt anders beurteilt und kommen zum Schluss, dass eine gewisse Entlastungswirkung eingetreten ist.

Das Ergebnis ist recht eindeutig: Die Reorganisation am BGer sowie die Schaffung des BVGer haben den wichtigsten Beitrag zur Entlastung des BGer geleistet. Es sind die einzigen beiden Massnahmen, denen auf Grund unserer Erhebungen ein hoher Beitrag zur Zielerreichung zugesprochen wird. Weitere drei Massnahmen (Schaffung des BStGer, Ausbau der Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren gemäss

Artikel 108 und 109 BGG und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht) haben das BGer zwar entlastet, die Entlastungswirkung ist aber nicht sehr hoch. Die übrigen elf untersuchten Veränderungen haben entweder keinen Einfluss auf Ziel 1 gehabt oder das BGer sogar stärker belastet. Insgesamt ist im Sinne der Revision aber eine deutlich positive Entwicklung zu beobachten. Wie bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vermutet, hat die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde eine weitergehende Entlastungswirkung verhindert.

## 18.2 BEITRAG VON MASSNAHMEN ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 2

Bei der Beurteilung von Ziel 2 (Erhöhung des Rechtsschutzes) können wir die Beurteilung breiter abstützen. Neben den Ergebnissen aus den Erhebungen bei den drei eidgenössischen Gerichten liegen Ergebnisse von Seiten der Zielgruppen (Anwaltschaft, Organisationen, Bundesverwaltungsstellen) vor.

### D 18.2: BEITRÄGE EINZELNER MASSNAHMEN DER REVISION ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 2

Massnahmen	Beurteilung des Zielbeitrags von Massnahmen durch befragte Institutionen oder Akteure			
	Eidg. Gerichte	Anwaltschaft	Organisationen	Bundesstellen
Schaffung des BVGer	Sehr positiv	Sehr positiv	Sehr positiv	Sehr positiv
Einheitsbeschwerde	Sehr positiv	Sehr positiv	Sehr positiv	
Schaffung des BStGer	Eher positiv	Sehr positiv	Keine Beurteilung	Eher positiv
Schaffung kantonaler Vorinstanzen	Neutral	Eher positiv	Eher positiv	
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	Sehr positiv	Neutral	Neutral	
Volle Kognition durch BVGer	Sehr positiv			
Reformatorsche Entscheide		Sehr positiv		
Definition Endentscheide		Eher positiv		
Aufschiebende Wirkung Entscheide im vereinfachten Verfahren	Neutral	Ambivalent		
Aufsicht des BGer	Neutral			
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Ambivalent		Keine Beurteilung	
Elektronische Zustellung		Keine Beurteilung		
Neuregelung der Beschwerdefristen		Ambivalent		
Streitwertgrenzen	Neutral	Eher negativ	Neutral	
Einführung Kostenpflicht	Neutral	Eher negativ	Neutral	
Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht	Ambivalent	Sehr negativ	Sehr negativ	

Sechs Massnahmen haben sich nach dem Urteil von mindestens einer Zielgruppe von Befragten sehr positiv auf den Rechtsschutz ausgewirkt. Bei vier Massnahmen haben sogar zwei oder mehr befragte Gruppen eine positive Beurteilung abgegeben (grau markierter Bereich). Besonders hervorzuheben ist die Schaffung des BVGer. Hier liegen von allen vier befragten Personengruppen Ergebnisse vor und alle fallen einheitlich sehr positiv aus. Ebenso darf die Einheitsbeschwerde als eine zentrale Massnahme gelten, die den Rechtsschutz sehr positiv beeinflusst hat. Am anderen Ende der Rangliste stehen die Kostenpflicht, die Anhebung der Streitwertgrenze und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht. Während die ersten beiden Aspekte (nicht unerwartet) von der Anwaltschaft negativ beurteilt werden, gilt die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht auch bei einem Teil der Befragten an den eidgenössischen Gerichten sowie bei den beschwerdeführenden Organisationen als Einschränkung des Rechtsschutzes.

### 18.3 BEITRAG VON MASSNAHMEN ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 3

Das Ziel der Vereinfachung der Verfahren wurde durch die verschiedenen Massnahmen wie folgt tangiert.

#### D 18.3: BEITRÄGE EINZELNER MASSNAHMEN DER REVISION ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 3

Massnahmen	Beurteilung des Zielbeitrags von Massnahmen durch befragte Institutionen oder Akteure			
	Eidg. Gerichte	Anwaltschaft	Organisationen	Bundesstellen
Schaffung des BVGer	Sehr positiv	Eher negativ	Eher positiv	Neutral
Einheitsbeschwerde	Sehr positiv	Sehr positiv		
Reformatatorische Entscheide		Sehr positiv		
Elektronische Zustellung		Eher positiv		
Definition Endentscheide		Eher positiv		
Schaffung kantonaler Vorinstanzen	Neutral	Neutral		
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Neutral	Keine Beurteilung		
Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht	Neutral	Neutral		
Volle Kognition durch BVGer	Neutral			
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	Neutral	Ambivalent		
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Neutral			
Streitwertgrenzen	Neutral	Neutral		
Neuregelung der Beschwerdefristen		Ambivalent		
Aufschiebende Wirkung		Ambivalent		
Einführung Kostenpflicht	Eher negativ	Neutral		
Schaffung des BStGer	Eher negativ	Keine Beurteilung	Keine Beurteilung	Eher negativ

Die Einheitsbeschwerde und die Schaffung des BVGer haben wohl am stärksten dazu beigetragen, dass per Saldo ein positiver Beitrag zu Ziel 3 (Vereinfachung von Verfahren) resultiert. Die Schaffung des BVGer wird allerdings von der Anwaltschaft eher negativ bewertet: Der Grund ist die im Vergleich zur Situation vor 2007 verlängerte Verfahrensdauer für Fälle, die zunächst vom BVGer und anschliessend vom BGer beurteilt werden. Die Möglichkeit von reformatorischen Entscheiden wird von der Anwaltschaft sehr positiv bewertet (kann Verfahren abkürzen, indem Entscheide nicht mehr neu von der Vorinstanz beurteilt werden müssen), hat in der Praxis aber bisher noch kaum eine grosse Bedeutung gespielt. Die Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht verkompliziert eher das Verfahren, weil meist Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege gestellt werden. Die Schaffung des BStGer (die Dauer der Verfahren im Bereich der internationalen Rechtshilfe und der Ausschaffungen hat sich auf Grund des doppelten Instanzenzugs verlängert) schliesslich hat insgesamt das Verfahren eher verkompliziert, indem Entscheide neu von zwei Bundesinstanzen beurteilt werden.

## 19 BEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG AUF GRUNDLAGE DER STATISTISCHEN AUSWERTUNGEN

---

Als dritte Grundlage für eine Gesamtbeurteilung lassen sich die statistischen Daten heranziehen (vgl. ausführlich dazu Kapitel Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). Sie geben in Ergänzung zur summativen Beurteilung und zur Beurteilung auf der Grundlage der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen Auskunft über die Wirkung ausgewählter Massnahmen auf das Ziel 1 der Revision der Bundesrechtspflege. Wir legen zunächst die wichtigsten Befunde dar und stellen diese am Schluss des Kapitels in einer Tabelle im Sinne einer Übersicht zusammen.

### 19.1 AUSWIRKUNGEN AUF GRUND VON VERÄNDERUNGEN AUF STUFE DER KANTONE

Die statistische Analyse hat Daten aus sieben Kantonen gesammelt und anschliessend geprüft, wie sich die Zahl der Beschwerden entwickelt hat, die zwischen 2002 und 2008 gegen kantonale Entscheide beim BGer erhoben worden sind. Generell lässt sich festhalten, dass die Zahl der Beschwerden gegen Entscheide kantonaler Gerichte pro Kanton stark schwankt. Eine systematische Veränderung infolge der Revision der Bundesrechtspflege lässt sich generell nicht beobachten.

Neben dieser allgemeinen Beobachtung lassen sich einige Veränderungen erkennen, die mit der Revision der Bundesrechtspflege in Verbindung stehen. Eine erste Veränderung betrifft Beschwerden ans BGer im Bereich des *öffentlichen Rechts*. Hier ist die Zahl der Beschwerden gegen kantonale Entscheide ab 2006 zurückgegangen. Dieser Trend lässt sich möglicherweise durch folgende Aspekte der Revision zum Teil erklären:

- Die Anpassungen im Bereich des doppelten Instanzenzugs: Wo diese stattgefunden haben (es ist dies gemäss unseren Erhebungen in sieben Kantonen der Fall), hat sich eine gewisse Filterwirkung entfaltet. Die Wirksamkeit dieser Massnahme dürfte sich allerdings in den Zahlen erst ab 1. Januar 2009 (Ablauf der Frist zur Anpassung des kantonalen Rechts) deutlicher manifestieren. Somit kann eine definitive Beurteilung erst später erfolgen.
- Eine Filterwirkung ist von der eingeschränkten Kognition im Sozialversicherungsrecht ausgegangen. Dies hat dazu beigetragen, dass die Zahl der Beschwerden ans BGer im öffentlichen Recht abnimmt.
- Eine Wirkung infolge der Erhöhung der Streitwertgrenze kann mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht beobachtet werden.

Die Zahl der Beschwerden gegen kantonale Entscheide in *Zivil- und Strafsachen* nimmt im Gegensatz zum Bereich des öffentlichen Rechts ab 2007 zu. Aus Sicht der Evaluation ist diese Entwicklung kaum (oder gar nicht) auf die Revision der Bundesrechtspflege zurückzuführen. Vielmehr dürften im wesentlichen folgende Aspekte für die Zunahme verantwortlich sein:

- Zunächst glauben wir, dass es sich bei der Zunahme der Zivil- und Straffälle wenigstens zum Teil um einen *statistischen Effekt* handelt, der auf die Schaffung der Einheitsbeschwerde zurückzuführen ist. Diese hat bekanntlich mehrere unterschiedliche Beschwerdearten nach alter Rechtsmittelordnung ersetzt. Solche „ersetzten“ Beschwerden sind nun teilweise in den Fallstatistiken verblieben, aber neu unter den Rechtsmittelzahlen der Einheitsbeschwerde aufgeführt. Teilweise sind die weggefallenen Beschwerden in der Statistik gar nicht mehr enthalten. Beide Aspekte der statistischen Erfassung von Beschwerden erschweren den Vergleich der Beschwerdezahlen vor und nach 2007 erheblich. So kann es beispielsweise sein, dass eine staatsrechtliche Beschwerde in einem Straffall von der Statistik vor 2007 im öffentlichen Recht, nach 2007 aber unter den Beschwerden im Bereich des Strafrechts geführt werden. Mit anderen Worten, durch die Schaffung der Einheitsbeschwerde werden die Fälle vor und nach 2007 teilweise anderes erfasst.
- Die Beurteilung, in welchem Ausmass das BGG effektiv zu mehr Rechtsmitteln im Zivil- und Strafbereich geführt hat, wird zusätzlich durch das gleichzeitige *Inkrafttreten des neuen aT StGB* erschwert. Dies dürfte ebenfalls zu einer Zunahme der Fälle im Bereich des Strafrechts geführt haben, hat mit der Einführung des Revisions der Bundesrechtspflege aber nichts zu tun. Vielmehr ist die Zunahme der Verfahren eine „normale“ Folgeerscheinung eines neuen Gesetzes, sind damit doch zahlreiche neue Interpretationsfragen verbunden, die höchstrichterlicher Klärung bedürfen und damit zu vermehrten Beschwerden führen.
- Bemerkenswert ist schliesslich, dass die Beschwerden an die Strafrechtliche Abteilung des BGer an sich bereits 2006 (gegenüber den Vorjahren bis 2002) erheblich zugenommen haben. Worauf diese Entwicklung zurückzuführen ist, konnte nicht erklärt werden.

Statistisch werden sich die Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege auf kantonaler Ebene erst ab 2009 respektive ab 2012 besser beurteilen lassen, wenn die Fristen für Anpassungen im kantonalen Recht gemäss BGG abgelaufen sind. Zu diesem Zeitpunkt ist eine erneute Analyse der Statistiken sinnvoll.

## 19.2 AUSWIRKUNGEN DER SCHAFFUNG DES BStGER UND DES BvGER

Im Zusammenhang mit der Schaffung der zwei neuen eidgenössischen Gerichte wurde eine Reihe von spezifischen Daten ausgewertet. Wenden wir uns zunächst der Entwicklung der Fälle beim *BStGer zu*. Ab 2004 steigt die Zahl der Beschwerden gegen Entscheide des BStGer an und zwar absolut und in Prozent der Entscheide des BStGer. Diese Entwicklung ist auf Grund der Revision erklärbar:

- Das BStGer hat zur Aufgabe, die Effektivität der Strafverfolgung zu steigern. Somit ist es logisch, dass nach Aufnahme der Arbeiten durch das Gericht die Zahl seiner Entscheide und die Zahl der Beschwerden gegen diese Entscheide an das BGer zunehmen. Diese Entwicklung ist auf Grund der Revision gewollt (Effizienzvorlage) und in den Daten denn auch zu beobachten.



- Bei einem Vergleich der Zahl der Beschwerden im Bundesstrafrecht vor und nach 2004 zeigt sich eine moderate Entlastungswirkung des BGer.

Insgesamt sind die Daten konsistent mit der Analyse auf der Basis der Befragungen und der Interviews: Die Schaffung des BStGer hat in Teilen einen Entlastungseffekt für das BGer ausgelöst, in bestimmten Bereichen hat es seine Belastung hingegen erhöht.

Die Schaffung des *BVGer* hat eine erhebliche Entlastungswirkung für das BGer zur Folge. Dies lässt sich aus den statistischen Daten ablesen, wenn die Anzahl Beschwerden gegen Entscheide der Rekurskommissionen und der Beschwerdedienste mit der Zahl der Beschwerden verglichen werden, welche gegen Entscheide des *BVGer* erhoben werden. Diese Entlastungswirkung deckt sich mit den Ergebnissen aus Interviews und Umfragen und kann somit als gesichert und plausibel gelten.

### 19.3 ENTWICKLUNG DER GESAMTBELASTUNG DES BGER

Die Summe der Beschwerden, die insgesamt an das BGer gerichtet werden, hat seit 2002 nicht abgenommen. Formal ist zwar ab 2007 ein Rückgang der Beschwerden zu beobachten. Dies ist auf die Einführung der Einheitsbeschwerde zurückzuführen. Wird hingegen die Zahl der Verfassungsprügen hinzugezählt und die Vergleichbarkeit mit der Situation vor 2007 hergestellt (damals wurden Verfassungsprügen über die staatsrechtliche Beschwerde separat eingereicht), ist die Zahl der Beschwerden ans BGer insgesamt gestiegen. Diese Mehrbelastung ist primär durch die Zunahme von Beschwerden im *Zivil- und Strafrecht* induziert worden.

Im Bereich des *öffentlichen Rechts* ist im Vergleich zum Gesamttrend eine unterschiedliche Entwicklung zu beobachten: Die Zahl der Beschwerden im öffentlichen Recht ist zurückgegangen (u.a. auf Grund der Schaffung des *BVGer*, vgl. dazu den vorangegangenen Abschnitt). Gleiches gilt für die Zahl der Beschwerden im *Sozialversicherungsrecht* (Anzahl Beschwerden an die I. und II. sozialrechtlichen Abteilung). Wir führen diesen Rückgang auf die eingeschränkte Kognition in diesem Bereich zurück.

Die Anzahl der Beschwerden ist das eine, das andere die *Dauer der Behandlung* der Beschwerden. Hier lassen die statistischen Daten folgende Schlüsse zu:

- Die durchschnittliche Dauer der Verfahren hat seit 2002 laufend zugenommen und nach 2007 einen starke Steigerung erfahren. Dies ist primär ein statistischer Effekt: Die Verfahrensdauer am *EVG* war seit 2002 fast immer doppelt so hoch, wie jene am BGer. Durch die Integration diese *EVG* in das BGer wurde die durchschnittliche Dauer dadurch insgesamt erhöht.
- Wird die durchschnittliche Verfahrensdauer nur für die Beschwerden im Sozialversicherungsrecht betrachtet, ergibt sich für die Jahre 2007 und 2008 eine Abnahme, die wir auf die eingeschränkte Kognition in diesem Bereich zurückführen. Diese Beobachtung wird zusätzlich gestützt durch die Tatsache, dass die Komplexität der Fälle (gemessen am Umfang der Begründung) in diesem Bereich leicht zurückgegangen ist.

- Eine Abnahme der Dauer des Verfahrens ist auch im Bereich des Zivilrechts und im Bereich des Strafrechts zu beobachten. Es darf vermutet werden, dass dies auf eine Steigerung der Qualität der Entscheide der Vorinstanz zurückzuführen ist, welche durch die Revision positiv beeinflusst worden ist.

Die Zahl der Fälle, auf die *nicht eingetreten* worden ist, ist nicht zurückgegangen, sondern nach 2007 eher gestiegen. Eine Wirkung der Einheitsbeschwerde lässt sich aus den Daten somit nicht ableiten. Allerdings ist hier die Aussagekraft der Daten stark eingeschränkt.

Die statistische Analyse hat gezeigt, dass die *Anzahl der Sitzungen* bei der Beratung von Entscheiden stark rückläufig sind. Die Ursachen sind nicht einfach zu ermitteln, denn an sich hätte die vom Gesetzgeber beabsichtigte Entlastung des BGer von Routinefällen zu einer Vermehrung der Grundsatzurteile (und damit wohl auch der Sitzungen) führen sollen. Die abschliessende Evaluation wird diesbezüglich schlüssigere Antworten liefern müssen.

Die *Komplexität* der Fälle (gemessen am Umfang der Begründungen) ist etwa gleich geblieben. Es lässt sich seit 2007 keine Veränderung feststellen und somit auch nicht auf eine Wirkung respektive ausbleibende Wirkung der Revision schliessen.

Die Statistiken erlauben es, die *Ressourcen* des BGer (Personalbestand) in ein Verhältnis mit der Zahl der Beschwerden zu setzen. Daraus lässt sich Folgendes hinsichtlich der Belastung des BGer ableiten:

- Die Belastung pro RichterIn ist seit 2002 kontinuierlich gestiegen. Erstmals ist 2008 eine leichte Entlastung zu beobachten. Eine moderate Entlastungswirkung infolge der Revision ist plausibel. Eine zuverlässige statistische Aussage kann aber nur eine längere Zeitreihe geben.
- Die Belastung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ist etwa gleich geblieben.
- Im Bereich des Sozialversicherungsrechts ist keine Entlastung sichtbar. Vielmehr hat die Belastung pro RichterIn seit 2002 laufend zugenommen. Eine Entlastung lässt sich nur bei der Dauer der Bearbeitung der Fälle ablesen. Auch hier werden statistisch gesicherte Aussagen erst möglich sein, wenn eine längere Zeitreihe vorliegt.

#### 19.4 ENTLASTUNGSWIRKUNG UND EINZELNE MASSNAHMEN

Die sich aus der statistischen Analyse ergebenden Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Der Aufbau der Tabelle orientiert sich an der Übersicht, wie sie für die summative Bewertung und die Bewertung auf Grundlage der Resultate zu den einzelnen Massnahmen verwendet worden ist und soll einen Vergleich ermöglichen.

Wie bereits mehrfach betont, handelt es sich bei dieser Auswertung um eine vorläufige Beurteilung. Da insbesondere die statistischen Daten aus dem Übergangsjahr verschiedene Verzerrungen aufweisen und für die Beschreibung der Situation nach der Revision nur Daten aus einem Jahr (2008) vorliegen, kann erst eine längere Zeitreihe zu präzisieren und zuverlässigeren Bewertungen führen.

**D 19.1: BEITRÄGE EINZELNER MASSNAHMEN DER REVISION ZUR ERREICHUNG VON ZIEL 1**

Massnahmen	Beitrag zur Zielerreichung
Schaffung des BVGer	Sehr positiv
Schaffung des BStGer	Eher positiv
Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht	Eher positiv
Schaffung kantonaler Vorinstanzen	Neutral*
Teilintegration des EVG	Neutral
Einheitsbeschwerde	Neutral
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Neutral
Streitwertgrenzen	Neutral
Gerichtsorganisation BGer	-**
Entscheide im vereinfachten Verfahren	-**
Oberaufsicht durch Parlament	-**
Richterwahl	-**
Volle Kognition durch BVGer	-**
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	-**
Einführung Kostenpflicht	-**
Aufsicht des BGer über BStGer und BVGer	-**

\* Rückgang der Zahl der Beschwerden gegen kantonale Entscheide im öffentlichen Recht, jedoch Zunahme im Zivil- und Strafrecht; \*\* keine Aussage auf Grund der statistischen Analysen möglich.

Die obige Tabelle lässt zunächst folgenden Schluss zu: Vergleicht man die statistischen Resultate hinsichtlich Ziel 1 mit den Ergebnissen der aggregierten Beurteilung, so zeigt sich eine grosse Übereinstimmung: Namentlich die Entlastungswirkung infolge Schaffung des BVGer und des BStGer sowie die Einführung der Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsrecht werden bestätigt. Wie bei der Beurteilung auf der Grundlage der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen können keine Entlastungswirkungen für folgende Veränderungen beobachtet werden: Veränderungen auf Stufe der Kantone, Teilintegration des EVG, Einführung der Einheitsbeschwerde, Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung und Einführung der Streitwertgrenze.

## 20 VORLÄUFIGE GESAMTBEURTEILUNG DER ZIELERREICHUNG: SYNTHESE

Um eine Gesamtbeurteilung zu erhalten, vergleichen wir an dieser Stelle die summative Beurteilung (Gesamturteil der befragten Personen zur Zielerreichung der Reform) mit der aggregierten Beurteilung auf Basis der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen.

Die folgende Tabelle fasst die Resultate der beiden Beurteilungen zu *Ziel 1* aus Sicht der eidgenössischen Gerichte zusammen.

### D 20.1: GESAMTBEURTEILUNG DER ERREICHUNG VON ZIEL 1: ENTLASTUNG DES BGER

	Beurteilung aus Sicht der eidgenössischen Gerichte
Summative Beurteilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziel mehrheitlich erreicht</li> <li>- Befragte am BGer bewerten Zielerreichung allerdings deutlich kritischer</li> </ul>
Beurteilung auf Basis der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grosser Beitrag durch Veränderung der Gerichtsorganisation und der Schaffung des BVGer</li> <li>- Eher positiver Beitrag durch Schaffung BStGer, durch Entscheide im vereinfachten Verfahren und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht</li> <li>- Zehn Massnahmen der Revision weitgehend ohne Wirkung auf die Arbeitsbelastung</li> <li>- Mehrbelastung durch Aufsichtsfunktion des BGer über BVGer und BStGer</li> </ul>
Statistische Analyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grosser Beitrag durch Schaffung des BVGer</li> <li>- Eher positiver Beitrag durch Schaffung BStGer</li> <li>- Eher positiver Beitrag durch Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht</li> </ul>

Auf Grund der bisherigen Analyse können wir festhalten, dass die Entlastung des BGer teilweise erreicht worden ist: Verantwortlich dafür ist primär die Reorganisation innerhalb des Gerichts und die Schaffung des BVGer. Die Schaffung des BStGer, die erweiterte Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren und die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht haben einen (kleineren) Entlastungsbeitrag geleistet. Dieser ist allerdings nicht so hoch ausgefallen, wie ursprünglich beabsichtigt. Ein Entlastungseffekt, der durch den Verzicht auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde hätte erzielt werden können, wurde nicht realisiert. Es fällt zudem auf, dass eine Reihe von Massnahmen, die potenziell eine Entlastungswirkung beinhalten (Streitwertgrenzen, Kostenpflicht, Teilintegration des EVG, Schaffung der Vorinstanzen) nicht die erwartete oder gar keine Entlastungswirkung gebracht haben. Möglicherweise wird noch eine Entlastungswirkung nach Einrichtung der Vorinstanzen auf Stufe der Kantone eintreten. Auf Grund der Erhebungen in den Kantonen muss diesbezüglich aber vor zu hohen Erwartungen gewarnt werden. Die Befragungen beim BGer weisen zudem darauf hin, dass eine subjektive Entlastungswirkung nur begrenzt einge-

treten ist: Viele Richterinnen und Richter fühlen sich trotz der Revision der Bundesrechtspflege (zu stark) belastet.

Das Gesamtergebnis bezüglich der Erhöhung des Rechtsschutzes präsentiert sich wie folgt. Im ersten Teil der Tabelle sind die Ergebnisse der summativen Beurteilung aufgeführt. Der zweite Teil enthält eine Übersicht über die Wirkungen einzelner Massnahmen auf *Ziel 2*.

**D 20.2: GESAMTBEURTEILUNG DER ERREICHUNG VON ZIEL 2: ERHÖHUNG DES RECHTSSCHUTZES**

	Beurteilung aus Sicht der...		
	Eidgenössischen Gerichte	AnwältInnen	Organisationen/ Bundesverwaltungsstellen
Summative Beurteilung	- Rechtsschutz ist gestiegen, insbesondere durch Schaffung erstinstanzlicher eidgenössischer Gerichte	- Gestiegener Rechtsschutz - An einigen Stellen wieder relativiert worden (v.a. Sozialversicherungsrecht)	- Gestiegener Rechtsschutz - An einigen Stellen wieder relativiert worden (v.a. Sozialversicherungsrecht)
Beurteilung auf Basis der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen	- Schaffung BVGer sehr positiv	- Schaffung BVGer sehr positiv	- Schaffung BVGer sehr positiv
	- Schaffung BStGer eher positiv	- Schaffung BStGer sehr positiv	- Schaffung BStGer eher positiv
	- Einheitsbeschwerde sehr positiv	- Einheitsbeschwerde sehr positiv	- Einheitsbeschwerde sehr positiv
	- Schaffung kantonale Vorinstanzen eher positiv	- Schaffung kantonale Vorinstanzen eher positiv	- Schaffung kantonale Vorinstanzen eher positiv
	- Elf untersuchte Massnahmen haben geringe oder keine positiven Effekte gehabt		
	- Einführung Kostenpflicht neutral	- Einführung Kostenpflicht eher negativ	- Einführung Kostenpflicht neutral
	- Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht ambivalent	- Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht sehr negativ	- Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht sehr negativ

Bei der Erreichung von Ziel 2 konkurrenzieren sich zwei Effekte. Auf der einen Seite zeigen unsere Erhebungen, dass die Schaffung des BVGer, die Einführung der Einheitsbeschwerde und (weniger ausgeprägt) die Schaffung des BStGer und der doppelte Instanzenzug auf kantonaler Ebene den Rechtsschutz erhöht haben. Umgekehrt hat nach Ansicht eines Teils der Befragten die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht sowie die Kostenpflicht eine negative Wirkung auf den Rechtsschutz. An diesem Punkt ist eine klare Zielkonkurrenz zwischen den Zielen 1 und 2 der Reform zu beobachten: Die Massnahmen, die sich negativ auf den Rechtsschutz auswirken, haben gleichzeitig eine Entlastungswirkung. Allerdings geht diese Zielkonkurrenz nicht so

weit, dass die Entlastung des BGer vollständig mit einer Reduktion des Rechtsschutzes hätte „erkauft“ werden müssen. Vielmehr ist es gelungen, wenigstens einen Teil der Zielkonkurrenz durch die Schaffung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und der Einheitsbeschwerde zu entschärfen.

Eine Reihe weiterer Massnahmen (z.B. aufschiebende Wirkung von Beschwerden ans BGer, Definition von Endentscheiden usw.) hat sich ebenfalls positiv auf den Rechtsschutz ausgewirkt. Allerdings ist der Zielbeitrag auf Grund unserer Erhebungen klein zu veranschlagen. Neun untersuchte Massnahmen haben schwache oder keine Auswirkung auf den Rechtsschutz.

Wenden wir uns dem *Ziel 3* zu, der Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen. Die Ergebnisse der summariven Beurteilung und der Beurteilung auf der Basis der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen präsentieren sich wie folgt:

#### D 20.3: GESAMTBEURTEILUNG DER ERREICHUNG VON ZIEL 3: VEREINFACHUNG VON VERFAHREN

	Beurteilung aus Sicht der ...		
	Eidgenössischen Gerichte	Kantone	AnwältInnen
Summative Beurteilung	- Verfahren wurden eher vereinfacht, jedoch bleibt Zugang zu den eidgenössischen Gerichten kompliziert	- Praktisch keine Vereinfachung von Verfahren auf kantonaler Ebene, jedoch auf Bundesebene Vereinfachung durch Einheitsbeschwerde	- Verfahren wurden vereinfacht, insbesondere durch die Einführung der Einheitsbeschwerde
Beurteilung auf Basis der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen	- Schaffung BVGer sehr positiv	- Schaffung BVGer sehr positiv	- Schaffung BVGer sehr positiv oder neutral
	- Einheitsbeschwerde sehr positiv	- Einheitsbeschwerde sehr positiv	
	- Zwölf untersuchte Massnahmen haben geringe oder keine positiven Effekte gehabt		
	- Schaffung Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht eher negativ		
	- Schaffung BStGer eher negativ		- Schaffung BStGer eher negativ

Die Revision hat einen positiven Beitrag zu Ziel 3 geleistet, auch wenn die Wirkungen im Vergleich zu Ziel 1 und 2 eher weniger stark ausgeprägt sind. Verantwortlich für die Vereinfachung von Verfahren sind auf Grund unserer Erhebungen primär zwei Massnahmen: Die Schaffung des BVGer und der Einheitsbeschwerde. Nicht weniger als elf Massnahmen haben eine eher bescheidene oder gar keine Wirkung hinsichtlich der Vereinfachung der Verfahren. Die Schaffung des BStGer wird in diesem Zusammen-

hang gar negativ bewertet: Hier zeigt sich eine Zielkonkurrenz zu Ziel 2: Während die Schaffung des BStGer auf der einen Seite den Rechtsschutz erhöht hat, wurden durch die Einsetzung des Gerichts Verfahren auch verlängert und verkompliziert. In der Summe ist durch die Revision aber ein positiver Beitrag zur Vereinfachung der Verfahren eingetreten.

Fassen wir die Ergebnisse zusammen, so kommt die Evaluation zu folgendem vorläufigen Schluss: Die untersuchten Massnahmen haben bisher einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele geleistet. Die Schaffung des BVGer, die Einführung der Einheitsbeschwerde und die Reorganisation des BGer sind im Hinblick auf die Zielerreichung von zentraler Bedeutung. Ambivalent sind besonders die Wirkungen der Massnahmen im Sozialversicherungsrecht einzuschätzen (Kostenpflicht, Einschränkung der Kognition): Hier kommt die Zielkonkurrenz von Ziel 1 und 2 deutlich zum Ausdruck. Das Gleiche gilt für die Schaffung des BStGer, das auf der einen Seite den Rechtsschutz erhöht und auf der anderen Seite aber zu aufwändigeren Verfahren geführt hat (Zielkonkurrenz zwischen Ziel 2 und 3).

## 21 AUSBLICK

Die vorliegende Studie ist ein Zwischenbericht. Um eine umfassende Evaluation der Reform der Bundesrechtspflege zu gewährleisten, ist es nötig, die Umsetzung der Reform über einen grösseren Zeitraum hin zu untersuchen. Zudem ermöglicht es dieses Vorgehen, Resultate in einem Längsschnittvergleich zu betrachten.

Im Sinne eines Ausblicks sind in der folgenden Tabelle die weiteren Schritte aufgeführt, welche im Rahmen des Projekts „Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege“ zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

## D 21.1: WEITERE ARBEITSSCHRITTE

Zu übernehmende Arbeiten	Zeitraum
Workshop zur Diskussion von Zwischenbericht I mit der Begleitgruppe	23. Februar 2010
Analyse von Bundesgerichtsurteilen	1. und 2. Quartal 2011
Interviews bei den eidgenössischen Gerichten, Teil II	1. und 2. Quartal 2011
Online-Umfrage bei den eidgenössischen Gerichten, Teil II	3. und 4. Quartal 2011
Online-Umfrage bei oberen kantonalen Gerichten, Teil II	3. und 4. Quartal 2011
Zwischenbericht II und Begleitgruppensitzung 2	4. Quartal 2011
Auswertung von Statistiken, Teil II	1. und 2. Quartal 2012
Schlussbericht und Begleitgruppensitzung 3	4. Quartal 2012

Zu den Erhebungen zu mehreren Zeitpunkten ist zu bemerken, dass die erste Erhebung jeweils in einer grösseren Tiefe durchgeführt wurde. Beispielsweise werden die Online-Befragungen bei den eidgenössischen Gerichten im Jahr 2011 primär quantitative Fragen behandeln und sich auf ausgewählte Aspekte konzentrieren, welche auf Grund der bereits vorliegenden Ergebnisse als zentral erscheinen.

Ziel des Projekts „Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege“ ist eine erste Gesamtwürdigung der Reform. Zu diesem Zweck werden alle Ergebnisse aus den einzelnen Arbeitsschritten summarisch zusammengefasst. Basierend darauf lassen sich operative und strategische Empfehlungen im Hinblick auf Veränderungsbedarf ableiten. In einem Schlussbericht von zirka 30 Seiten werden die Resultate in komprimierter Form sowie die Empfehlungen aufgezeigt. Der Schlussbericht wird Ende 2012 vorliegen.



## ANHANG I: INTERVIEWTE PERSONEN

Die folgende Liste zeigt alle Personen auf, mit denen im Rahmen der Evaluation der Reform der Bundesrechtspflege qualitative Interviews geführt worden sind.

## DA I: INTERVIEWPARTNER UND -PARTNERINNEN

Name	Funktion	Gericht/Ort
Mitarbeitende eidgenössische Gerichte		
Aeschlimann, Arthur	a. Bundesgerichtspräsident	BGer, Lausanne
Bandli, Christoph	Präsident BVGer	BVGer, Bern
Bürki, Susanna	Mitarbeiterin Zentrale Kanzlei	BVGer, Bern
Graf, Stefan	Gerichtsschreiber	BStGer, Bellinzona
Gregori Al-Barafi, Mascia	Generalsekretärin	BStGer, Bellinzona
Grünvogel, Roger	Gerichtsschreiber	BGer, Luzern
Haag, Stephan	Gerichtsschreiber	BGer, Lausanne
Keller, Andreas J.	Richter, Vizepräsident	BStGer, Bellinzona
Leu, Prisca	Generalsekretärin	BVGer, Bern
Meuli, Alberto	Richter	BVGer, Bern
Meyer, Lorenz	BGerpräsident	BGer, Lausanne
Meyer, Ulrich	Richter	BGer, Luzern
Reichmuth, Caroline	Mitarbeiterin Kanzlei	BStGer, Bellinzona
Scheyli, Martin	Gerichtsschreiber	BVGer, Zollikofen
Tschümperlin, Paul	Generalsekretär	BGer, Lausanne
Wüthrich, Walter	Richter	BStGer, Bellinzona
Anwältinnen und Anwälte		
Bovay, Benoît	Anwalt	Lausanne
Fellmann, Walter	Anwalt	Luzern
Fingerhuth, Thomas	Anwalt	Zürich
Illes, Ruedi	Leiter Anwaltschaft Caritas Schweiz	Luzern
Nordmann, Philippe	Anwalt	Lausanne
Pfister, Heidi	Anwältin	Luzern
Sidler, Max	Anwalt	Zug
Bundesverwaltungsstellen		
Leber, Marino	Ehemaliger Projektleiter Totalrevision Bundesrechtspflege	Bundesamt für Justiz, Bern
Offner, Astrid	Stv. Chefin Fachbereich Internationale Verträge	Bundesamt für Justiz, Bern
Schneider, Ruedi	Stv. Leiter	Eidgenössische Spielbankkommission, Bern

Name	Funktion	Gericht/Ort
Kantonale Gerichte		
Dayer-Schmid, Eve-Marie	Präsidentin	Kantonsgericht Wallis
Epard, Muriel	Präsidentin	Kantonsgericht Waadt
Epiney-Colombo, Emanuela	Präsidentin	Tribunale di appello, Tessin
Grünig, Christine	Präsidentin	Sozialversicherungsgericht Zürich
Herzog, Ruth	Präsidentin	Verwaltungsgericht Bern
Marti, Hans-Peter	Präsident	Obergericht Solothurn
Werner, David	Präsident	Obergericht Schaffhausen

## ANHANG II: METHODEN

Im Folgenden werden die wichtigsten Angaben zu den quantitativen Methoden, die bei der Evaluation zur Anwendung gekommen sind, aufgezeigt.

Quantitative Online-Befragung bei den drei eidgenössischen Gerichten  
Die Online-Befragungen bei den eidgenössischen Gerichten wurden mit Unterstützung und in enger Zusammenarbeit mit den drei Gerichten durchgeführt. Diese stellten die E-Mail-Adressen zur Verfügung und informierten die Mitarbeitenden vorab schriftlich über die Befragung. Die befragten Personen hatten die Möglichkeit, in deutscher, italienischer oder französischer Sprache an der Befragung teilzunehmen. Sie konnten auf Wunsch eine Druckversion des Fragebogens anfordern und die Fragen auf Papier ausfüllen. Um den Rücklauf zu verbessern, wurde ein Erinnerungsmail versendet. Die Ausschöpfungsquote ist mit rund zwei Dritteln an allen drei Gerichten als hoch zu bezeichnen.

DA 2: VEREILUNG AUSGEWÄHLTER MERKMALE IN DER GRUNDGESAMTHEIT UND DER STICHPROBE

Merkmale	Anteil Grundgesamtheit	Anteil Rücklauf
	BGer	
	Geschlecht	
Verteilung nach Geschlecht (Anteil befragte Männer)	56.6% (124)	63.3% (88)
	Funktion	
Richterinnen und Richter	17.4% (38)	21.8% (31)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	62.1% (136)	66.2% (94)
Andere Mitarbeitende	20.5% (45)	12.0% (17)
	BVGer	
	Geschlecht	
Verteilung nach Geschlecht (Anteil befragte Männer)	49,2% (187)	52.6% (111)
	Funktion	
Richterinnen und Richter	19.5% (74)	22.3% (50)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	50.5% (192)	55.4% (124)
Andere Mitarbeitende	30% (114)	22.3% (50)
	BSstGer	
	Geschlecht	
Verteilung nach Geschlecht (Anteil befragte Männer)	52.6% (30)	57% (21)
	Funktion	

Richterinnen und Richter	32% (18)	32% (12)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	33% (19)	27% (10)
Andere Mitarbeitende	35% (20)	46% (17)

Absolute Werte in Klammer.

Die Verteilung zeigt, dass der Anteil der Männer im Rücklauf etwas höher liegt, als in der Grundgesamtheit. Die Differenz liegt allerdings bei maximal 8 Prozent und lässt aus unserer Sicht nicht auf eine Verzerrung schliessen. In unseren Erhebungen konnten wir zudem keine genderspezifischen Effekte beobachten. Ferner haben Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber etwas häufiger geantwortet, als die anderen Mitarbeitenden. Einzig beim BStGer haben die anderen Mitarbeitenden am stärksten auf die Umfrage reagiert und sind im Vergleich zur Grundgesamtheit etwas überrepräsentiert. Einen Grund für diese unterschiedliche Reaktion konnten wir nicht ermitteln. Insgesamt kann dank des hohen Rücklaufs von einer repräsentativen Erhebung gesprochen werden. Die beobachteten Verzerrungen im Rücklauf sind klein. Da vielfach eine Differenzierung der Antworten nach Gruppen vorgenommen wird, gehen wir davon aus, dass die Ergebnisse durch den Rücklauf nicht verzerrt sind.

#### Quantitative Online-Befragung bei den kantonalen Gerichten

Für die Online-Befragung bei den kantonalen Gerichten musste zuerst eine Adressliste aller oberen Gerichte erstellt werden. Da die Struktur der Rechtspflege in den Kantonen sowie die Zahl der Gerichte zwischen den Kantonen grosse Unterschiede aufweisen, erforderte die Adressrecherche einen hohen Aufwand. In einem vom Bundesamt für Justiz versendeten Schreiben wurden alle Gerichte gebeten, E-Mail-Adressen von je zehn Richterinnen und Richtern und Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern an Interface zu versenden. Bei kleineren Kantonen oder Gerichten konnte diese Anzahl unterschritten werden. Insgesamt wurden damit 339 E-Mail-Adressen gesammelt und ebenso viele Personen kontaktiert. Der Kanton Wallis lieferte trotz mehrmaligem Kontakt keine Adressen. Der Rücklauf ist mit über 60 Prozent als gut zu bezeichnen.

Die untenstehende Tabelle zeigt, dass sich der Rücklauf relativ gleichmässig auf die Kantone verteilt mit zwei Einschränkungen: Im Kanton Nidwalden und im Kanton Uri sind die Rückläufe deutlich schlechter, in den Kantonen Waadt und Obwalden hingegen besonders gut. Ferner wurde, gemessen an der Grösse der Kantone, in St. Gallen und Schaffhaussen überdurchschnittlich viele Personen kontaktiert. An sich könnten solche Verzerrungen mittels einer Gewichtung der Antworten ausgeglichen werden. Wir haben davon aber aus drei Gründen abgesehen. Zum einen weichen die Antworten aus den Kantonen, die überrepräsentiert sind nicht wesentlich von den Gesamtergebnissen ab, es tritt keine systematische Verzerrung der Ergebnisse auf. Zum anderen steht bei der quantitativen Befragung an den kantonalen Gerichten keine exakte Messung, sondern die Erhebung von Tendenzen im Vordergrund. Schliesslich würde drittens die Nachvollziehbarkeit der Resultate durch eine Gewichtung erschwert.

## DA 3: VERTEILUNG DER UMFRAGE NACH KANTONEN

Merkmale	Anteil Grundgesamtheit	Anteil Rücklauf
Versand Total	340	216 63%
Verteilung nach Kantonen		
AG	20	12
AI	1	0
AR	3	3
BL	7	4
BS	6	6
BE	25	20
FR	19	13
GE	27	8
GL	9	5
GR	17	8
JU	8	5
LU	21	13
NE	4	3
NW	5	0
OW	3	3
SG	38	23
SH	13	6
SO	10	6
SZ	2	1
TI	6	5
TG	9	5
UR	7	2
VD	18	17
VS	0	0
ZH	43	29
ZG	19	14

## Quantitative schriftliche Befragung bei Bundesstellen

Total 54 Bundesverwaltungsstellen sind mit einem schriftlichen Fragebogen zu den Auswirkungen der Reform der Bundesrechtspflege in ihrem Aufgabenbereich bedient worden. Es handelt sich um Stellen, deren Entscheide beim BVGer oder BStGer angefochten werden können. Teilweise sind die Verwaltungsstellen ihrerseits wiederum klageberechtigt und können Entscheide ans BGer weiterziehen. Die Adressen der Bundesstellen wurden vom Bundesamt für Justiz gesammelt und der Evaluation zur Verfügung gestellt. Von den angeschriebenen 54 Amtsstellen haben 33 geantwortet, was einem Rücklauf von 61.1 Prozent entspricht. Angesichts der Tatsache, dass die Adressen nicht personifiziert waren, kann der Rücklauf als sehr gut bezeichnet werden.

## Quantitative Online-Befragung bei Anwältinnen und Anwälten

Zur Befragung der Anwältinnen und Anwälte wurde vom BGer ein Liste mit Personen geliefert, die sowohl unter dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) als auch unter dem neuen BGerGesetz (BGG) mindestens fünf Mal prozessführend vor dem BGer aufgetreten sind. Über die Website des Schweizerischen Anwaltsverbands wurden E-Mail-Adressen dieser Personen recherchiert. Gesamthaft wurden 560 Anwältinnen und Anwälte per E-Mail um ihre Teilnahme an der Online-Befragung gebeten. Die angeschriebenen Personen wurden zwei Mal gemahnt. Dennoch war der Rücklauf nicht höher als 26.8 Prozent. Der Grund liegt aus unserer Sicht darin, dass die angeschriebenen Personen auf Grund ihrer starken beruflichen Belastung eine schwierig zu befragende Zielgruppe darstellen. Dank der hohen Stichprobe von 560 Personen erreicht die absolute Zahl von 150 Befragten einen Wert, der dennoch quantitative Aussagen ermöglicht.

Zur Grundgesamtheit der angeschriebenen Anwältinnen und Anwälte liegen sehr wenige Angaben vor, die eine Überprüfung einer Verzerrung im Rücklauf ermöglicht hätten. Einzig für die Verteilung nach Geschlecht und für den Anteil der Sprachregionen lassen sich Grundgesamtheit und Rücklauf vergleichen. Die Daten zeigen, dass weder was das Geschlecht noch was die Verteilung nach Sprachregionen angeht, eine Verzerrung der Stichprobe zu beobachten ist. Der hohe Anteil der Romandie besteht bereits in der Datenbank des BGer. Offenbar gibt es viel mehr Anwältinnen und Anwälte aus der Romandie, die regelmässig (mehr als 5-mal) Prozesse vor BGer führen. Gründe für diese gemessen an der Bevölkerung ungleiche Verteilung konnten wir keine eruieren.

DA 4: VERTEILUNG DER RÜCKLÄUFE BEI DER BEFRAGUNG DER ANWÄLTINNEN UND ANWÄLTE

Merkmale	Anteil Grundgesamtheit	Anteil Rücklauf
Anteil Westschweiz und Tessin	48.4% (272)	46.6% (68)

## Quantitative schriftliche Befragung bei beschwerdeberechtigten Organisationen

Als letzte quantitative Erhebung wurden total 34 gemeinnützige Organisationen, die Beschwerde vor dem BGer erheben können schriftlich per Post befragt. Bei den Organisationen handelt es sich um Versichertenorganisationen, Mieterverbände, Arbeitnehmerorganisationen, Umweltschutzorganisationen und Konsumentenschutzorganisationen. Die Liste der Organisationen wurde von den Auftragnehmern gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz zusammengestellt. Total haben 17 der Organisationen bei der Umfrage mitgemacht, was einem Rücklauf von 50 Prozent entspricht. Da auch hier keine personifizierten Adressen vorlagen, wurde mit einer telefonischen Nachfassaktion der Rücklauf erhöht.

## ANHANG III: LITERATUR (AUSWAHL)

- Aemisegger, Heinz (2006): Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen.
- Aeschlimann, Arthur (2007): Justizreform 2000 – Das BGer und sein Gesetz, in: Die Schweizer Richterzeitung Justice – Justiz – Giustizia 2007/4.
- Aeschlimann, Arthur (2009): Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, in: Parlament, Parlement, Parlamento, März 2009, Bern.
- Amtliches Bulletin (2009): N 1211/BO 2009 N 1211.
- Auer, Christoph (2006): Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in: ZBl 3/2006.
- Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001.
- Bundesamt für Justiz (2008): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege, Pflichtenheft, Bern.
- BGer (2003): Geschäftsbericht 2002, Amtstätigkeit des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, Bern.
- BGer (2008): Geschäftsbericht 2007, Bern.
- BGer (2009): Bundesgericht Geschäftsbericht 2008, Bern.
- BGer (2010): Bundesgericht Geschäftsbericht 2009, Bern.
- BStGer (2008): Geschäftsbericht 2007, Bellinzona.
- BStGer (2009): Geschäftsbericht 2008, Bellinzona.
- BVGer (2008): Geschäftsbericht 2007, Bern.
- BVGer (2009): Geschäftsbericht 2008, Bern.
- BUWAL (2000) (Hrsg.): Wie wirkt das Beschwerderecht der Umweltschutzorganisationen, Kurzfassung der Evaluation von Flückiger, Alexandre; Morand, Charles-Albert; Tanquerel, Thierry; Universität Genf, bearbeitet von Urs Steiger, Bern.
- Diggelmann, Peter (2007): Auswirkungen des BGG auf das Verfahren der Kantone, besonders des Kantons Zürich, in: Meier, Isaak et al. (Hrsg.): Wege zum BGer in

Zivilsachen nach dem Bundesgerichtsgesetz. Zürich/St. Gallen.

Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (2006) (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen.

Keller, Andreas (2007): Strafverfahren des Bundes, Praxis der Beschwerdekammer des BStGer zu Verfahrensfragen, in AJP/PJA 2/2007.

Kiss, Christina (2003): Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003.

Kuhn, Mathias (2001): Die Einheitsbeschwerde – mehr Rechtsschutz oder Entlastung des BGer?, in: Schindler, Benjamin; Schlauri, Regula (Hrsg.): Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verfahren. Zürich.

Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, in: Die Schweizer Richterzeitung Justice – Justiz – Giustizia 2009/1.

Mader, Luzius (2006): La réforme de la justice fédérale: genèse et grands principes, in: Bellanger, François; Tanquerel, Thierry (Hrsg.): Les nouveaux recours fédéraux en droit public, Genf/Zürich/Basel.

Medienmitteilung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates, 28. August 2009.

Niggli, Marcel Alexander; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (2008): Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, Basel.

Sarbach, Martin (2006): BGG und Zivilverfahren, in: Jusletter 18. Dezember 2006.

Seiler, Hansjörg; von Werdt, Nicolas; Güngerich, Andreas (2006): Bundesgerichtsgesetz (BGG), Bern.

Tophinke, Esther (2006): Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBl 2/2006.

Tschannen, Pierre (Hrsg.) (2006): Neue Bundesrechtspflege, BTJP 2006, Bern.

Tschümperlin, Paul (2009): Die Aufsicht des BGer, in: Schweizerische Juristen-Zeitung, Jg. 105.

Walther, Fridolin (2006): Auswirkungen des BGG auf die Anwaltschaft/Parteivertretung, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): Die Reorganisation der Bundesrechtspflege – Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen.

Weissenberger, Philippe (2006): Das BVGer, AJP/PJA 12/2006.



IMPRESSUM

---

Prof. Dr. Andreas Lienhard (Projektleiter)

Andreas Lienhard studierte Rechtswissenschaften an der Universität Bern und erwarb 1991 das bernische Fürsprecherpatent. Er arbeitete alsdann in verschiedenen Funktionen am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern. 2002 habilitierte er mit einer Forschungsarbeit zum Thema „Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse“. Seit September 2002 ist Andreas Lienhard geschäftsführender Direktor des Kompetenzzentrums für Public Management (kpm) sowie seit Juli 2005 Direktor am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern. Zudem ist Andreas Lienhard Mitglied der Direktion des Swiss Public Administration Network (SPAN) sowie der Studienleitung des interuniversitären Master of Arts in Public Management and Policy (Master PMP). Seine Schwergewichte in Lehre und Forschung sowie in der Expertentätigkeit für Bund, Kantone und Gemeinden liegen in den Bereichen Staats- und Verwaltungsreformen, Justizreformen, Öffentliches Finanz- und Wirtschaftsrecht sowie Rechtsetzung.

Dr. Stefan Rieder (Co-Projektleiter)

Stefan Rieder hat an der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern Volkswirtschaft und Politologie studiert. Nach einem Forschungsaufenthalt in Deutschland als Stipendiat des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung promovierte er mit der Dissertation „Regieren und Reagieren in der Energiepolitik. Die Strategien Dänemarks, Schleswig-Holsteins und der Schweiz im Vergleich“ bei Prof. Wolf Linder an der Universität Bern. Stefan Rieder ist seit 1994 bei Interface tätig. Er führt den Bereich Organisation und Verwaltungsmanagement und ist Mitinhaber des Unternehmens. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich der Reform öffentlicher Verwaltungen sowie in der Energiepolitik. Insbesondere ist er als Evaluator und als Berater bei der Planung und Umsetzung von Verwaltungsreformen tätig. Rieder verfügt über mehr als 15 Jahre Erfahrung in der Evaluation von politischen Programmen. Er ist Dozent an der Hochschule Luzern Wirtschaft.

Prof. Dr. Martin Killias (Teilprojektleiter)

Dr. iur. und Soziologe (lic. phil., Uni Zürich), Zürcher Anwaltspatent. Längere Studienaufenthalte in den USA und später Gastdozent in Kanada, USA, Niederlande, England und Italien. Professor und Institutsdirektor an der Uni Lausanne (1982–2006), seither an der Uni Zürich Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht. Seit 1984 (und noch bis Ende 2008) nebenamtlicher Richter am Bundesgericht.

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 31. März 2010

Projektnummer: P08-40