

Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege

Zwischenbericht II zuhanden des Bundesamtes für Justiz

Bern/Zürich/Luzern, den 1. Oktober 2012

Evaluatoren:

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Universität Bern

Dr. rer. pol. Stefan Rieder, Interface Luzern

Prof. Dr. iur. Martin Killias, Universität Zürich

Christof Schwenkel, Dipl.Verw.-Wiss., Interface Luzern

Sophie Nunweiler, lic. phil.I, Universität Zürich

Andreas Müller, MLaw, Rechtsanwalt, Universität Bern

Expertengremium:

Prof. Dr. Walter Kälin

Prof. Dr. Frédéric Varone

PD Dr. Ueli Kieser

Prof. Dr. Jolanta Kren Kostkiewicz

Dr. Miriam Lendfers

Prof. Dr. Peter Ludwig

Prof. Dr. Alexander Markus

a. Obergerichter Fabio Righetti

INHALTSVERZEICHNIS

I	EINLEITUNG	4
1.1	Evaluationsgegenstände und Fragestellung	4
1.2	Methoden	5
1.3	Abgrenzung der Untersuchung	8
1.4	Aufbau Bericht	9
TEIL I:	LÄNGSSCHNITTVERGLEICH 2009 UND 2011	10
2	WIRKUNGEN VON ORGANISATORISCHEN VERÄNDERUNGEN	11
2.1	Veränderungen tägliche Arbeit	11
2.2	Teilintegration EVG	12
2.3	Straffung der Gerichtsorganisation und Koordination der Rechtsprechung	15
2.4	Schaffung des BVGer	18
2.5	Schaffung des BstGer	25
2.6	Aufsicht und Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte	29
3	VERÄNDERUNGEN ABLÄUFE, AUFGABEN, RECHTSMITTEL	34
3.1	Auswirkungen des doppelten Instanzenzuges	34
3.2	Auswirkungen der Veränderungen der Kognition	45
3.3	Veränderung von Rechtsmitteln	49
3.4	Weitere ausgewählte Massnahmen	52
4	ANALYSE DER OUTPUTS I: ERGEBNISSE DER ONLINE- BEFRAGUNG UND INTERVIEWS	61
4.1	Selbstbeurteilung der Qualität der Rechtsprechung durch die eidgenössischen Gerichte	61
4.2	Beurteilung Qualität der Rechtsprechung aus Sicht der Anwaltschaft	65
5	VARIATION DES OUTPUTS: RESULTATS DE L'ANALYSE DES DONNEES	68
5.1	Analyse des données des instances inférieures au Tribunal fédéral	68
5.2	Analyse des données du Tribunal fédéral	90
6	WIRKUNGEN BEI DER ANWALTSCHAFT	129
6.1	Beurteilung von Veränderungen	129
6.2	Änderungen von Rechtsmitteln und Verfahren	131
6.3	Auswirkungen des doppelten Instanzenzuges	140

TEIL II: QUALITATIVE ANALYSE VON URTEILEN	149
7 KONZEPT DER URTEILSANALYSE	150
7.1 Vorgehen, Gegenstand, Vergleichsebene und Fragestellung	150
7.2 Methode	153
7.3 Zur Untersuchung von in der amtlichen Sammlung nicht publizierten Urteilen	156
8 ERGEBNISSE DER URTEILSANALYSE	159
8.1 Auswirkungen auf die Begründungsdichte (A01)	159
8.2 Auswirkungen auf die Kognition (A02)	162
8.3 Veränderung Zwischen- und Endentscheid (A03)	166
8.4 Begründungspflicht und Rügeprinzip (A04)	172
8.5 Begriff des Schützenswerten Interesses (A05)	173
8.6 Ausnahmekatalog (A06)	174
8.7 Einführung der Einheitsbeschwerde (A07)	176
8.8 Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung (A08)	176
9 FOLGERUNGEN UND ANREGUNGEN	179
9.1 Folgerungen	179
9.2 Anregungen	184
TEIL III: GESAMTERGEBNIS	188
10 GESAMTBEWERTUNG	189
10.1 Bewertung der Zielerreichung aufgrund der Ergebnisse der einzelnen Massnahmen	189
10.2 Bewertung der Zielerreichung durch Gerichte und Anwaltschaft	193
10.3 Bewertung der Erreichung von Ziel 1 aufgrund der statistischen Analyse	198
10.4 Bewertung der Zielerreichung aufgrund der Urteilsanalyse	203
11 SYNTHESE	205
ANHANG	209
A1 Methoden 2011	209
A2 Liste unbedeutender Fälle laut BGer	210
A3 Interviewte Personen Phase II	211
A4 Ergebnisse der Urteilsanalyse	212
WEITERE INFORMATIONEN	213

I EINLEITUNG

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.

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 (BJ) hat eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Interface Politikstudien Forschung Beratung sowie der Universität Zürich mit der Evaluation der Totalrevision betraut. Die Resultate einer ersten Evaluationsphase auf der Basis von Erhebungen des Jahres 2009 wurden 2010 in einem Zwischenbericht I vorgelegt und durch den Bundesrat veröffentlicht.

Wir gehen in dieser Einleitung zunächst auf die Gegenstände und anschliessend auf die Methodik der Evaluation ein. Die Einleitung schliesst mit einer Übersicht über den Aufbau des Berichts.

I.1 EVALUATIONSGEGENSTÄNDE UND FRAGESTELLUNG

Da der vorliegende Bericht inhaltlich auf den Zwischenbericht I von 2010 aufbaut, wird von einer detaillierten Beschreibung der Inhalte der Reform und der Fragestellungen der Evaluation abgesehen. Es wird dazu auf die Einleitung des Zwischenberichts I verwiesen. Wir beschränken uns daher an dieser Stelle auf eine Beschreibung der vier *Gegenstände* der Evaluation und die zentralen Evaluationsfragen. Die Gegenstände der Evaluation sind die folgenden:

- *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 Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) und des Bundesstrafgerichts BStGer sowie Anpassungen der Aufsicht- und Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte. Die Veränderungen auf Stufe der Kantone wurden in Zwischenbericht I ausführlich untersucht und sind in diesem Zwischenbericht II nur mehr am Rande Gegenstand der Untersuchung.

- *Veränderungen 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 Rechtsprechung 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 aufgrund der Revision erkennen lässt. Im Vergleich zum Zwischenbericht I wurde neu eine Analyse der Urteile des Bundesgerichts durchgeführt.
- *Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege bei den Zielgruppen:* Die Evaluation hat untersucht, ob und wie stark die Anwaltschaft von den Veränderungen der Bundesrechtspflege berührt worden ist. Die im Zwischenbericht I durchgeführte Umfrage bei ausgewählten Organisationen und Bundesstellen wurde hingegen nicht mehr wiederholt.

Die zentrale *Fragestellung* der Evaluation lautet, ob sich bei den vier Evaluationsgegenständen aufgrund der Revision der Bundesrechtspflege Veränderungen ergeben haben und ob diese in Übereinstimmung mit den Zielen der Reform sind. Konkret wurde geprüft, 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.

1.2 METHODEN

Das methodische Vorgehen beruht auf je einer Erhebung 2009 (Evaluationsphase I) und 2011 (Evaluationsphase II). Im Folgenden sollen die unterschiedlichen Methoden, welche in der zweiten Evaluationsphase angewendet worden sind, kurz beschrieben werden. Ein Überblick über die gesamte Erhebung findet sich am Schluss dieses Kapitels.

1.2.1 QUALITATIVE INTERVIEWS

Wie im Rahmen der ersten Analyse wurden qualitative, leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Personen geführt. Dabei wurde versucht, einen Grossteil der Interviewten ein zweites Mal nach 2009 zu befragen und die damaligen Antworten in den Interviews zur Bewertung aufzuzeigen. Im Frühjahr 2011 wurden so 20 Interviews geführt. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die geführten Interviews. Eine Liste mit den Namen aller interviewten Personen findet sich im Anhang A3. Vertreterinnen und Vertreter von kantonalen Gerichten wurden im Vergleich zur ersten Evaluationsphase nicht mehr befragt.

D 1.1: Übersicht qualitative Interviews 2011

Erhebung	Anzahl Interviews	Anteil gleiche InterviewpartnerInnen wie 2009
Eidgenössische Gerichte	15 persönliche Interviews mit Richtern, Gerichtsschreibern und GeneralsekretärInnen von BGer, BVGer und BStGer	11 von 15
Anwaltschaft	5 persönliche Interviews mit Anwälten	3 von 5

I.2.2 QUANTITATIVE BEFRAGUNGEN

Die Befragungen bei den eidgenössischen Gerichten sowie bei der Anwaltschaft wurden im Jahr 2011 wiederholt. Bundesverwaltungsstellen, beschwerdeberechtigte Organisationen und kantonale Gerichte wurden hingegen nicht nochmals befragt. Die Befragungen wurden online durchgeführt. Die folgende Tabelle zeigt die wichtigsten Daten zu den Befragungen.

D 1.2: Übersicht über die Online-Befragungen

Erhebung	Anzahl kontaktierte Personen	Anzahl teilnehmende Personen an der Befragung	Ausschöpfung	Zeitraum der Befragung
Anwältinnen und Anwälte mit je mehr als 5 Fällen am BGer vor und nach 2007	959	179	18.7%	16. September bis 25. Oktober 2011
Alle Mitarbeitenden BVGer	408	163	39.9%	19. September bis 25. Oktober 2011
Alle Mitarbeitenden BStGer	56	39	69.6%	26. September bis 25. Oktober 2011
Alle Mitarbeitenden BGer	324	173	53.4%	28. September bis 25. Oktober 2011

Es gilt zu beachten, dass bei den Gerichten zwar alle Mitarbeitenden zur Teilnahme an den Befragungen aufgefordert wurden. Der grösste Teil der Fragen richtete sich jedoch an das juristische Personal und wurde mit Hilfe von Filterfragen nur RichterInnen und GerichtsschreiberInnen gestellt. Die Fragebogen wurden den Mitgliedern der Begleitgruppe vorgängig zugestellt, bei einer Sitzung am 25. August 2011 diskutiert und angepasst.

Die höchste Ausschöpfungsquote wurde auch 2011 am Bundesstrafgericht erreicht und ist hier sogar gegenüber 2009 leicht gestiegen. Bei allen anderen Befragungen ist der Anteil der kontaktierten Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, zurückgegangen. Eine Erklärung hierfür kann darin liegen, dass die Betroffenheit der Befragten durch die Reform der Bundesrechtspflege – und damit auch das Interesse an der Teilnahme einer weiteren Befragung – abgenommen hat. Insgesamt sind die Rückläufe aber genügend gross, so dass die Ergebnisse für die drei befragten Institutionen als gültig zu betrachten sind. Systematische Verzerrungen im Rücklauf konnten keine beobachtet werden. Im Anhang A1 sind weitere Ausführungen zu den quantitativen Befragungen aufgeführt.

1.2.3 ANALYSE VON URTEILEN

Im Jahr 2010 wurde eine qualitative Analyse von ausgewählten Urteilen des Bundesgerichts in den vier Bereichen Öffentliches Recht, Sozialversicherungsrecht, Strafrecht und Privatrecht durchgeführt. Für jeden dieser vier Bereiche wurde ein Experte oder ein Expertenteam herangezogen, welche Urteile des Bundesgerichts vor und nach der Reform analysiert haben. Die dabei angewendete Methode bei der Auswahl der Fälle und das Verfahren zur Analyse der Inhalte der Urteile sind in Teil II dieses Berichts ausführlich beschrieben. Die Expertisen in den vier Rechtsgebieten sind in einem separaten Anhang zu diesem Bericht verfügbar.

1.2.4 AUSWERTUNG VON DATEN

Das BGer verfügt über eine gut ausgebaute statistische Basis. Diese wurde bereits für den Zwischenbericht I ausgewertet. Im Rahmen von Zwischenbericht II wurden die bereits erhobenen Datenreihen bis 2011 weitergeführt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Daten.

D 1.3: Übersicht über die Erhebung von Output-Daten

Kategorie	Erhobene Werte
1 Analyse von Daten zu Beschwerden gegen Vorinstanzen des BGer	- Fälle kantonaler Gerichte aus 7 Kantonen - Beschwerden gegen Entscheide kantonalen Gerichte: Umfang und Art der Entscheide des BGer - Beschwerden gegen Entscheide des BStGer an das BGer - Beschwerden gegen Entscheide des BVGer
2 Analyse von Daten zu Entscheiden des BGer	- Art und Umfang der Geschäfte - Dauer der Geschäfte - Art der Behandlung der Geschäfte durch das BGer - Art der Entscheidungsfindung beim BGer - Komplexität der Entscheide
3 Umfang der Ressourcen des BGer	- Belastung der Richterinnen und Richter - Belastung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern

1.2.5 GESAMTÜBERSICHT ÜBER DAS METHODISCHE VORGEHEN

In der folgenden Tabelle sind die einzelnen Erhebungsmethoden nochmals zusammenfassend aufgeführt. Die Tabelle zeigt zudem auf, welche Erhebungen in der Evaluationsphase I (Zwischenbericht I 2010) und der Evaluationsphase II (Zwischenbericht II 2012) durchgeführt worden sind.

D 1.4: Methodeneinsatz im Überblick

	Phase I		Zwischenbericht I		Phase II		Zwischenbericht II	
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 Online-Befragungen:</i> BGer, BStGer, BVGer, obere Gerichte in den Kantonen (kantonale Gerichte nur 2009)								
3 <i>Qualitative Interviews Zielgruppen:</i> AnwältInnen								
4 <i>Quantitative Online-Befragungen Zielgruppen:</i> Anwaltschaft, Organisationen und Bundesstellen (Organisationen und Bundesstellen nur 2009)								
5 <i>Datenanalyse:</i> BGer								
6 <i>Analyse Urteile:</i> BGer								

Legende: blau = Durchführung von Erhebungen.

1.3 ABGRENZUNG DER UNTERSUCHUNG

Der Gegenstand der Evaluation (die Revision der Bundesrechtspflege) ist eng mit anderen Gesetzesrevisionen verknüpft, deren Auswirkungen von der Evaluation explizit nicht untersucht worden sind. Auf zwei solche Veränderungen möchten wir besonders hinweisen.

Die erste Veränderung betrifft die sogenannte *Effizienzvorlage*.¹ Diese hatte zum Ziel, das Strafverfolgungsinstrumentarium des Bundes an die neuen, international ausgerichteten Verbrechensformen (Wirtschaftskriminalität, kriminelle Organisationen, Terrorismus) anzupassen. Dieses für die Schaffung des BStGer im Jahr 2004 zentrale Motiv wird in der vorliegenden Evaluation *nicht* untersucht. Vielmehr konzentriert sich die

¹ Für eine ausführliche Beschreibung der Entstehung des BStGer und der damit einhergehenden Veränderungen verweisen wir auf den Zwischenbericht I: Lienhard A., Rieder S., Killias M., Schwenkel C., Hardegger S., Odematt S. (2010): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege, Zwischenbericht der Evaluationsphase I, Bern/Zürich/Luzern, S. 49–50; 78.

Untersuchung auf die Frage der Entlastung des BGer durch die Schaffung des BStGer² sowie die Folgen des geänderten Instanzenzugs für diejenigen Strafsachen, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen.³

Die zweite Veränderung betrifft die Einführung der neuen Straf- und Zivilprozessordnung auf Anfang Januar 2011. Deren Auswirkungen auf die und Wechselwirkungen mit der Revision der Bundesrechtspflege sind in der vorliegenden Evaluation *nicht* untersucht worden. Hier liegen denn auch die methodischen Grenzen der Untersuchung: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass beobachtete Veränderungen aufgrund der neuen Straf- und Zivilprozessordnung fälschlicherweise der Revision der Bundesrechtspflege zugesprochen werden und umgekehrt. Allerdings dürfte sich die entsprechende Unschärfe in Grenzen halten und das Gesamtergebnis der Evaluation nicht in Frage stellen.

1.4 AUFBAU BERICHT

Der Bericht ist in drei Teile unterteilt und wie folgt aufgebaut:

- Teil I enthält die Ergebnisse zu den organisatorischen Aspekten, zu den Abläufen, zu den Outputs und zu den Wirkungen bei den Zielgruppen (Anwaltschaft)
- Teil II enthält die Ergebnisse der Urteilsanalyse. Da dieser Teil im Vergleich zum Zwischenbericht I neu erhoben worden ist und auf einer umfangreichen Analyse basiert, werden die Ergebnisse getrennt dargestellt.
- In Teil III wird eine Synthese der Ergebnisse vorgenommen.

Im Anhang A1 findet sich eine kurze Beschreibung zum Rücklauf der durchgeführten Befragungen, in Anhang A2 sind Detailergebnisse aus der Befragung am Bundesgericht und in Anhang A3 eine Übersicht der im Jahr 2011 interviewten Personen aufgeführt. Anhang A4 enthält schliesslich die Expertisen, auf deren Basis Teil II des vorliegenden Zwischenberichts erstellt worden ist.

² Kiss, Christina (2003): Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003, S. 141.

³ Bundesrat (2001): Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001.

TEIL I: LÄNGSSCHNITTVERGLEICH 2009 UND 2011

Die Evaluation untersucht die Auswirkungen der Reform der Bundesrechtspflege auf unterschiedliche Bereiche. Teil I des vorliegenden Zwischenberichts präsentiert die Resultate von 2011 im Längsschnittvergleich mit den Ergebnissen der ersten Evaluationsphase. Es werden dabei die Wirkungen von organisatorischen Massnahmen sowie Veränderungen von Abläufen, Aufgaben und Rechtsmitteln aufgezeigt. Weiter werden die statistischen Auswertungen zu den Leistungen des Bundesgerichts für die Jahre 2010 und 2011 weitergeführt und mögliche Veränderungen hinsichtlich der Wirkungen der Reform auf die Anwaltschaft untersucht.

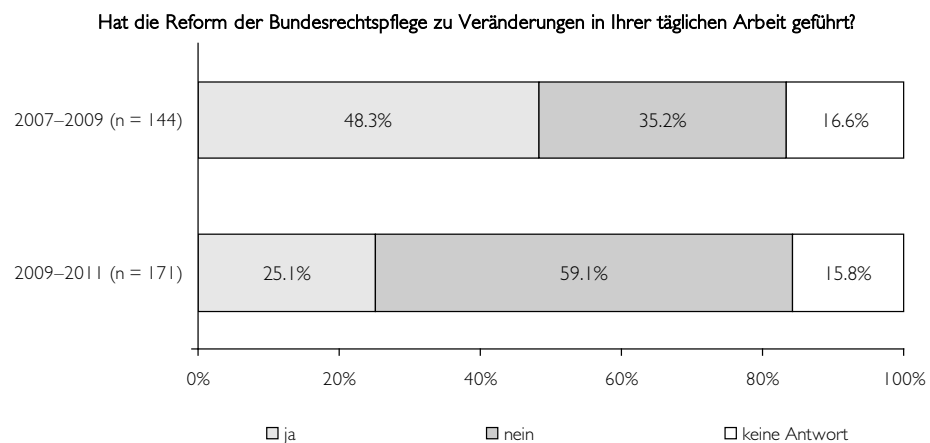
WIRKUNGEN VON ORGANISATORISCHEN VERÄNDERUNGEN

Das vorliegende Kapitel zeigt die zentralen Resultate zu den Wirkungen der organisatorischen Veränderungen der Reform der Bundesrechtspflege auf und präsentiert diese in einem Längsschnittvergleich.

2.1 VERÄNDERUNGEN TÄGLICHE ARBEIT

Sowohl 2009 als auch 2011 wurden die Mitarbeitenden des BGer nach Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit aufgrund der Reform befragt – einmal für den Zeitraum zwischen Inkrafttreten der Reform und 2009 und einmal für den Zeitraum zwischen 2009 und 2011. Die Ergebnisse werden in der folgenden Darstellung miteinander verglichen.

D 2.1: Veränderungen tägliche Arbeit BGer



Quelle: Online-Befragungen BGer.

In den beiden Jahren unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform haben knapp 50 Prozent der befragten Mitarbeitenden des Bundesgerichts Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit erlebt. Trotz eines grösseren Abstandes haben von 2009 bis 2011 immer noch ein Viertel der Befragten Veränderungen für ihre Tätigkeit erlebt, welche auf die Reform der Bundesrechtspflege zurückzuführen sind. Die offenen Antworten zeigen aber, dass die zentralen Veränderungen (z.B. hinsichtlich neuer Zuständigkeiten, Teilintegration EVG, Beschränkung der Kognition) ihre Wirkungen in den ersten beiden Jahren nach der Reform entfaltet haben. Nach 2009 wurden die Mitarbeitenden hingegen eher mit spezifischen Änderungen, beispielsweise im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs oder hinsichtlich der Verteilung von Verfahren auf die Abteilungen des Bundesgerichts konfrontiert.

Im Kontext der Veränderungen wurde auch erfragt, ob generelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Reform in den Jahren 2009 bis 2011 aufgetreten sind. Von solchen

Schwierigkeiten berichteten 8.1 Prozent der Befragten am Bundesgericht. Am häufigsten wird hierzu in den offenen Antworten auf die unbefriedigende Koordination zwischen den Abteilungen hingewiesen. Offenbar werden Zustimmungsverfahren nach Art. 23 BGG (Bundesgerichtsgesetz) nach Möglichkeit vermieden. Auch in den qualitativen Interviews wird darauf hingewiesen, dass sich das Verhältnis der Abteilungen zueinander verändert hat und die Abteilungen ein stärkeres Eigenleben entwickeln.

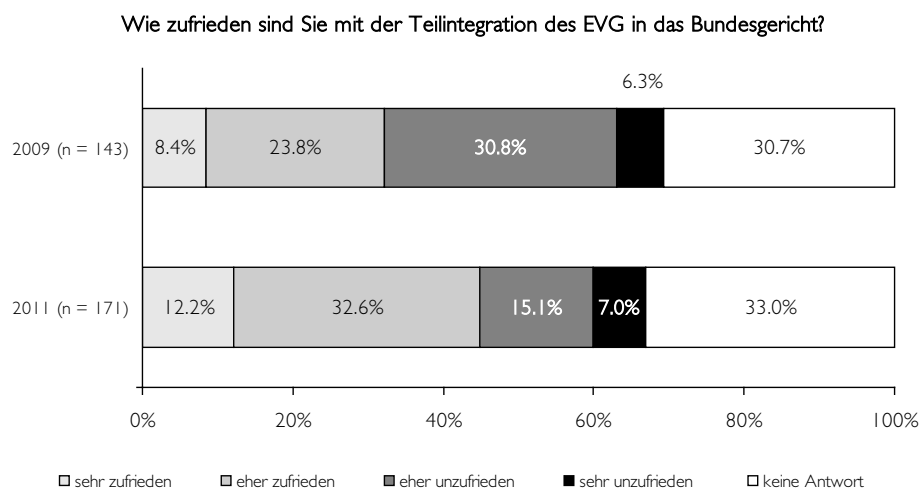
Insgesamt zeigen die Resultate, dass eine Konsolidierung nach 2009 stattgefunden hat, dass jedoch die Umsetzung der Reform nach wie vor einen Einfluss auf die tägliche Arbeit am Bundesgericht hat.

2.2 TEILINTEGRATION EVG

Als eine zentrale organisatorische Veränderung am Bundesgericht wurde die Teilintegration des EVG auch 2011 einer Beurteilung unterzogen. Im Folgenden sollen die Resultate hierzu im Längsschnitt aufgezeigt werden. Neu wurden 2011 Fragen zur Koordination zwischen den Abteilungen gestellt.

Hinsichtlich der Teilintegration des EVG in das Bundesgericht konnten Veränderungen aus Sicht der Mitarbeitenden des Bundesgerichts festgestellt werden. Die stark ambivalente Beurteilung aus dem Jahr 2009 hat sich dabei in eine positive Richtung entwickelt. So ist die Zufriedenheit gegenüber 2009 klar gestiegen, was in der folgenden Darstellung gezeigt wird.

D 2.2: Zufriedenheit Teilintegration EVG



Quelle: Online-Befragungen BGer.

Während sich 2009 noch 37.1 Prozent der befragten Personen negativ zur Teilintegration geäußert haben, beträgt dieser Anteil 2011 nur noch 22.1 Prozent. Die Zunahme der Zufriedenheit ist dabei sowohl bei Mitarbeitenden in Lausanne wie auch in Luzern zu beobachten.

Eine interessante Erkenntnis lieferte die Frage, ob ein Bundesgericht an zwei verschiedenen Standorten grundsätzlich sinnvoll sei. Die folgende Tabelle stellt die Resultate aus den beiden Erhebungen beim Bundesgericht dar.

D 2.3: Beurteilung Standorte BGER

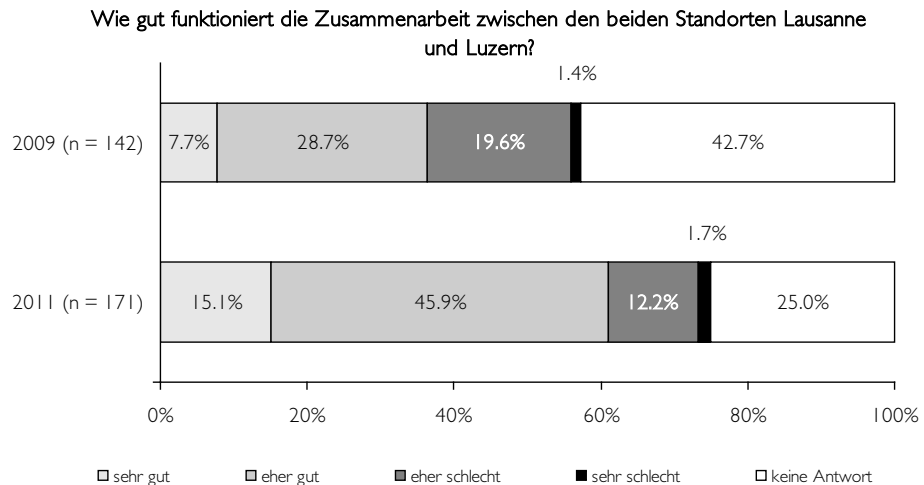
	Zwei Standorte sind sinnvoll bzw. eher sinnvoll (2009)	Zwei Standorte sind sinnvoll bzw. eher sinnvoll (2011)
Arbeitsort Luzern	80.9%	72.3%
Arbeitsort Lausanne	21.1%	40.7%

Quelle: Online-Befragungen BGER; n = 118 (2009); n = 138 (2011)

Es zeigt sich, dass zwei Jahre nach der ersten Befragung zwar immer noch weniger als die Hälfte der befragten Personen mit Arbeitsort Lausanne zwei Standorte als sinnvoll beziehungsweise eher sinnvoll erachten. Jedoch hat sich der Anteil dieser Personen gegenüber 2009 fast verdoppelt. In Luzern, wo die Mehrheit zwei Standorte befürwortet, ist der Anteil hingegen um einige Prozentpunkte gegenüber 2009 gesunken.

Auch die Zusammenarbeit zwischen den beiden Standorten hat sich seit der Erhebung im Jahr 2009 weiter verbessert, was in der folgenden Darstellung illustriert wird.

D 2.4: Zusammenarbeit Lausanne–Luzern



Quelle: Online-Befragungen BGER.

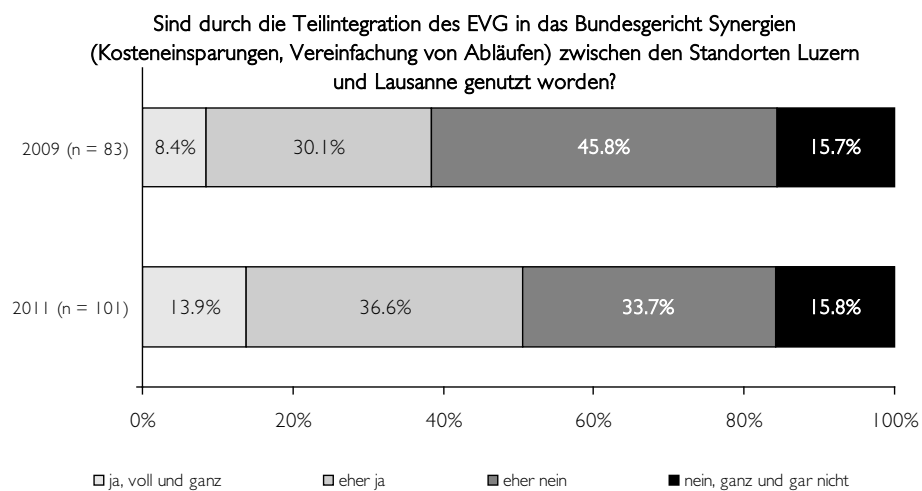
Während der Anteil 2009 noch bei 36.4 Prozent lag, beurteilen 2011 über 60 Prozent der Befragten die Zusammenarbeit positiv.

Die Antworten aus den qualitativen Interviews am Bundesgericht unterstreichen den Eindruck, dass die Teilintegration des EVG vollzogen ist und die Arbeitsprozesse sich eingespielt haben. Die Teilintegration habe positive Auswirkungen auf die Koordination der Rechtsprechung zwischen Lausanne und Luzern gehabt. Weiter zeige sich eine Normalisierung auch daran, dass ein Richter des ehemaligen EVG Präsident der Präsi-

dentenkonzferenz des BGer werden konnte. Ein Problem stellten aber nach wie vor die unterschiedlichen Betriebskulturen in Luzern und Lausanne dar. Ausserdem wird von Seiten des Bundesgerichts kritisiert, dass aufgrund der Teilintegration dem Bereich des Versicherungsrechts am obersten Gericht eine zu starke Bedeutung zukomme.

Auch hinsichtlich der Schaffung von Synergien durch die Teilintegration des EVG ist ein positiver Trend zu beobachten wie die folgende Darstellung zeigt.

D 2.5: Schaffung Synergien durch die Teilintegration EVG



Quelle: Online-Befragungen BGer.

Die mehrheitlich negative Beurteilung aus dem Jahr 2009 hat sich 2011 abgemildert. Heute präsentiert sich das Ergebnis ambivalent: Die Hälfte der Befragten beobachtet Synergien, die andere nicht. Die interviewten Personen am Bundesgericht äussern sich ebenfalls verhalten, was die Schaffung von Synergien betrifft.

Die Freizügigkeit zwischen den Arbeitsorten Luzern und Lausanne ist nur in sehr geringem Masse vorhanden und hat sich seit 2009 auch nicht massgeblich verändert. Personalwechsel finden wenn überhaupt von Luzern nach Lausanne statt und werden nicht aktiv gefördert (z.B. durch interne Stellenausschreibungen). Hierzu merkt ein Befragter jedoch an, dass auch unter den Abteilungen in Lausanne nur sehr wenige Wechsel von Personal stattfinden.

Abschliessend fassen wir die Beurteilung der Teilintegration wie folgt zusammen:

D 2.6: Fazit: Teilintegration EVG

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Teilintegration des EVG in das BGer	- Zwei Drittel der Befragten, die 2011 ein Urteil abgeben, sind mit der Teilintegration zufrieden (ohne Berücksichtigung der Kategorie „keine Antwort“). - Die Zufriedenheit ist zwischen 2009 und 2011 deutlich gestiegen. - Das Verhältnis zwischen Lausanne und Luzern hat sich normalisiert. - Die Befürwortung zweier Standorte des BGer bei den Befragten in Lausanne hat sich verdoppelt. - Synergien liegen nach wie vor nur in sehr geringem Umfang vor. - Die Freizügigkeit wurde gesteigert, ein Austausch findet aber wenn überhaupt nur in eine Richtung statt.

2.3 STRAFUNG DER RICHTSORGANISATION UND KOORDINATION DER RECHTSPRECHUNG

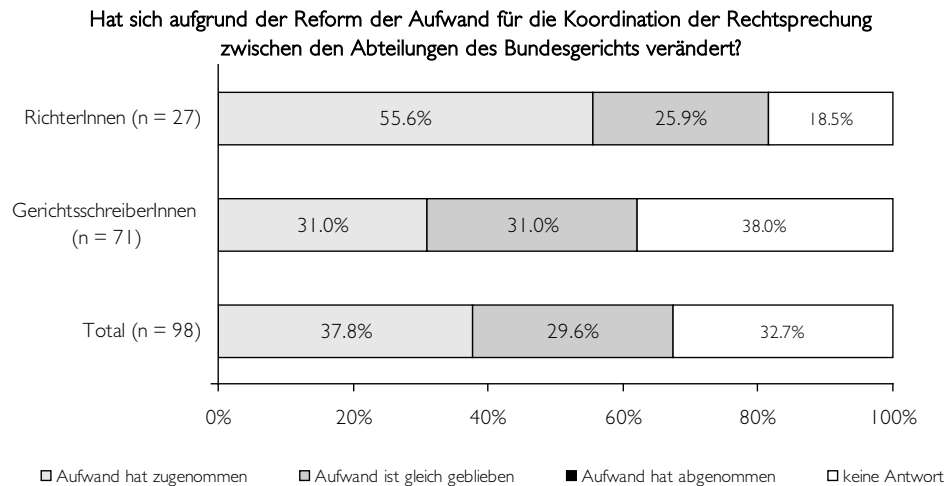
Die grundsätzlich positive Beurteilung der Auswirkungen der Reform auf die Gerichtsorganisation und die Verteilung von Verwaltungskompetenzen aus dem Jahr 2009 wurde durch die 2011 geführten Interviews erneut bestätigt. Auch hat die Entlastung von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern durch die Übernahme von Aufgaben durch die Verwaltungskommission laut den InterviewpartnerInnen weiter Bestand. An der Verwaltungskommission wird jedoch kritisiert, dass sie sich nicht auf die Erlasse von Regeln und Richtlinien beschränken würde, sondern zugleich ausführendes Organ sei.

Im Sinne einer Kontinuität in der Leitung des BGer wird die Wiederwahl des Präsidenten um zwei weitere Jahre positiv bewertet. Kritisch bewerten zwei Befragte den Umstand, dass der Bundesgerichtspräsident nicht Mitglied in der Präsidentenkonferenz ist. Die Regelung, wonach der Bundesgerichtspräsident in der Rechtsprechung tätig ist, wird hingegen sehr positiv bewertet – auch wenn dies zu einer hohen Arbeitsbelastung des Bundesgerichtspräsidenten führe.

Neu sollte bei den Befragungen von 2011 die Koordination der Rechtsprechung in den verschiedenen Abteilungen vertieft betrachtet werden. Vorgaben für diese Koordination sind in Art. 23 BGG festgelegt. Gemäss Abs. 2 holt eine Abteilung bei Rechtsfragen, die mehrere Abteilungen betreffen, die Zustimmung der betroffenen Abteilungen ein, sofern sie dies für die Rechtsfortbildung oder die Einheit der Rechtsprechung für angezeigt hält. Abs. 3 legt fest, dass gemeinsame Beschlüsse mehrerer Abteilungen nur dann gültig sind, wenn an den Sitzungen oder am Zirkulationsverfahren mindestens zwei Drittel der ordentlichen RichterInnen jeder betroffenen Abteilung teilnehmen. Insgesamt wurden 2010 fünf Entscheidungen der vereinigten Abteilungen mit bindender Wirkung für die urteilende Abteilung getroffen. Die folgende Darstellung zeigt die Beurteilung der genannten Bestimmung auf den Koordinationsaufwand. Es ist zu beachten, dass hier allgemein nach dem Aufwand für die Koordination gefragt wurde. Die

Antworten können sich also auch auf Koordination ausserhalb von Art. 23 BGG beziehen, beispielsweise über informellen Austausch zwischen Abteilungen.

D 2.7: Aufwand Koordination zwischen Abteilungen



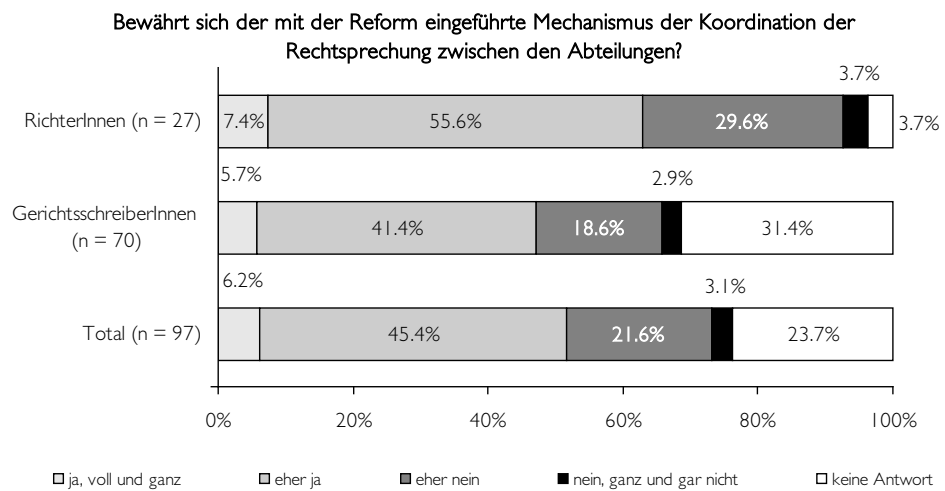
Quelle: Online-Befragung BGer.

Es fällt auf, dass keiner der Befragten eine Abnahme des Koordinationsaufwandes berichtete. Von Seiten der Richterschaft geben über die Hälfte der Befragten an, dass der Aufwand zugenommen habe. Bei den GerichtsschreiberInnen liegt der Anteil bei 31 Prozent. Eine vertiefte Analyse hat zudem gezeigt, dass Mitarbeitende der ersten zivilrechtlichen Abteilung mit 60 Prozent (RichterInnen und GerichtsschreiberInnen) am häufigsten angeben, dass der Koordinationsaufwand zugenommen habe.

In den offenen Antworten zu dieser Frage unterstreichen mehrere Befragte, dass Art. 23 BGG tatsächlich zu einer stärkeren Koordination geführt habe und diese auch notwendig sei. Zwei Befragte bemerken, dass zwar der Bedarf für eine weitere Koordination zugenommen habe, in der Praxis jedoch zu wenig Koordination stattfinde und sich die Rechtsprechung der verschiedenen Abteilungen auseinander entwickle. Auch werde Art. 23 BGG in der Praxis zu wenig angewendet.

Die folgende Darstellung zeigt, wie der mit der Reform eingeführte Mechanismus der Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen beurteilt wird.

D 2.8: Mechanismus zur Koordination der Rechtsprechung



Quelle: Online-Befragung BGer.

63 Prozent der befragten RichterInnen sind der Ansicht, dass sich der Mechanismus zur Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen eher beziehungsweise voll und ganz bewähre. Ein Drittel teilt diese Ansicht hingegen nicht. Bei den GerichtsschreiberInnen geben weniger Personen Auskunft zu dieser Frage, insgesamt zeigt sich hier aber ein ähnliches Bild.

Als Gründe für die Kritik am bestehenden Verfahren werden die Schwerfälligkeit von Entscheidungsfindungen mit einer grossen Zahl von RichterInnen, sowie gewisse Abgrenzungsmechanismen von Richterinnen und Richtern hinsichtlich der Arbeit ihrer Abteilung gesehen.

Insgesamt kommen wir im Hinblick auf die Koordination der Rechtsprechung zu folgendem Befund:

D 2.9: Fazit: Gerichtorganisation BGer und Koordination der Rechtsprechung

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Straffere Gerichtsorganisation	- Die RichterInnen sehen sich durch die Verwaltungskommission entlastet.
Koordination der Rechtsprechung nach Art. 23 BGG	- Die Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen hat den Aufwand bei den RichterInnen erhöht. - Der Mechanismus zur Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen bewährt sich.

2.4 SCHAFFUNG DES BVGER

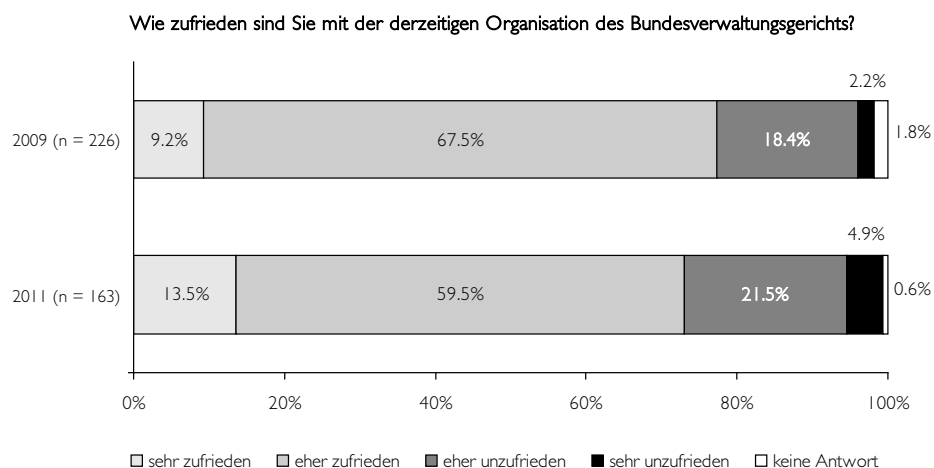
Die Schaffung des BVGer wurde bei den Erhebungen aus dem Jahr 2009 weitgehend positiv bewertet. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Überprüfung einiger Befunde zu ausgewählten organisatorischen Aspekten präsentiert.

2.4.1 ORGANISATION BVGER

Die Zusammenführung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste zu einem Gericht lag bei der zweiten Erhebung im Jahr 2011 bereits vier Jahre zurück und wird bei den qualitativen Interviews am BVGer nach wie vor sehr positiv betrachtet. Auch habe sich der Gerichtsbetrieb nach einer Anfangsphase mittlerweile gut eingespielt.

Hinsichtlich der Zufriedenheit mit der Organisation des BVGer liefern die Online-Befragungen folgende Resultate für die beiden Erhebungszeitpunkte:

D 2.10: Zufriedenheit Organisation BVGer



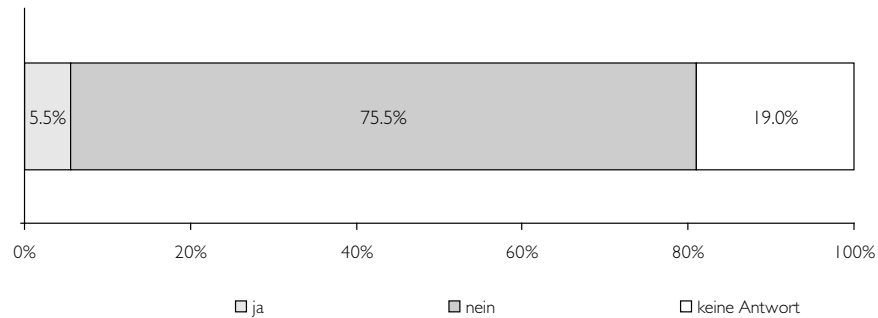
Quelle: Online-Befragungen BVGer.

Die Darstellung zeigt für 2011 insgesamt eine leicht negative Entwicklung. Jedoch ist auch der Anteil der Personen, die mit der Organisation „sehr zufrieden“ sind um einige Prozentpunkte gestiegen. In den qualitativen Interviews wird die Organisation des BVGer insbesondere in Zusammenhang mit dem Amtshilfeverfahren im Fall UBS gelobt. Für die Bewältigung einer grossen Zahl an Beschwerden konnten hier in kurzer Zeit befristete Stellen geschaffen werden und die Strukturen des BVGer haben eine Bearbeitung der Fälle erlaubt, ohne den normalen Gerichtsbetrieb zu beeinträchtigen.

Deutlich weniger stark als beim BGer waren die Mitarbeitenden des BVGer zwischen 2009 und 2011 von Veränderungen aufgrund der Reform betroffen. Dies illustriert die folgende Darstellung:

D 2.11: Veränderungen BVGer

Haben sich in den letzten 24 Monaten Veränderungen für Ihre Tätigkeit ergeben, die auf die Totalrevision der Bundesrechtspflege zurückzuführen sind?



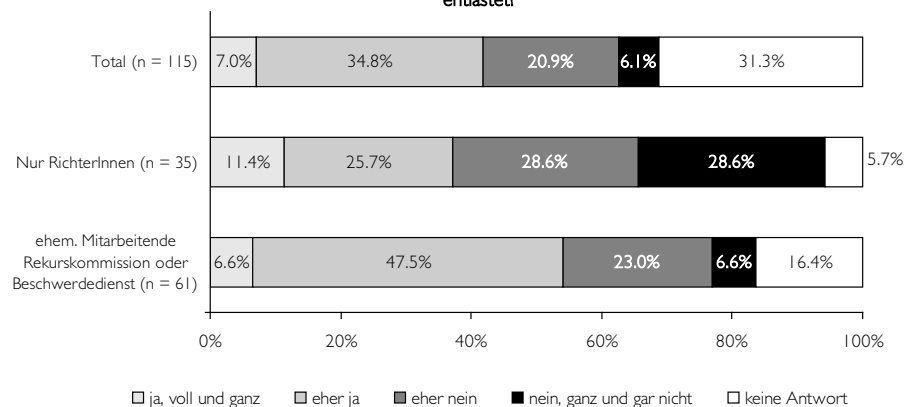
Quelle: Online-Befragung BVGer; n = 163.

Nur 5.5 Prozent aller befragten Mitarbeitenden des BVGer haben in den Jahren zwischen 2009 und 2011 auf die Reform zurückgehende Veränderungen gespürt. Dabei bestehen kaum Unterschiede zwischen Abteilungen oder RichterInnen und GerichtsschreiberInnen. Die wenigen offenen Antworten zeigen, dass die Veränderungen jeweils immer andere Aspekte betroffen haben. Die Erhebung belegt somit, dass die Veränderungen der Revision zwischen 2007 und 2009 erfolgten.

Die Befragung 2009 hat gezeigt, dass von den ehemals in Rekurskommissionen und Beschwerdediensten tätigen Mitarbeitenden nur rund 20 Prozent durch die Verwaltungsstrukturen des BVGer von administrativen Aufgaben entlastet worden sind. In der Befragung von 2011 wurde der Fokus auf die allfällige Entlastung aufgrund der Tätigkeit der Verwaltungskommission gerichtet und liefert folgendes Resultat:

D 2.12: Entlastung durch Verwaltungskommission BVGer

Werden Sie durch die Verwaltungskommission des BVGer von administrativen Aufgaben entlastet?



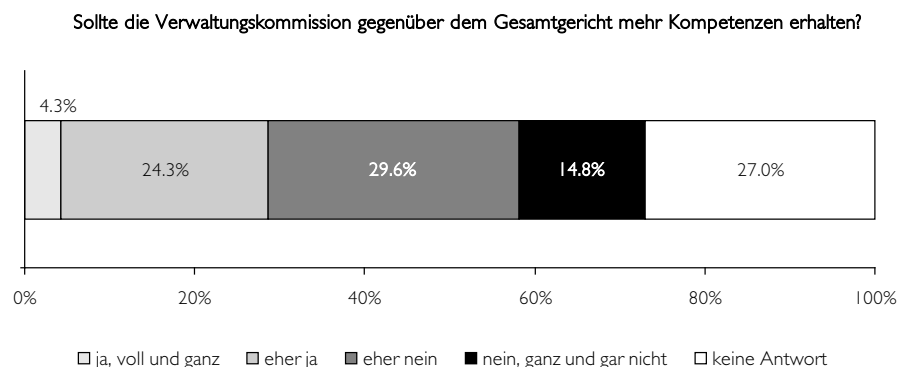
Quelle: Online-Befragung BVGer.

Hier zeigt sich eine deutliche Verbesserung gegenüber den Resultaten von 2009 (aufgrund unterschiedlicher Fragestellung ist ein direkter Vergleich nur mit Vorsicht zu interpretieren). So berichten fast 60 Prozent der befragten Mitarbeitenden (ohne Berücksichtigung der Kategorie „keine Antwort“) von einer Entlastung von administrativen Aufgaben durch die Verwaltungskommission (VK). Bei den RichterInnen fällt der Anteil hingegen geringer aus. So spürt über 60 Prozent der Befragten (ohne Berücksichtigung der Kategorie „keine Antwort“) keine Entlastung durch die VK. Bei den Mitarbeitenden (RichterInnen, GerichtsschreiberInnen und Personal von Kanzleien und Diensten), die früher in einer Rekurskommission oder einem Beschwerdedienst tätig waren, ist der Anteil von Personen, die eine Entlastung angeben überdurchschnittlich hoch. Diese Personen kennen die Situation vor der Schaffung der Verwaltungskommission. Entsprechend dürfte diese Aussage ein besonderes Gewicht haben.

In den qualitativen Interviews wird die Verwaltungskommission grundsätzlich positiv beurteilt. Es wird dabei jedoch die Notwendigkeit geäußert, der VK mehr Kompetenzen und Verantwortung zuzuweisen. So würden heute gemäss Art. 16 VGG (Verwaltungsgerichtsgesetz) viele Entscheidungen einen Beschluss des Gesamtgerichts erfordern, welche laut den Befragten besser durch die VK zu treffen wären (z.B. Änderung Beschäftigungsgrad von RichterInnen, Verabschiedung Geschäftsbericht, Anstellung GeneralsekretärIn und StellvertreterIn).

Eine weitere nur 2011 gestellte Frage betrifft die Beurteilung der Kompetenz der Verwaltungskommission. Die Online-Befragung liefert dazu folgendes Resultat:

D 2.13: Kompetenzen Verwaltungskommission BVGer



Quelle: Online-Befragung BVGer; n=115.

Während knapp 30 Prozent der Befragten mehr Kompetenzen für die VK wünschen, ist mit 44.4 Prozent die Mehrheit der Befragten der Ansicht, die VK sollte nicht mehr Kompetenzen erhalten. Betrachtet man nur die Richterschaft, wünschen sich von 33 auskunftgebenden Personen 13 mehr Kompetenzen für die VK.

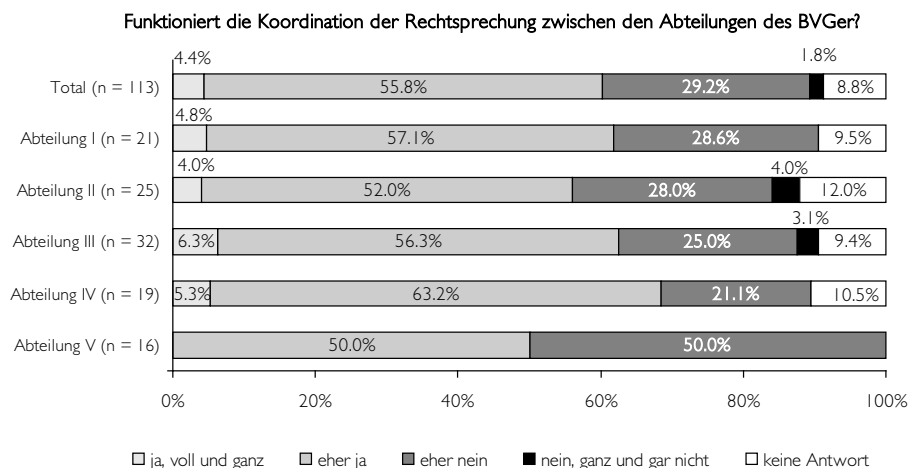
Die Gremien Generalsekretariat mit Diensten sowie die Abteilungspräsidentenkonferenz haben sich laut den persönlich Interviewten bewährt. Als Herausforderung für die Organisation des BVGer wird die administrative Angliederung des neu geschaffenen

Bundespatentgerichts an das BVGer per 1. Januar 2012 gesehen. Laut InterviewpartnerInnen am BVGer ergeben sich hier nur wenige Synergien. Allgemein wird an dieser Stelle zudem die Schaffung neuer Gerichte kritisiert. Dadurch gehe die durch die Schaffung des BVGer angestrebte Vereinheitlichung der Bundesverwaltungsgerichtspflege teilweise wieder verloren.

Mit der Schaffung des BVGer ist auch der Koordinationsaufwand bei der Rechtsprechung nach Art. 25 VGG gestiegen. Als Beispiel für einen erhöhten Bedarf an Koordination werden in den qualitativen Interviews die beiden asylrechtlichen Abteilungen genannt (ehemals Asylrekurskommission [ARK]). Diese müssen heute häufiger das Gesamtgericht in Entscheidungen mit einbeziehen beziehungsweise ihre Rechtsprechung mit der Abteilung III koordinieren.

Funktioniert die Koordination der Rechtsprechung zwischen den fünf Abteilungen des BVGer? Hierzu liefert die Online-Befragung von 2011 folgendes Resultat:

D 2.14: Koordination Rechtsprechung zwischen Abteilungen des BVGer



Quelle: Online-Befragung BVGer.

Insgesamt äussern sich rund 60 Prozent positiv hinsichtlich der Koordination der Rechtsprechung. Die Unterschiede zwischen den Abteilungen sind dabei nicht übermässig gross. Überraschend ist aber, dass sowohl die beste als auch die schlechteste Beurteilung aus den beiden im Asylrecht tätigen Abteilungen IV und V kommen. Eine Erklärung dafür konnten wir nicht finden.

Nachfolgend werden die Beurteilungen zur Organisation des BVGer zusammenfassend aufgezeigt:

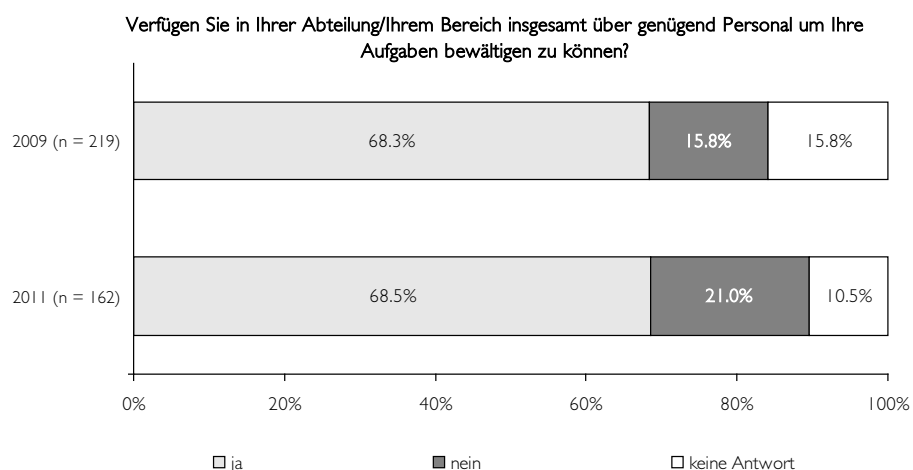
D 2.15: Fazit: Gerichtsorganisation BVGer und Koordination der Rechtsprechung

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Konsolidierung Organisation BVGer	- Die Mehrheit der Befragten ist mit der Organisation des BVGer zufrieden. - Zwischen 2009 und 2011 haben sich nur sehr wenige Veränderungen ergeben, die auf die Reform der Bundesrechtspflege zurückzuführen sind.
Übernahme von Aufgaben durch die Verwaltungskommission	- Die Mitarbeitenden werden durch die VK von administrativen Aufgaben entlastet. - Etwas weniger als ein Drittel der Befragten ist dafür, dass die VK mehr Kompetenzen gegenüber dem Gesamtgericht erhalten sollte.
Koordination der Rechtsprechung nach Art. 25 VGG	- Die Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen ist gestiegen. - Laut knapp einem Drittel der Befragten funktioniert die Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen des BVGer nicht bzw. eher nicht.

2.4.2 PERSONALSITUATION BVGER

2010 arbeiteten am BVGer Mitarbeitende in 261,5 Vollzeitstellen. In den qualitativen Interviews geben die befragten Personen vom BVGer an, insgesamt über genügend Personal, auch in den verschiedenen Sprachgruppen zu verfügen. Die Online-Befragung zeigt hierfür folgendes Resultat und vergleicht dieses mit der ersten Erhebung aus dem Jahr 2009.

D 2.16: Personal BVGer



Quelle: Online-Befragungen BVGer.

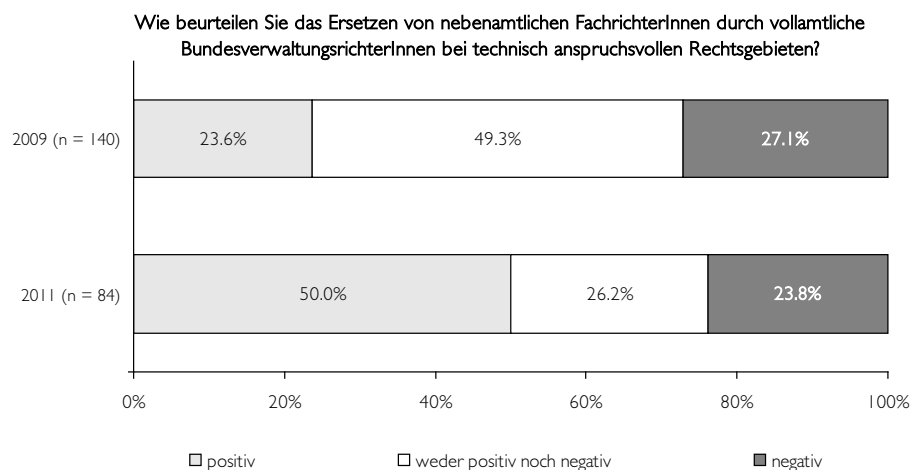
Erneut geben über zwei Drittel der Befragten an, über genügend Personal zu verfügen. Der Anteil von Personen, die nicht über genügend Personal zur Bewältigung ihrer Auf-

gaben verfügen ist hingegen um rund 5 Prozent gestiegen. Die negativen Antworten sind dabei hauptsächlich auf die Aussagen der Mitarbeitenden von Abteilung III (Ausländer, Gesundheit, Sozialversicherungen) zurückzuführen. Hier geben 48.4 Prozent der Befragten an, Kapazitätsprobleme zur Bewältigung der Geschäftslast zu haben. Als Ursache hierfür kann die hohe Zahl an nicht abgebauten Pendenzen im Sozialversicherungsbereich gesehen werden (2010 wurden von der Abteilung III 2'524 Geschäfte aus dem Vorjahr übernommen).

Laut den persönlich interviewten Personen stellt nach wie vor der für Juni 2012 geplante Umzug nach St. Gallen die grösste Herausforderung für die Personalsituation am BVGer dar. Gemäss einer internen Umfrage des BVGer haben sich im Frühjahr 2011 über 50 Prozent des Personals für einen Umzug nach St. Gallen entschieden.⁴ Ein Know-how-Verlust wird insbesondere bei GerichtsschreiberInnen und Kanzleipersonal erwartet, bei welchen von höheren Fluktuationsraten ausgegangen werden kann. Auch wird befürchtet, dass die Rekrutierung von hochqualifiziertem Personal aus der Romandie und dem Tessin in St. Gallen schwieriger sein wird.

Erneut äussern sich die InterviewpartnerInnen positiv hinsichtlich des Ersatzes von nebenamtlichen FachrichterInnen durch hauptamtliche BundesverwaltungsrichterInnen. Die Online-Befragung bestätigt diesen Befund wie die untenstehende Darstellung zeigt.

D 2.17: Ersetzen von FachrichterInnen BVGer



Quelle: Online-Befragungen BVGer.

Während 2009 noch eine ambivalente Einschätzung getroffen wurde, befürworteten zwei Jahre später deutlich mehr Befragte das Ersetzen nebenamtlicher FachrichterInnen.

⁴ Siehe dazu Tagesanzeiger Online vom 10.1.2012, <<http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Kulturelle-Bedenken-Bundesbeamte-fuerchten-Ostschweiz/story/13257875?track>>; Download vom 23.1.2012.

Die positive Beurteilung der Personalsituation am BVGer bestätigt sich damit auch für 2011 und lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

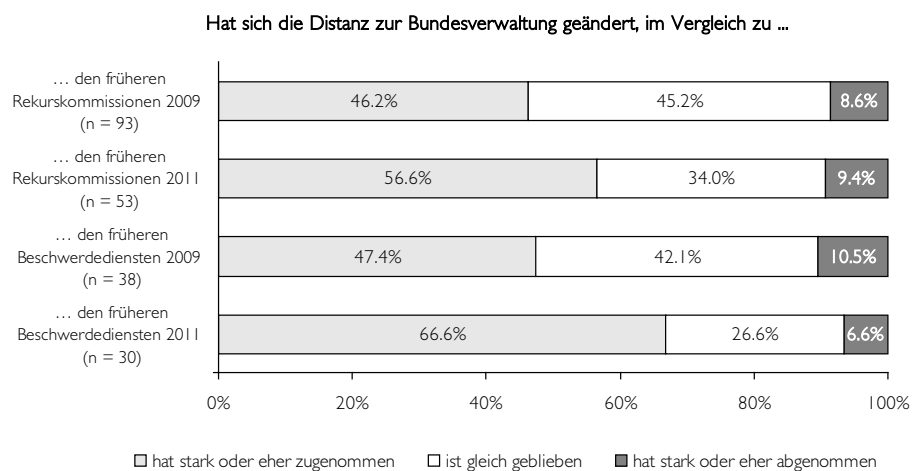
D 2.18: Fazit: Personalsituation BVGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Übernahme von Personal und Pendenzen der Vorgängerorganisationen, Umzug nach St. Gallen, Ersetzen von nebenamtlichen FachrichterInnen	- Es ist genügend Personal vorhanden, um die Arbeitslast zu bewältigen. - Personalengpässe werden von Mitarbeitenden aus der Abteilung III angegeben. - Der Wechsel nach St. Gallen führt zu Fluktuation und einem Know-how-Verlust bei GerichtsschreiberInnen und Kanzleimitarbeitenden. - Das Ersetzen der FachrichterInnen wird neu mehrheitlich positiv bewertet.

2.4.3 UNABHÄNGIGKEIT DES BVGER

Mit der Gründung des Bundesverwaltungsgerichts sollte die Distanz zur Bundesverwaltung und damit die Unabhängigkeit der Verwaltungsrechtspflege gesteigert werden. Hierzu haben sich die positiven Befunde von 2009 weiter verbessert, wie die folgende Darstellung zeigt:

D 2.19: Beurteilung Distanz BVGer zur Bundesverwaltung

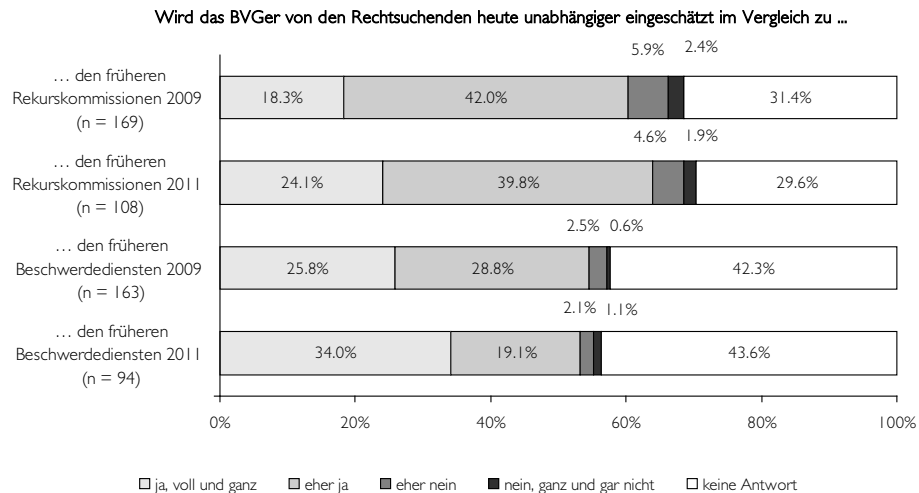


Quelle: Online-Befragungen BVGer.

Insgesamt gehen damit 56.6 Prozent der befragten Personen davon aus, dass die Distanz der früheren Rekurskommissionen zur Bundesverwaltung gestiegen ist. In Bezug auf die ehemaligen Beschwerdedienste beträgt der Anteil sogar 66.6 Prozent und ist damit im Vergleich zur ersten Erhebung klar gestiegen.

Die Unabhängigkeit aus Sicht der Rechtsuchenden wird folgendermassen beantwortet:

D 2.20: Unabhängigkeit des BVGer aus Sicht der Rechtsuchenden: Beurteilung durch die Mitarbeitende des BVGer



Quelle: Online-Befragungen BVGer.

Die Unabhängigkeit aus Sicht der Rechtsuchenden wird im Vergleich zu 2009 bei der zweiten Online-Befragung etwa gleich bewertet. Eine geringe Zunahme bei der Wahrnehmung der Unabhängigkeit wird für die Rekurskommissionen konstatiert.

Die Zusammenfassung der Ergebnisse präsentiert sich wie folgt:

D 2.21: Fazit: Unabhängigkeit des BVGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Übernahme der Aufgaben der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste durch das BVGer	- Die Distanz zur Verwaltung hat sich laut einer deutlichen Mehrheit der Befragten vergrössert. - Die Mitarbeitenden des BVGer sind der Ansicht, dass die Unabhängigkeit des BVGer aus Sicht der Rechtsuchenden gestiegen ist.

2.5 SCHAFFUNG DES BSTGER

Die Schaffung des BStGer wurde im Zwischenbericht 2010 insgesamt positiv bewertet. An diesem Urteil muss aufgrund der Erhebung 2011 (mit Ausnahme der Personalsituation) nur wenig geändert werden wie die folgenden Auswertungen zeigen.

2.5.1 ORGANISATION BSTGER

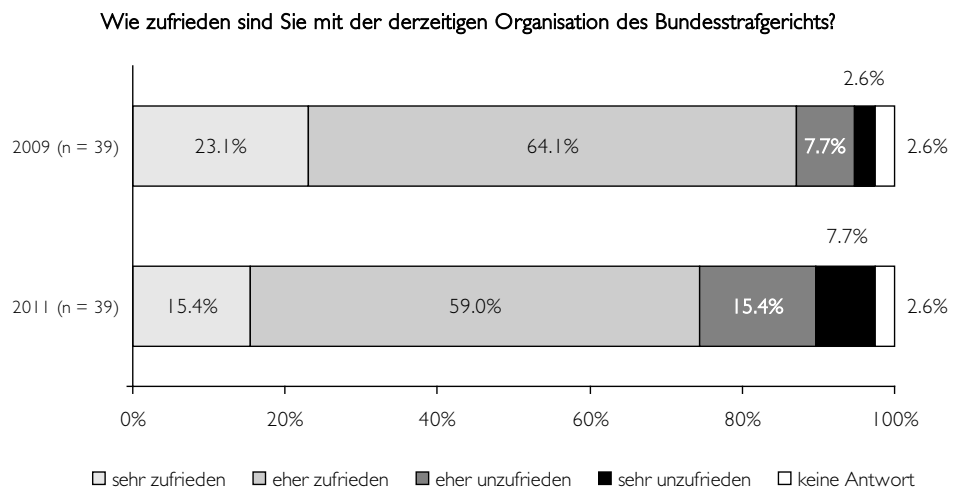
Das BStGer nahm seine Tätigkeit im Jahr 2004 am Standort Bellinzona auf. Von 2007 bis Ende 2011 verfügte das Gericht neben der I. Beschwerdekammer (BK) und der Strafkammer über eine II. Beschwerdekammer, welche über Beschwerden im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen befindet. Als Folge einer Strukturdiskus-

sion im Jahr 2011 wurde eine Anpassung in der Organisation vorgenommen und die beiden Beschwerdekammern wurden per 1. Januar 2012 zu einer einzigen Beschwerdekammer vereinigt.

In den qualitativen Interviews wird die Organisation des BStGer auch im Jahr 2011 weitgehend gelobt. Die Leitung des Gerichts durch das Gesamtgericht und die Verwaltungskommission funktioniere gut. Ähnlich wie beim BGer kritisieren zwei Befragte aber die Amtszeitbegrenzungen auf zwei Jahre (Kammervorsitz, PräsidentIn und VizepräsidentIn) gemäss Art. 14 und 18 SGG.

Im Folgenden werden die Resultate der Online-Befragung zur Zufriedenheit mit der Organisation des BVGer im Vergleich zu den Resultaten von 2009 aufgezeigt.

D 2.22: Zufriedenheit Organisation BStGer

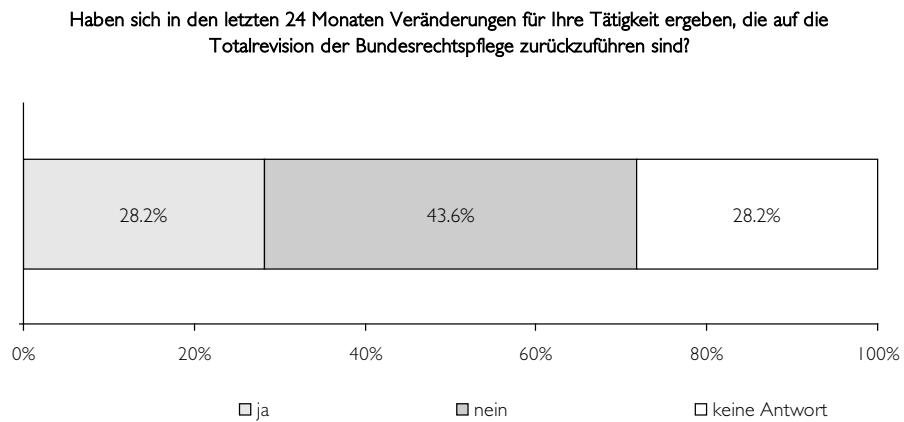


Quelle: Online-Befragungen BStGer.

Die hohe Zufriedenheitsrate von 2009 konnte bei der zweiten Erhebung nicht mehr ganz erreicht werden. So ist die Zahl der Personen, die „sehr zufrieden“ oder „eher zufrieden“ mit der Organisation des BStGer sind um rund 13 Prozent auf einen Wert von 74.4 Prozent gesunken. Am zufriedensten sind dabei 2011 die GerichtsschreiberInnen, von welchen über 90 Prozent eine positive Antwort abgeben (gegenüber rund 65 Prozent bei RichterInnen und übrigen Personal). Die während der zweiten Befragungsphase laufende Diskussion um eine Reorganisation der beiden Beschwerdekammern kann eine mögliche Ursache für die gesunkenen Zufriedenheitswerte sein.

Auf die Frage nach Veränderungen in ihrer Tätigkeit in den letzten 24 Monaten äussern sich die Befragten wie folgt:

D 2.23: Veränderungen BStGer



Quelle: Online-Befragung BStGer; n = 39.

Laut 28.2 Prozent der Mitarbeitenden haben sich auch in den letzten beiden Jahren noch Veränderungen aufgrund der Reform der Bundesrechtspflege gezeigt. Jedoch wird in den offenen Antworten deutlich, dass Veränderungen weniger stark aufgrund direkter Wirkungen der Reform der Bundesrechtspflege als aufgrund des Inkrafttretens der neuen Strafprozessordnung (StPO) per 1. Januar 2011 beobachtet worden sind.

Im Folgenden ist die Zusammenfassung der Resultate aus diesem Abschnitt aufgeführt.

D 2.24: Fazit: Organisation BStGer

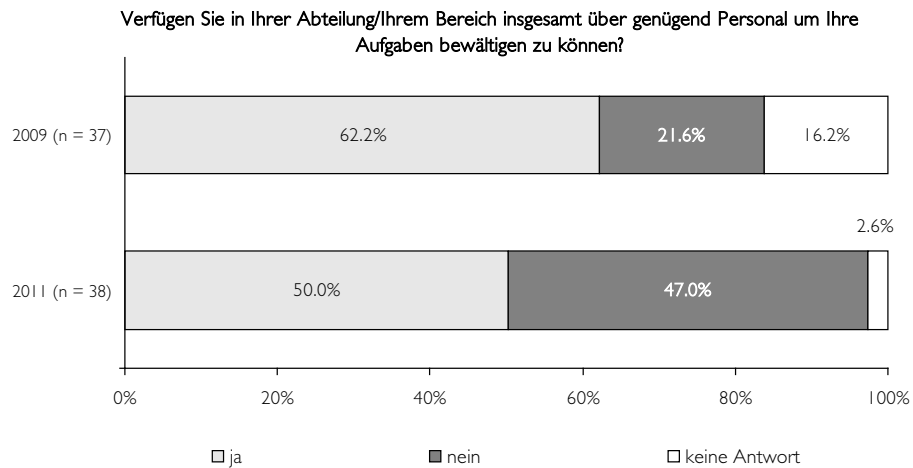
Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Konsolidierung Organisation BStGer	- Die Mitarbeitenden sind mit der Organisation nach wie vor mehrheitlich zufrieden. - Die Zufriedenheit mit der Organisation ist leicht zurückgegangen. - Die letzten 24 Monate wurden weniger stark von Veränderungen aufgrund der Reform der Bundesrechtspflege, denn von Veränderungen aufgrund des Inkrafttretens der neuen StPO beeinflusst.

2.5.2 PERSONALSITUATION AM BSTGER

Das BStGer verfügte 2010 über 50.9 Vollzeitstellen. In den qualitativen Interviews wird der Eindruck von 2009 bestätigt, dass ausreichend Personal für die Bewältigung der Aufgaben des BStGer rekrutiert werden konnte. Eine Herausforderung liegt jedoch darin, mit dem bestehenden Personal einer schwankenden Zahl von Fällen, einer schwankenden Grösse von Fällen sowie der Dreisprachigkeit gerecht zu werden. Nach wie vor habe man daher am Standort Bellinzona mit Rekrutierungsproblemen zu kämpfen, die bei den Richterstellen besonders ausgeprägt seien.

Die folgende Darstellung zeigt den Vergleich der bei den Online-Befragungen getroffenen Einschätzungen zur Personalsituation am BStGer.

D 2.25: Personal BStGer



Quelle: Online-Befragungen BStGer.

Während 2009 noch über 60 Prozent der Befragten angegeben haben, über genügend Personal für die Bewältigung ihrer Aufgaben zu verfügen, ist dieser Anteil 2011 auf 50 Prozent zurückgegangen. Der Anteil der Personen, die angeben, nicht über genügend Personal zu verfügen, hat sich hingegen gegenüber 2009 mehr als verdoppelt. Überdurchschnittlich häufig waren dabei negative Antworten von Mitarbeitenden, die (hauptsächlich) in der Strafkammer tätig sind sowie vom Personal der Kanzlei, des Generalsekretariats und Diensten zu beobachten.

Welches sind die Ursachen für die Veränderung? Neben der gestiegenen Zahl von (komplexen) Fällen liegen sicherlich auch in den Auswirkungen der Einführung der StPO Gründe für eine negativere Einschätzung der Arbeitsbelastung. Zwar funktioniert es in der Praxis gut, dass sich Abteilungen gegenseitig aushelfen würden. Ein praktisches Problem entsteht aber dadurch, dass juristisches Personal der I. Beschwerdekammer als Beschwerdeinstanz der Strafkammer nicht mehr aushelfen kann. Zum Zeitpunkt der Evaluation kann noch nicht gesagt werden, wie sich die Zusammenlegung der beiden Beschwerdekammern auf diesen Umstand und damit auf die Personalsituation auswirken wird.

Die wichtigsten Erkenntnisse zur Personalsituation am BStGer sind im Folgenden dargestellt.

D 2.26: Fazit: Personalsituation BStGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Aufbau und Betrieb BStGer, Dreisprachigkeit des Gerichts	- Nur noch die Hälfte der Befragten gibt 2011 an, über genügend Personal zu verfügen. - Schwankungen bei Eingängen, Komplexität und Sprache von Fällen stellt am BStGer eine besondere Herausforderung für den Gerichtsbetrieb dar. - Die Dreisprachigkeit funktioniert gut, die Abteilungen helfen sich aus. - Der Standort Bellinzona stellt nach wie vor ein Problem für die Personalrekrutierung dar, insbesondere bei RichterInnen aus der Deutsch- und Westschweiz.

2.6 AUFSICHT UND OBERAUFSICHT ÜBER DIE EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Im Zwischenbericht I der Evaluation wurden die Fragen von Aufsicht- und Oberaufsicht eingehend diskutiert. Im vorliegenden Abschnitt sollen einige ausgewählte Aspekte der Beurteilung mit den Resultaten von 2011 verglichen werden.

2.6.1 AUFSICHT DES BGER ÜBER DAS BSTGER UND BVGER
 Das Bundesgericht übt nach Art. 1 Abs. 2 BGG die Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer und des BVGer aus. Diese Aufsichtsfunktion wurde bei den Erhebungen aus dem Jahr 2009 kritisch beurteilt. Insbesondere beim BVGer äusserten sich die Befragten damals negativ zur Aufsichtsfunktion des BGer (nicht zuletzt wegen der Diskussion um die Informatikplattform).

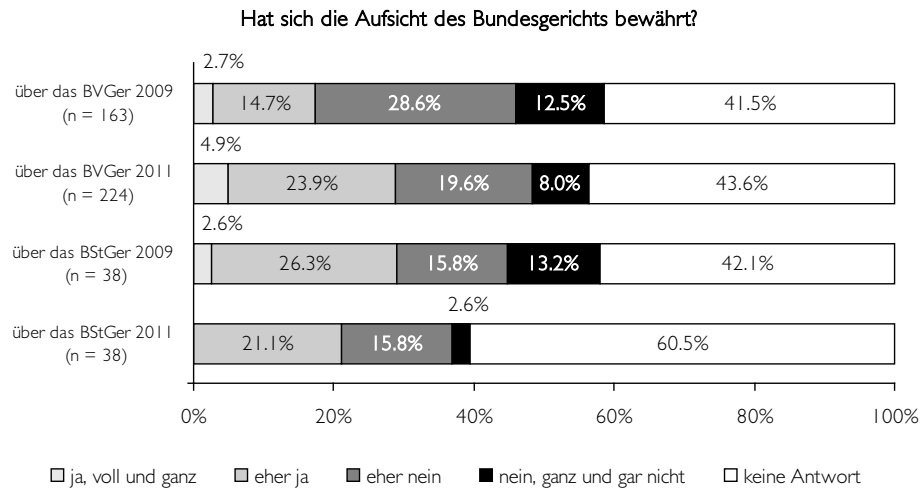
Zwei Jahre später zeigt sich ein positiveres Bild. Zwar gibt es von Seiten der erstinstanzlichen Gerichte immer noch InterviewpartnerInnen, die die Aufsicht durch das BGer als nicht notwendig oder sinnvoll erachten, jedoch gibt der grösste Teil der InterviewpartnerInnen an, dass sich die Aufsicht verbessert und eingespielt habe. Das Bedürfnis nach einer direkten Aufsicht durch das Parlament kommt bei den erneuten qualitativen Interviews nicht mehr zur Sprache. Auch die Interviewpartner des Bundesgerichts teilen die positive Beurteilung. Die Aufsicht habe sich eingespielt und die diesbezügliche Arbeitsbelastung des BGer sei gesunken. Dies beurteilen auch die persönlich Interviewten beim BVGer und beim BStGer so.

Während sich die Befragten am Bundesgericht mehr Instrumente zur Ausübung der Aufsicht wünschen, äussern Mitarbeitende des BVGer und des BStGer nach wie vor den Wunsch nach einer stärkeren Zurückhaltung des Bundesgerichts bei der Ausübung der Aufsichtsfunktion. Ob und wie die Controllingdaten durch das BGer verwendet werden, ist den Befragten beim BVGer und beim BStGer nicht immer klar.

In den Online-Befragungen wurden die Mitarbeitenden von BVGer und BStGer jeweils zur Aufsicht durch das BGer befragt. Der positive Trend aus den qualitativen Inter-

views hat sich dabei bestätigt, auch wenn ein Teil der Antwortenden die Aufsicht nach wie vor negativ beurteilt.

D 2.27: Beurteilung Aufsicht über BVGer und BStGer aus Sicht der Mitarbeitenden dieser Gerichte

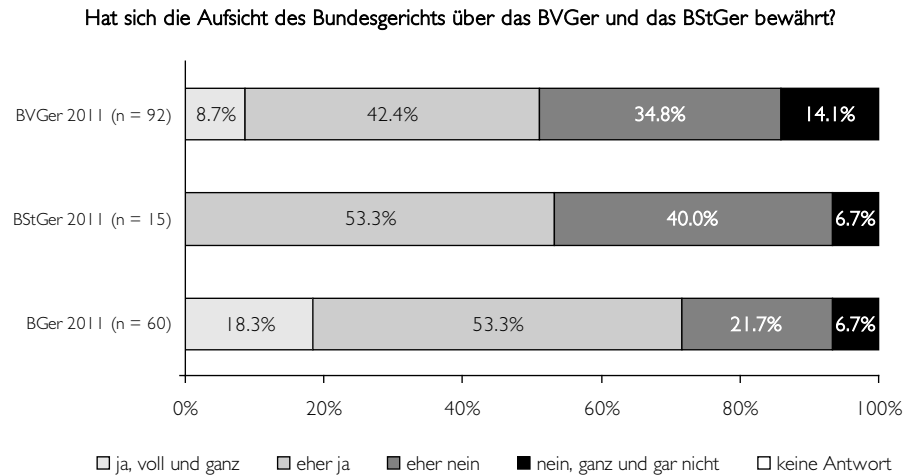


Quelle: Online-Befragungen bei BVGer und BStGer.

Beim Bundesverwaltungsgericht steigt der Anteil der Personen, laut denen sich die Aufsicht des BGer bewährt hat, deutlich an. Beim BStGer geht der Anteil hingegen etwas zurück, die Mehrheit der auskunftgebenden Personen ist aber auch hier der Ansicht, dass sich die Aufsicht durch das BGer bewähre. Überraschenderweise können 2011 deutlich weniger Personen von Seiten des BStGer Auskunft zu dieser Frage geben.

Betrachtet man nur die Antworten von Personen des BVGer und des BStGer, die 2011 eine Bewertung abgegeben haben (also ohne „keine Antwort“) gemeinsam mit der Einschätzung von Befragten des BGer zur Aufsicht über beide Gerichte, so ergibt sich folgendes Bild:

D 2.28: Beurteilung Aufsicht über BVGer und BStGer aus Sicht der Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte



Quelle: Online-Befragungen bei BVGer, BStGer und BGer.

Die Aufsicht wird bei der zweiten Erhebungsphase am positivsten aus der Perspektive des BGer beurteilt. Bei den anderen beiden Gerichten sieht nun aber ebenfalls etwas mehr als die Hälfte der auskunftgebenden Personen die Aufsicht positiv.

Der Abschnitt lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

D 2.29: Fazit: Aufsicht des BGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Das BGer übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des BVGer und des BStGer aus	- Die Aufsicht wird vom BVGer deutlich positiver bewertet als 2009. - Von Seiten des BStGer wird die Aufsicht minimal schlechter bewertet als 2009. - Das Verhältnis zwischen den Gerichten hat sich weiter normalisiert.

2.6.2 OBERAUFSICHT DES PARLAMENTES

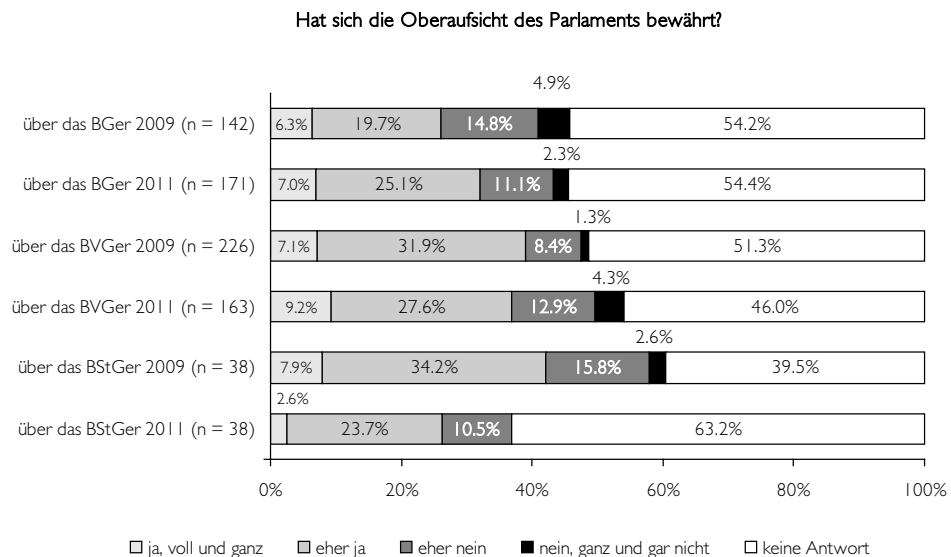
Nach Art. 169 Abs. 1 BV (Bundesverfassung) übt die Bundesversammlung die Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte aus. Im Zwischenbericht I der Evaluation wurde hierzu insbesondere die hohe Zahl der Kommissionen, eine unklare Definition der Rolle von BStGer und BVGer bei der Berichterstattung in den Kommissionen (Teilnahme und Berichterstattung in den Kommissionen) sowie mangelnde Ressourcen der ParlamentarierInnen zur Ausübung der Oberaufsicht kritisch erwähnt.

Zwei Jahre nach der ersten Erhebung hat sich laut den InterviewpartnerInnen auch die Oberaufsicht durch das Parlament weiter einspielen können. Positiv wird festgehalten, dass, um der grossen Zahl an Kommissionen entgegenzuwirken, eine gemeinsame Sub-

kommission von GPK (Geschäftsprüfungskommission) und Finanzkommission gegründet worden sei. Auch verstehe das Parlament heute besser, welche Rolle dem BGer als Aufsichtsinstanz von BVGer und BStGer zukomme und es werde im Plenum der Kommissionen nur noch das Oberste Gericht angehört. Nach wie vor kritisieren einige InterviewpartnerInnen, dass dem Parlament häufig nicht klar sei, wo die Funktion der Oberaufsicht von der Aufsichtstätigkeit abzugrenzen sei. So komme es in Kommissionen häufig zu Fragen, welche über den Aufgabenbereich des Parlaments hinausgingen.

Die Resultate der Online-Befragungen zum Thema Oberaufsicht präsentieren sich wie folgt:

D 2.30: Beurteilung Oberaufsicht des Parlaments



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

Erneut kann der grösste Teil der Befragten keine Auskunft zum Thema Oberaufsicht geben. Der Vergleich zeigt aber, dass die Einschätzung zur Oberaufsicht beim BGer und beim BStGer etwas positiver geworden ist, beim BVGer liegt hingegen 2011 eine negativere Einschätzung vor. Dennoch bewährt sich laut der Mehrheit der auskunftgebenden Personen an allen Gerichten die Oberaufsicht durch das Parlament. Der Anteil der Mitarbeitenden des BStGer, die die Frage nach der Oberaufsicht nicht beantworten konnten, ist gegenüber 2009 deutlich gestiegen. Ein Grund dafür kann darin liegen, dass 2011 weniger Personen Berührungspunkte mit der Oberaufsicht hatten als zwei Jahre zuvor.

Die Zusammenfassung zu diesem Abschnitt lässt sich folgendermassen darstellen:

D 2.3 I: Fazit: Oberaufsicht durch das Parlament

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte	- Auf die hohe Zahl an parlamentarischen Kommissionen wurde mit einer Subkommission reagiert. - Die Rollen der drei eidgenössischen Gerichte bei der Oberaufsicht haben sich eingespielt. - Die Oberaufsicht bewährt sich laut der Mehrheit der Befragten aller drei Gerichte. - Die Beurteilung der Oberaufsicht fällt von Seiten des BVGer gegenüber 2009 etwas negativer aus.

Die Revision der Bundesrechtspflege hat sich auf Abläufe, Aufgaben und Rechtsmittel ausgewirkt. Wir gehen nacheinander auf die wichtigsten Aspekte näher ein.

3.1 AUSWIRKUNGEN DES DOPPELTEN INSTANZENZUGS

Wie werden die Auswirkungen der Einführung des doppelten Instanzenzuges beurteilt? Wir unterscheiden bei der Auswertung zwischen dem doppelten Instanzenzug auf Bundesebene und jenem auf Stufe der Kantone.

3.1.1 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BVGER

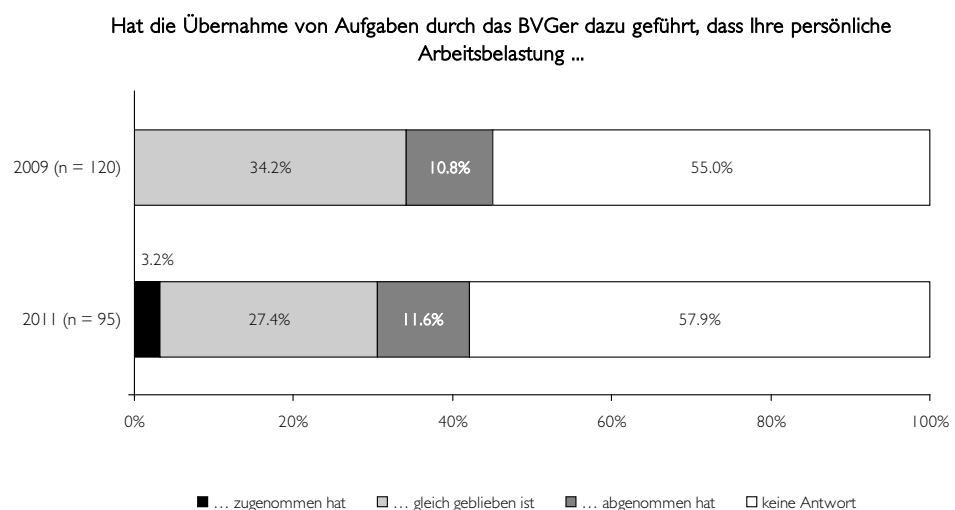
Mit der Gründung des BVGer sollte eine Entlastung des BGer sowie eine Erhöhung des Rechtsschutzes erzielt werden. Im Folgenden werden die Resultate der Evaluation zu diesen Aspekten aufgezeigt.

Ergebnisse zur Veränderung der Arbeitsbelastung des BGer

Die Befragungen am BGer von 2009 haben Hinweise auf eine Entlastung des Bundesgerichts durch die Gründung des BVGer geliefert. Auch in den qualitativen Interviews 2011 am BGer wird mehrheitlich auf eine Entlastung des BGer durch das BVGer hingewiesen. Zwar sei die Entlastung nicht sehr gross, jedoch insbesondere aufgrund einer gestiegenen Qualität von Urteilen des BVGer spürbar. Ein Befragter am BGer zeigt sich jedoch kritisch – insbesondere sei die positive Beurteilung durch das BVGer von Seiten des BGer zu relativieren.

Der Vergleich der Antworten der Online-Befragungen am BGer liefert folgendes Bild:

D 3.1: Veränderung Arbeitsbelastung: Perspektive BGer



Quelle: Online-Befragungen BGer.

Die Beurteilung von 2011 fällt etwa gleich aus wie 2009. Neu geben jedoch drei Personen an, dass die Arbeitsbelastung durch die Übernahme von Aufgaben durch das BVGer sogar angestiegen ist.

Wie bereits 2009 wird die Entlastung von Seiten des BVGer positiv beurteilt. In den qualitativen Interviews wird unter anderem darauf hingewiesen, dass Urteile des BGer über Urteile des BVGer weniger ausführlich ausfallen, was als Indiz für eine Entlastung des BGer gewertet wird. Die Online-Befragungen liefern dazu folgendes Ergebnis:

D 3.2: Veränderung Arbeitsbelastung: Perspektive BVGer

	Wurde das Bundesgericht Ihrer Ansicht nach hinsichtlich der folgenden Aspekte durch das BVGer entlastet?			
	Vereinfachung des vorinstanzlichen Beschwerdeweges beim Bund mit Konzentration auf das BVGer		Verminderung von verwaltungsinternen Beschwerde- und Einspracheverfahren durch die Konzentration beim BVGer	
	2009 (n = 168)	2011 (n = 114)	2009 (n = 161)	2011 (n = 114)
Ja	54.8%	64.0%	46.6%	50.9%
Nein	6.0%	7.0%	9.9%	10.5%
Weiss nicht	39.2%	28.9%	43.5%	38.6%
Total	100%	100%	100%	100%

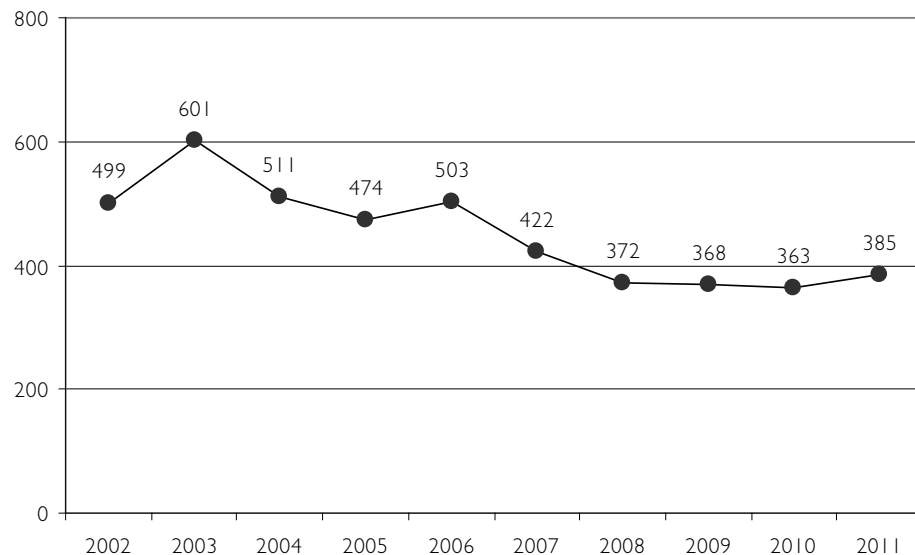
Quelle: Online-Befragungen BVGer.

Am deutlichsten entlastet nach Ansicht der Befragten die Vereinfachung des vorinstanzlichen Beschwerdeweges mit Konzentration auf das BVGer das BGer. Dabei ist der Anteil von Personen am BVGer, die sich positiv hinsichtlich der Filterwirkung des BVGer und der damit verbundenen Entlastung des BGer äussern gegenüber 2009 um einige Prozentpunkte gestiegen.

Eine weitere Massnahme, die zur Entlastung des BGer beitragen sollte, stellt die Übernahme über die Aufsicht der Schätzungskommission durch das BVGer dar. Diese Massnahme hatte nach Meinung der Befragten 2009 eine nur geringe Entlastungswirkung. Die Befragungsergebnisse von 2011 sind etwas positiver. So wird in den qualitativen Interviews am BVGer darauf verwiesen, dass der Aufwand beim BVGer zum Beispiel im Zuge der Vielzahl von Enteignungsfragen am Flughafen Zürich stark angestiegen sei. Dies hätte nach der Regelung gemäss Organisationsgesetz (OG) auch zu einer Mehrbelastung für das BGer geführt. Von 22 Personen, die sich in der Online-Befragung zur Schätzungskommission äussern können, sehen 21 eine Entlastung des BGer mit der Übernahme der Aufsicht durch das BVGer. Für die Übernahme der Aufsicht der Kommission wurden beim BVGer zwei Richter zu je 30 Prozent und ein Gerichtsschreiber zu 50 Prozent freigestellt.

Die Statistik zur Übernahme von Fällen der Rekurskommissionen und des BVGer durch das Bundesgericht präsentiert sich folgendermassen.

D 3.3: Übernahme Fälle BGer von Rekurskommissionen und BVGer



Quelle: BVerfG.

Legende: Die Fälle werden nach dem Zeitpunkt ihrer Erledigung durch das BVGer aufgeführt. Ab 2007 werden Fälle aufgeführt, die vom BVGer oder von Rekurskommissionen an das BVerfG gelangt sind.

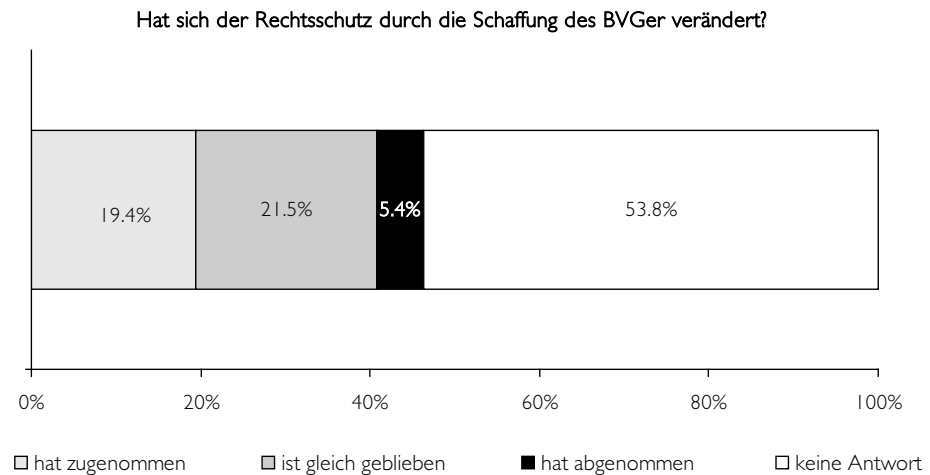
Der Hinweis aus dem Jahr 2010 auf die Filterwirkung durch die Schaffung des BVGer wird bestätigt, jedoch nicht weiter verstärkt. So pendelt sich die Zahl der erledigten Fälle, die vom BVGer an das BVerfG gelangen bei einem Wert zwischen 360 und 390 ein.

Ergebnisse zur Veränderung des Rechtsschutzes und zu Art. 83 BGG

In Zwischenbericht I wurde festgestellt, dass mit der Gründung des BVGer der Rechtsschutz gestiegen ist. Der Grund dafür wird in der Vereinheitlichung von Verfahren im Vergleich zu den Vorgängerorganisationen sowie in einer grösseren Distanz des BVGer von der Verwaltung gesehen.

Auch dieser Befund wird durch die Befragung 2011 weitgehend bestätigt. In den qualitativen Interviews am BVerfG und am BVGer äussert sich die allergrösste Mehrheit positiv hinsichtlich eines gestiegenen Rechtsschutzes durch das BVGer. Die Online-Befragung am BVerfG fällt ebenfalls mehrheitlich positiv aus, wie die folgende Darstellung illustriert.

D 3.4: Rechtsschutz BVGer: Perspektive BGer



Quelle: Online-Befragung BGer 2011, n = 93.

Über die Hälfte der Mitarbeitenden am BGer kann sich hinsichtlich des Rechtsschutzes durch die Schaffung des BVGer nicht äussern. Für knapp 20 Prozent ist der Rechtsschutz gestiegen, für rund 5 Prozent gesunken.

Die Frage nach dem Rechtsschutz, aber auch nach der Belastung des BGer ist eng verbunden mit der Liste von Ausnahmen in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, die gemäss Art. 83 BGG nicht vom BVGer an das BGer weitergezogen werden können. In Zwischenbericht I der Evaluation wurde hierzu festgestellt, dass eine starke Minderheit am BGer diesen Ausnahmekatalog als nicht sachgerecht beurteilt hat. Von den Personen, die sich damals kritisch zu Art. 83 BGG äusserten, wurde als mögliche Alternative die Einführung eines Zulassungsverfahrens skizziert, welches den Weiterzug in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung an das BGer ermöglichen könnte.

Insbesondere im Zuge der Diskussion um die Amtshilfeentscheide des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen UBS-Kunden wurde der Ausnahmekatalog auch von Seiten des Gesetzgebers neu diskutiert. So wurde im März 2010 eine Motion von Claude Janiak mit folgendem Vorschlag eingereicht:

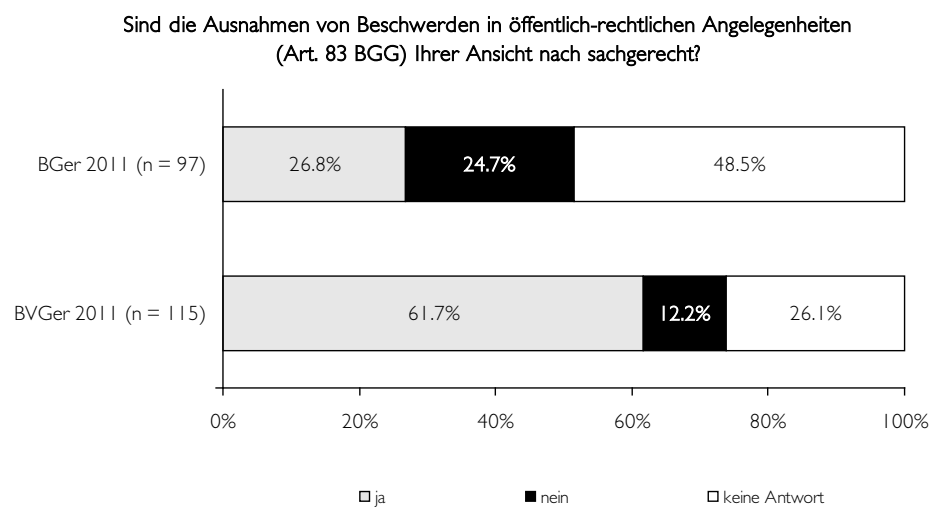
„Das Bundesgericht kann ausnahmsweise auf eine nach Absatz 1 unzulässige Beschwerde gegen Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes eintreten, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt oder wenn es sich aus anderen Gründen um einen besonders bedeutenden Fall handelt, bei zusätzlicher Streichung des Vorbehalts in Artikel 83 Buchstabe f Ziffer 2 BGG und durch Ergänzung von Artikel 109 Absatz 1 BGG dahingehend, dass Fälle nach Artikel 108 Absatz 1 vorbehalten bleiben.“

Das BGer stützte die Annahme der Motion, ebenso Bundesrat und Ständerat. Abgelehnt wurde der Vorschlag schliesslich durch den Nationalrat im Dezember 2010. Das

Ziel der vorliegenden Evaluation soll nicht sein, die Diskussion um die Motion Janiak neu aufzurollen. Jedoch soll anhand der Befragungsdaten aufgezeigt werden, wie der Ausnahmekatalog durch die eidgenössischen Gerichte beurteilt wird und wie RichterInnen und GerichtsschreiberInnen die Inhalte der Motion Janiak beurteilen.

2009 waren 22.4 Prozent der Befragten am BGer der Ansicht, die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG seien nicht sachgerecht. Dieser Anteil erhöhte sich bei der Befragung 2011 minimal auf 24.7 Prozent. Im Folgenden soll der Vergleich zwischen der Beurteilung des BGer und des BVGer illustriert werden.

D 3.5: Ausnahmen nach Art. 83 BGG



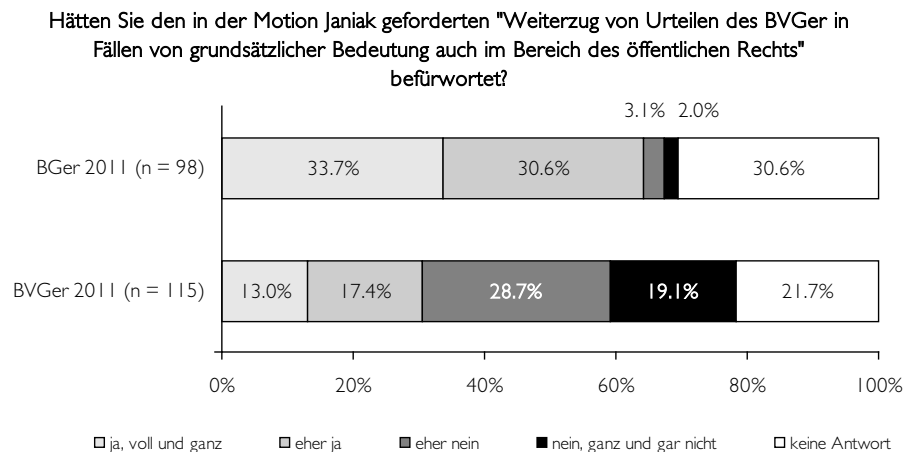
Quelle: Online-Befragungen bei BGer und BVGer.

Während der Ausnahmekatalog von Seiten des BGer ambivalent beurteilt wird, sehen die Befragten des BVGer den Katalog deutlich weniger problematisch. Hinsichtlich eines Veränderungsbedarfs lässt eine weitere Frage aus den Online-Befragungen auf ein ähnliches Resultat schliessen: Etwas die Hälfte der Befragten am BVGer sieht keinen Veränderungsbedarf hinsichtlich des Ausnahmekatalogs.

In den offenen Antworten wird von Seiten des BGer als zentrales Argument für Änderungsbedarf hinsichtlich Art. 83 vorgebracht, dass das oberste Gericht in allen Bereichen für grundsätzliche Rechtsfragen zuständig sein sollte. Auf der anderen Seite sollten weniger unbedeutende Fälle vom BVGer an das BGer gelangen. Am BVGer wird Veränderungsbedarf in zwei Richtungen gesehen. Zum einen geben Befragte an, dass der Katalog um Bagatellfälle erweitert werden sollte (z.B. Billag, Eidgenössische Starkstrominspektorat [ESTI]). Zum anderen teilen einige Befragte die Ansicht des BGer, den Weiterzug bei bedeutenden Fällen (insbesondere in den Bereichen Amtshilfe, Krankenversicherung, Beschaffungswesen, Asylrecht) zu erweitern. Ein Befragter bringt als Argument gegen eine Erweiterung der Möglichkeiten zum Weiterzug an das BGer vor, dass im Ausländerrecht heute die zweite Beurteilung durch das BGer Verfahren ohne eine materiell-rechtliche Verbesserung stark verzögere.

Wenig überraschend hat auch die Motion Janiak am BGer weitaus grösseren Zuspruch gefunden als dies am BVGer der Fall ist. Die Antworten hierzu werden in der folgenden Darstellung aufgezeigt.

D 3.6: Motion Janiak I



Quelle: Online-Befragungen BGer und BVGer.

Insgesamt hätten am BGer also über 60 Prozent der Befragten die Annahme der Motion Janiak befürwortet, am BVGer hingegen nur rund 30 Prozent. In den offenen Antworten der Mitarbeitenden des BVGer werden folgende Argumente gegen die Motion dargelegt:

- Der Interpretationsspielraum des Begriffs „Fälle von grundsätzlicher Bedeutung“ sei weit und würde zu willkürlicher Zulassung von Fällen ans BGer führen. Dies zeige sich schon heute auf dem Gebiet der öffentlichen Beschaffungen, wo gemäss Art. 83 lit. f ein Weiterzug bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung möglich ist.
- Es wird ein Rosinenpicken des BGer befürchtet, welches zwischen „attraktiven Rechtsgebieten“ (Amtshilfe) und „unattraktiven Rechtsgebieten“ (Asylrecht, Migrationsrecht) differenziere.
- Die Prüfung durch das BGer sei mit einer grösseren Belastung des BGer und mit mehr Kosten verbunden.
- Die Möglichkeit des Weiterzuges würde für die Rechtsuchenden zu einer grösseren Unsicherheit führen und Verfahren verlängern.

Zusammenfassend kann folgende Beurteilung zur Übernahme von Aufgaben durch das BVGer und zu Art. 83 BGG aufgezeigt werden:

D 3.7: Fazit: Übernahme Aufgaben durch das BVGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Schaffung einer ersten Instanz auf Bundesebene im Bereich der Verwaltungsrechtspflege (BVGer)	- Entlastung des BGer durch die Schaffung des BVGer. - Die Entlastungswirkung wird vom BVGer höher eingeschätzt als vom BGer. - Entlastung des BGer vor allem aufgrund der Vereinfachung des vorinstanzlichen Beschwerdeweges beim Bund mit Konzentration auf das BVGer. - Für einen Teil der Befragten am BGer hat der Rechtsschutz durch die Gründung des BVGer zugenommen. - Die Einschränkung der Beschwerdemöglichkeit gemäss Art. 83 BGG wird von Seiten des BGer ambivalent und von Seiten des BVGer mehrheitlich positiv beurteilt.

3.1.2 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DAS BStGer

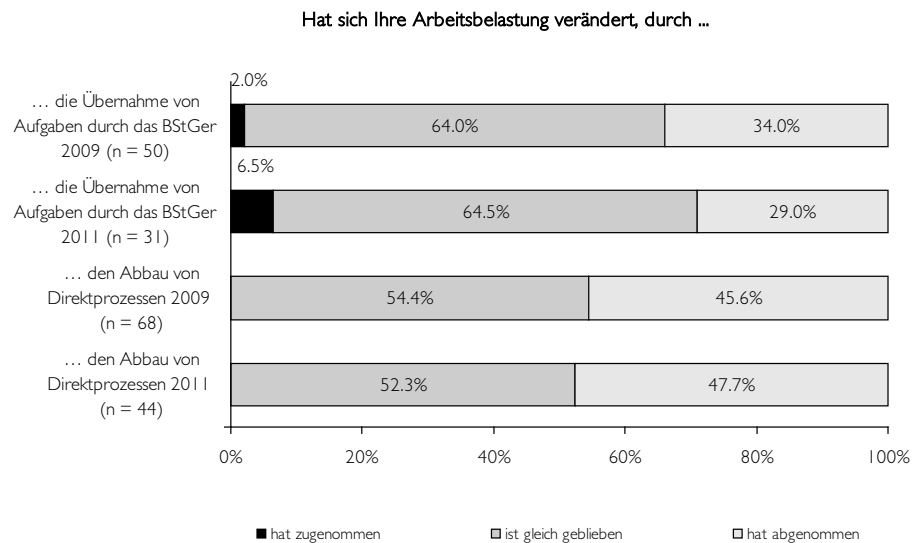
Die Veränderungen, die durch die Gründung des BStGer in Bellinzona entstanden sind, wurden in Zwischenbericht I eingehend dargestellt. Das BStGer beurteilt heute die Beschwerden gegen Entscheide in der internationalen Rechtshilfe und führt selber Prozesse in bestimmten Bereichen (z.B. internationale Kriminalität) durch. Die Evaluation kam im Zwischenbericht I zum Schluss, dass eine Entlastung des BGer durch die Schaffung der I. und II. Beschwerdekammer sowie durch einen moderaten Ausbau des Rechtsschutzes mit dem doppelten Instanzenzug eingetreten ist. Im Folgenden wird geprüft, wie weit sich diese Ergebnisse 2011 bestätigen lassen.

Ergebnisse zur Veränderung der Arbeitsbelastung des BGer

Betrachten wir die Ergebnisse aus den qualitativen Interviews beim BStGer, so ist die Entlastungswirkung auch heute vorhanden. Es gebe eine substantielle Entlastung des BGer bei Rechtshilfe in Strafsachen, das Rechtshilfeverfahren habe sich gut eingespielt. Die Zahl der Fälle habe aber auch zugenommen, ebenso die Zahl der Weiterzüge an das Bundesgericht. Der Grund für die Beschwerden ist gemäss Interviewten darin zu suchen, dass die meisten Beschwerdeführenden mit dem Weiterzug Zeit gewinnen möchten. Nach Ansicht der Interviewten hat sich das Verfahren gut eingespielt und das BGer kann rasch über Beschwerden, meist innerhalb von drei Wochen, entscheiden.

Die Übernahme von Prozessen durch das BStGer von den Kantonen hat hingegen nach Aussagen der Befragten keine Entlastungswirkung für das BGer ausgelöst: Dazu hätten mehr Fälle von den Kantonen durch das BStGer übernommen werden müssen. Zudem sei die Gutheissungsquote gegenüber dem BStGer recht hoch, allerdings war dies auch gegenüber den Kantonen so. Die Online-Befragungen bestätigen den Befund weitgehend wie die untenstehende Darstellung zeigt.

D 3.8: Beurteilung der Arbeitsbelastung infolge Schaffung des BStGer



Quelle: Online-Befragungen BGer.

Wie präsentiert sich das Ergebnis im Lichte der Statistik? Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der Beschwerden, welche vor und nach der Revision ans BGer gelangt sind. Es zeigt sich im Bereich der internationalen Rechtshilfe, dass die Beschwerden ans Bundesgericht nach 2007 abgenommen haben. Da die Zahl der Beschwerden an das BStGer aber absolut laufend steigt, gelangen auch wieder (zeitverzögert) mehr Fälle ans Bundesgericht.

D 3.9: 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
2009	85	364
2010	102	297
2011	89	321

Quelle: BStGer, Jahresberichte BStGer, Jahresberichte BGer.

Legende: * Anzahl der Eingänge.

Die untenstehende Statistik zeigt, dass die Anzahl der ergriffenen Rechtsmittel gegen Entscheide der Strafkammer (SK) bis 2009 ansteigen, um in den Jahren 2010 und 2011 etwas zurückzugehen.

D 3.10: Urteile in Bundesstraftprozessen seit Schaffung des BStGer (SK)

Jahr	Fälle Strafkammer				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
2009	23	13	9	40	39	4	13	13	9
2010	33	22	7	23	37	-	-	23	14
2011	33	28	4	38	29	1	-	12	16

Quelle: BStGer.

Legende: * bis 2006 Nichtigkeitsbeschwerden gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b SGG (Strafgerichtsgesetz), ab 2007 Beschwerden in Strafsachen gemäss Art. 78 u. 80 Abs.1 BGG; ** inklusive nachträgliche Verfahren; *** ohne drei Abtrennungen.

Ferner zeigen die Geschäftszahlen der Anklagekammer (AK) des Bundesgerichts, dass die Zahl der Rechtsmittel nach 2004 im Vergleich zur Situation vorher zurückgeht und von 2005 bis 2011 jeweils zwischen 13 und 48 Fällen schwankt.

D 3.11: 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
2009	13	6	225	251
2010	48	12	278	250
2011	28	5	272	252

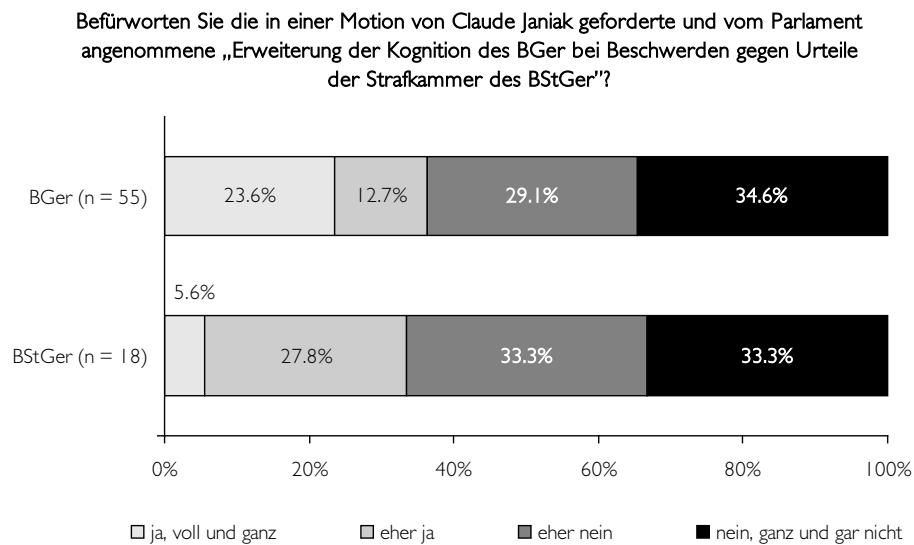
Quelle: BStGer, Jahresberichte BGer.

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

Ein besonderes Augenmerk wurde bei der Analyse auf die Beurteilung der von National- und Ständerat angenommenen Motion Janiak II gelegt. Diese erlaubt eine Erweiterung der Kognition des Bundesgerichts bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts. In den qualitativen Interviews wurde die Wirkung dieser Bestimmung diskutiert und es wurden auch Alternativen genannt. Grundsätzlich wird erwartet, dass die Rechtsuchenden die Möglichkeiten ausschöpfen und sich das Verfahren verlängert. Die Belastung für das BGer wird je nach Umsetzung der Motion mehr oder weniger stark ansteigen. Ein starker Anstieg wäre zu erwarten, wenn das BGer die Kognition breit auslegt, den Sachverhalt prüfen und allenfalls sogar Beweise aufnehmen würde (eine solche Lösung wird von Teilen der Interviewten als systemwidrig abgelehnt). Das BGer würde dann die Aufgabe eines Appellationsgerichts übernehmen. Als Alternative wird in den qualitativen Interviews die Schaffung eines eigenen Appellationsgerichts auf Bundesebene ins Spiel gebracht, welches die Beschwerden gegen die Strafkammer behandeln könnte. Wie sich die Motion effektiv auswirkt ist letztendlich von deren Umsetzung abhängig.

In den Online-Befragungen haben wir die Beurteilung der Motion Janiak II den Richterinnen und Richtern des BStGer und des BGer ebenfalls zur Beurteilung vorgelegt. Die untenstehende Darstellung zeigt das Ergebnis.

D 3.12: Beurteilung der Motion Janiak II durch BStGer und BGer



Quelle: Online-Befragungen 2011 am BGer und BStGer.

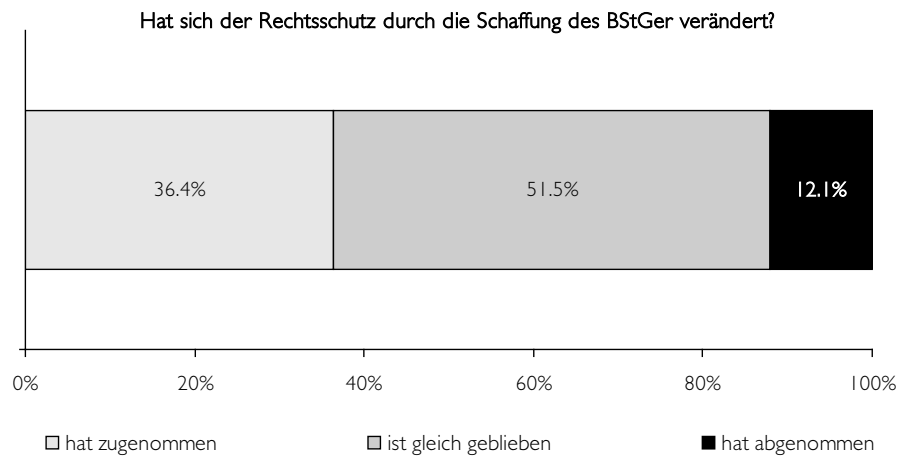
Die Mehrheit der Befragten lehnt die Motion (eher) ab, die Ablehnung ist beim BStGer etwas stärker und liegt bei rund 66 Prozent.

Ergebnisse zur Veränderung des Rechtsschutzes

Die Analyse im Rahmen des Zwischenberichts I hat gezeigt, dass nach Ansicht der Befragten der Rechtsschutz infolge Schaffung des BStGer zugenommen hat. Diese Beurteilung wird in den qualitativen Interviews 2011 im Wesentlichen bestätigt, insbesondere für die internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Durch den Ausbau des Rechtsschutzes wurde das Verfahren aber auch verlängert. Je weiter die Beschwerdemöglichkeiten ans BGer ausgedehnt werden, desto geringer wird zudem die Entlastungswirkung für das BGer. Verschiedentlich wird argumentiert, dass es an sich eine volle Prüfung der Entscheide durch eine zweite Instanz brauche, namentlich bei Strafprozessen (vgl. dazu oben Diskussion Motion Janiak II). Dies würde den Rechtsschutz, aber auch die Belastung des Bundesgerichts erhöhen. Bereits im ersten Evaluationsbericht wurde dieses Dilemma deutlich.

Betrachten wir die Ergebnisse der Online-Befragung, so hat der Rechtsschutz durch die Schaffung des BStGer insgesamt zugenommen: Etwas mehr als ein Drittel der Befragten beim BGer äussern sich in diese Richtung.

D 3.13: Beurteilung der Veränderung des Rechtsschutzes durch die Schaffung des BStGer



Quelle: Online-Befragung BGer, n = 33.

Fassen wir die Ergebnisse zur Übernahme von Aufgaben durch das BStGer zusammen, so kommen wir zu folgendem Befund:

D 3.14: Fazit: Übernahme Aufgaben durch das BStGer

Massnahme	Zusammenfassende Beurteilung
Schaffung einer ersten Strafinstanz auf Bundesebene (BStGer)	- Entlastung des BGer durch die Schaffung der Vorinstanz (I. und II. Beschwerdekammer) vorhanden. - Mehrbelastung des BGer als Folge der Effizienzvorlage (Beschwerden gegen Entscheide der SK). - Insgesamt liegt die Entlastungswirkung höher als die Mehrbelastung. - Moderater Ausbau des Rechtsschutzes durch den doppelten Instanzenzug und Beschwerdemöglichkeiten ans BGer. - Ausbau des Rechtsschutzes wird Entlastungswirkung beim BGer einschränken (Motion Janiak II); Dilemma Rechtsschutz und Entlastungswirkung ist nach wie vor vorhanden.

3.2 AUSWIRKUNGEN DER VERÄNDERUNGEN DER KOGNITION

Im Folgenden wird die Beurteilung der Veränderungen der Kognition in zwei Bereichen beschrieben:

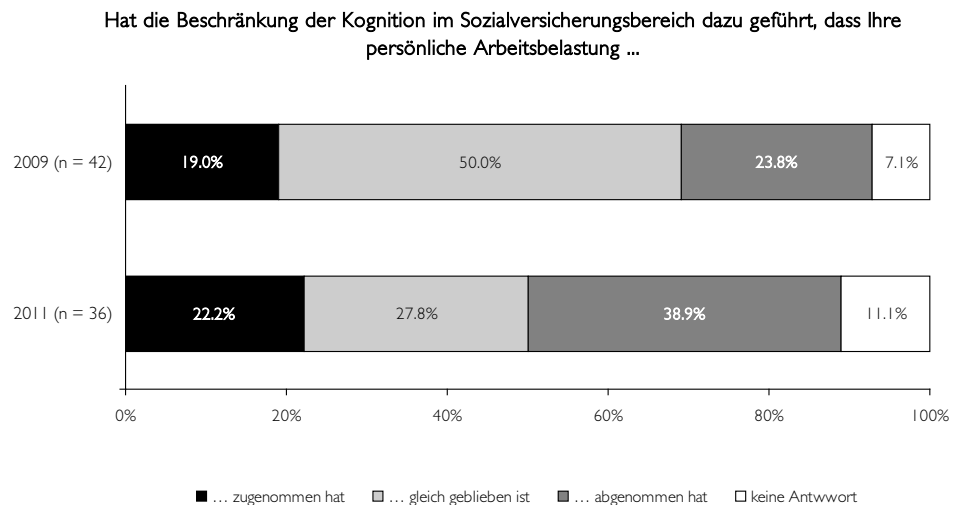
3.2.1 BESCHRÄNKUNG DER KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht wurde von Seiten der Befragten 2009 als eine der zentralen Massnahmen der Reform eingeschätzt. Es wurde damals eine gewisse Entlastungswirkung für das Bundesgericht festgestellt. Weiter wurden die Auswirkungen auf den Rechtsschutz von Seiten des BGer in den qualitativen Interviews unterschiedlich beurteilt (wohingegen die Anwaltschaft sehr deutlich eine Reduktion des Rechtsschutzes konstatierte). Wie beurteilen die Befragten nun zwei Jahre später diese Massnahme?

Die Interviewpartner am BGer beurteilen die Entlastungswirkung 2011 unterschiedlich. Nach Aussage von zwei Personen ist die Entlastung klar spürbar und ein Rückkehren zur vollen Kognition würde ein grosses Problem darstellen. Zwei weitere Personen sehen in der Beschränkung der Kognition nur eine Entlastung in geringem Umfang, welche durch die Reaktion der Beschwerdeführenden (z.B. ein Ummodelln einer Tatsachenkritik in Willkür) teilweise kompensiert werde.

Die Resultate der Online-Befragung 2011 fallen positiver aus, wie die folgende Darstellung illustriert.

D 3.15: Beschränkung der Kognition: Perspektive BGer Luzern



Quelle: Online-Befragungen BGer; befragt wurden nur RichterInnen und GerichtsschreiberInnen der I. und II. sozialrechtlichen Abteilung.

Während 2009 nur 23.8 Prozent der Befragten am ehemaligen EVG in Luzern eine gesunkene Arbeitsbelastung aufgrund der Beschränkung der Kognition feststellten, beträgt dieser Anteil bei der zweiten Erhebung 38.9 Prozent. Die Dauer der Bearbeitung von IV-Fällen gemäss untenstehender Tabelle bestätigt dieses Ergebnis.

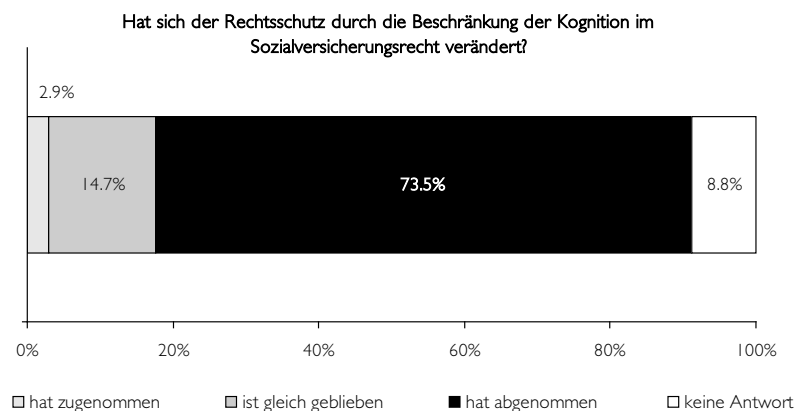
D 3.16: Dauer Bearbeitung von IV-Fällen BGer

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%)
2009	10.5%	63.2%	21.8%	4.4%	0.1%	1'045 Fälle (100%)
2010	11.5%	69.1%	17.1%	2.3%	-	972 Fälle (100%)
2011	11.9%	64.9%	19.5%	3.7%	-	922 Fälle (100%)

Quelle: BGer.

Die Bearbeitungsdauer für die Fälle im Bereich der Invalidenversicherung (IV) hat in den Jahren 2009 bis 2011 weiter abgenommen. Nunmehr übersteigt die Bearbeitungszeit nur noch für rund 20 Prozent der Fälle eine Dauer von 7 Monaten. Die Annahme, dass mit der Beschränkung der Kognition auch eine Entlastung des BGer eingetreten ist, wird damit klar bestätigt. Die absoluten Zahlen zeigen zudem, dass sich die IV-Fälle auf einem Niveau von rund 100 pro Jahr eingependelt haben.

Neu wurden die Befragten am BGer 2011 um eine Beurteilung des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Veränderung der Kognition im Sozialversicherungsrecht gebeten. Hierzu lässt sich folgende Darstellung aufzeigen:

D 3.17: Rechtsschutz Beschränkung Kognition: Perspektive BGer Luzern

Quelle: Online-Befragung BGer; befragt wurden nur RichterInnen und GerichtsschreiberInnen der I. und II. sozialrechtlichen Abteilung, n = 35.

Knapp drei Viertel der Befragten sehen in der beschränkten Kognition eine negative Auswirkung auf den Rechtsschutz. Dieses Ergebnis ist zu erwarten: Die Reform sah eine Einschränkung der Kognition vor, um eine Entlastungswirkung zu erzielen. Dieses Vorhaben konnte weitgehend realisiert werden.

Zusammenfassend kommen wir damit zu folgendem Schluss:

D 3.18: Fazit: Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht

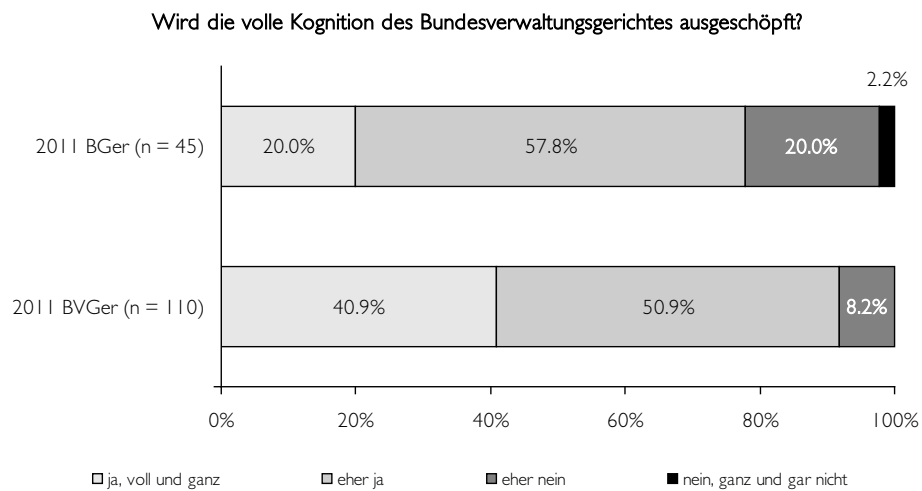
Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Eingeschränkte Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht	- Ein grosser Teil der Befragten in den sozialrechtlichen Abteilungen spüren eine Entlastung; gegenüber der Erhebung 2009 ist eine klare Verbesserung festzustellen. - Die Bearbeitungsdauer von IV-Fällen ist deutlich zurückgegangen. - Der Rechtsschutz hat abgenommen.

3.2.2 WAHRNEHMUNG DER VOLLEN KOGNITION DURCH DAS BVGER

Die Beurteilung des BVGer mit voller Kognition wurde 2009 als positiv und wichtig beurteilt. Diese Aussage wird von den persönlich Interviewten am BGer und am BVGer 2011 bestätigt. Auch in den Online-Befragungen von 2011 betrachten lediglich 12.3 Prozent der Befragten am BGer beziehungsweise 10.4 Prozent der Befragten am BVGer die Prüfung der Angemessenheit durch das BVGer als nicht sinnvoll.

Trotz voller Kognition ist es aber laut den persönlich Interviewten teilweise der Fall, dass sich das BVGer bei der Angemessenheitsprüfung hinter den (technischen) Beurteilungen der Vorinstanz „versteckt“ und dass es keine erneute inhaltliche Prüfung vornimmt. Von Seiten des BVGer wird dies aber eher als internes Problem betrachtet, denn als Problem, welches gesetzgeberischen Handlungsbedarf erfordert. Neben technischen Fragestellungen werden Fälle in den Bereichen Berufsbildung sowie Wegweisungen als Themen aufgeführt, bei welchen die Kognition durch das BVGer nicht immer ganz ausgeschöpft wird. Die Beurteilung hierzu aus den Online-Befragungen liefert folgendes Bild:

D 3.19: Beurteilung Ausschöpfung volle Kognition durch das BVGer



Quelle: Befragungen BGer und BVGer.

Nach Ansicht einer Mehrheit der Befragten an beiden Gerichten wird die Kognition vom BVGer ausgeschöpft. Lediglich eine Minderheit von rund 20 Prozent der Befragten am BGer und 8 Prozent der Befragten am BVGer betrachten die Anwendung der Kognition als nicht angemessen. Abschliessend fassen wir die Ergebnisse zu diesem Punkt wie folgt zusammen:

D 3.20: Fazit: Ausschöpfung der vollen Kognition durch das BVGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Ausschöpfung der vollen Kognition durch das BVGer	- Sie wird von BGer und BVGer als notwendig und sinnvoll erachtet. - In technischen Fragen wird die Angemessenheitskontrolle des BVGer etwas weniger stark ausgeübt. - Der allergrösste Teil der Befragten sieht die volle Kognition durch das BVGer ausgeschöpft.

3.3 VERÄNDERUNG VON RECHTSMITTELN

Neu wurden durch die Reform der Bundesrechtspflege die Rechtsmittel „Einheitsbeschwerde“ und „subsidiäre Verfassungsbeschwerde“ eingeführt. Wir gehen auf die beiden Instrumente näher ein.

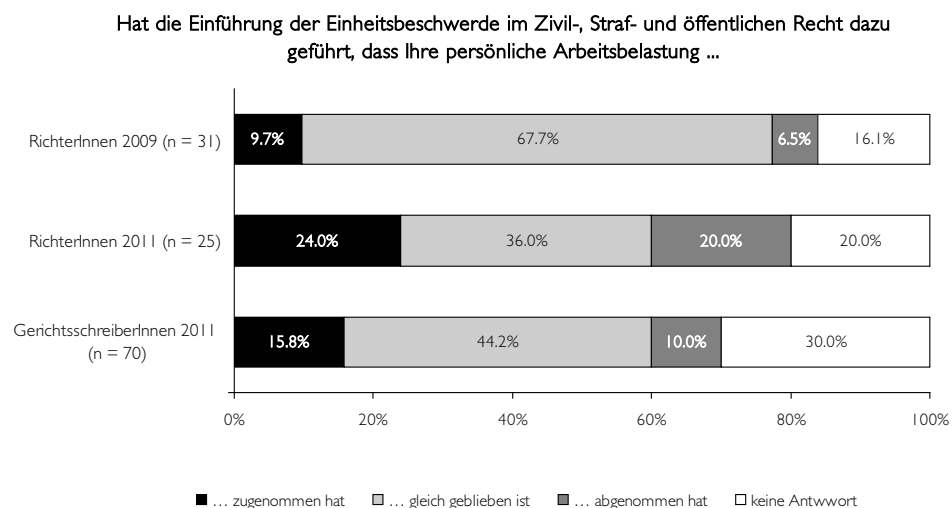
3.3.1 BEURTEILUNG DER EINFÜHRUNG DER EINHEITSBESCHWERDE

Die Beurteilung der Einheitsbeschwerde im Zwischenbericht I fiel noch wenig einheitlich aus. In den letzten beiden Jahren hat sich das Instrument aber offenbar etablieren können und es zeigt sich eine positive Entwicklung. Diese betrifft vor allem den

Rechtsschutz für die Rechtssuchenden. Die Auswirkungen der Einheitsbeschwerde auf den Rechtsschutz wurden 2009 mehrheitlich positiv beurteilt. Dieser Eindruck bestätigt sich auch 2011. So geben im Rahmen der zweiten Befragung die meisten Befragten an, dass sich der Rechtsschutz durch die Einheitsbeschwerde verbessert habe (35.5%) beziehungsweise gleich geblieben sei (34.4%).

Die Effekte am Bundesgericht selber sind hingegen eher klein. Nach Ansicht einiger Befragten tut sich das Bundesgericht mit der Einheitsbeschwerde teilweise noch schwer. Es tritt laut den Befragten bei schwierigen formellen Fragen häufig nicht auf Beschwerden ein, anstatt auf die Fälle einzutreten und sich stärker materiell mit diesen auseinanderzusetzen. Eine klare Aussage zu einer Entlastungswirkung kann daher auch 2011 nicht abgeleitet werden. Die Resultate der Online-Befragungen werden in der folgenden Darstellung illustriert. Dabei ist zu beachten, dass 2011 neu auch die GerichtsschreiberInnen nach einer Entlastung gefragt worden sind.

D 3.21: Einheitsbeschwerde und Arbeitsbelastung



Quellen: Online-Befragungen BGer.

Insgesamt sieht die Mehrheit der Mitarbeitenden am Bundesgericht keine Veränderung der Arbeitsbelastung durch die Einheitsbeschwerde. Auffällig ist hingegen, dass sich bei der Richterschaft der Teil der Personen, der eine Zunahme der Arbeitsbelastung respektive eine Abnahme berichtete, stark vergrössert hat. Es ist damit eine gewisse Polarisierung zu beobachten, wobei die negativen Antworten (Arbeitsbelastung hat zugenommen) leicht überwiegen. Überdurchschnittlich häufig wird von Personen, die in den beiden zivilrechtlichen Abteilungen und der strafrechtlichen Abteilung arbeiten eine Zunahme der Arbeitsbelastung aufgrund der Einheitsbeschwerde berichtet.

Die Resultate zur Einführung der Einheitsbeschwerde lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

D 3.22: Fazit: Schaffung der Einheitsbeschwerde

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Einführung der Einheitsbeschwerde	- Die Einheitsbeschwerde hat eine positive Auswirkung auf den Rechtsschutz, diesbezüglich hat sich das Ergebnis konsolidiert. - Die Auswirkungen der Einheitsbeschwerde auf die Arbeitsbelastung sind ambivalent – mit einer leichten Tendenz zu einer Zunahme der Arbeitsbelastung.

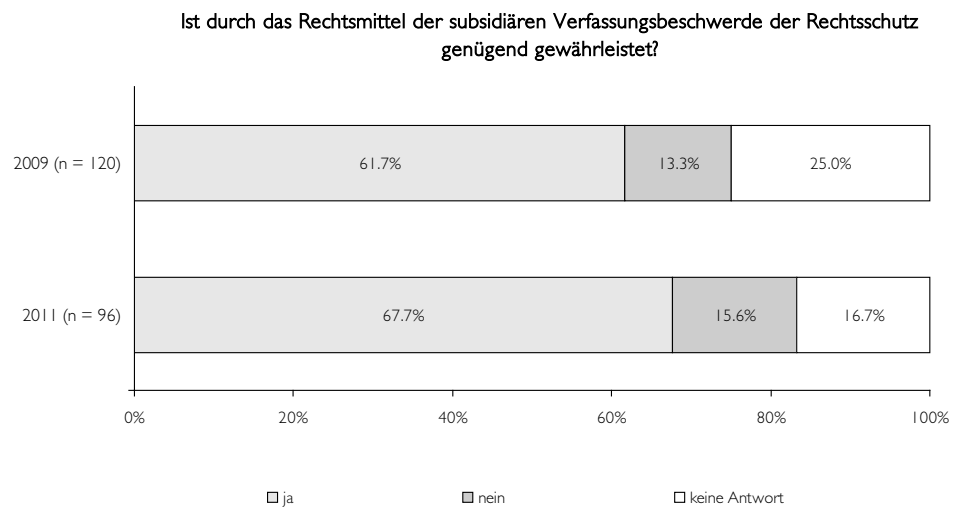
3.3.2 SCHAFFUNG DER SUBSIDIÄREN VERFASSUNGS-BESCHWERDE

Das Rechtsmittel der subsidiären Verfassungsbeschwerde ermöglicht eine Rüge der Verletzung von verfassungsmässigen Rechten in Bereichen, in denen keine ordentliche Beschwerde in Zivilsachen, Strafsachen oder öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten am BGer möglich ist. 2009 wurde die Schaffung der subsidiären Verfassungsbeschwerde grundsätzlich positiv beurteilt.

Bei den qualitativen Interviews am Bundesgericht 2011 unterstrich die Mehrheit der Befragten, dass die subsidiäre Verfassungsbeschwerde einen grösseren Rechtsschutz ermögliche. Jedoch würden einige Befragte anstelle der subsidiären Verfassungsbeschwerde den Zugang zum BGer lieber über die Bedeutung des Falles regulieren. Auch würden Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung ohne die subsidiäre Verfassungsbeschwerde aufgewertet. Die Auswirkung der subsidiären Verfassungsbeschwerde auf die Arbeitsbelastung des BGer wird in den Interviews leicht negativ beurteilt.

Die Antworten der Online-Befragungen zur Arbeitsbelastung zeigen keine Veränderung: 2009 wie auch 2011 geben etwas mehr als 20 Prozent der Befragten am BGer an, dass ihre Arbeitsbelastung durch die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde (im Vergleich zu einem Verzicht auf dieses Rechtsmittel) gestiegen ist. Auch die Beurteilung des Rechtsschutzes ist in beiden Befragungen sehr ähnlich: Der Rechtsschutz ist durch die subsidiäre Verfassungsbeschwerde für den überwiegenden Teil der Antwortenden gewährleistet, es ist diesbezüglich ein leichter Trend zugunsten einer positiven Bewertung zu beobachten.

D 3.23: Subsidiäre Verfassungsbeschwerde und Rechtsschutz



Quelle: Online-Befragungen BGer.

Unsere Erkenntnisse zur subsidiären Verfassungsbeschwerde lassen sich somit wie folgt zusammenfassen.

D 3.24: Fazit: subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	- Mehrere Interviewte würden anstelle der subsidiären Verfassungsbeschwerde eine Zugangsmöglichkeit befürworten, die sich an der Bedeutung der Fälle orientiert. - Die Auswirkungen auf den Rechtsschutz werden deutlich positiv beurteilt.

3.4 WEITERE AUSGEWÄHLTE MASSNAHMEN

Unter dem Titel „weitere ausgewählte Massnahmen“ gehen wir auf die folgenden Aspekte ein:

- Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung
- Erhöhung der Streitwertgrenzen und Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht
- Ausbau der Möglichkeit zum Entscheid im vereinfachten Verfahren

3.4.1 RECHTSFRAGEN VON GRUNDSÄTZLICHER BEDEUTUNG

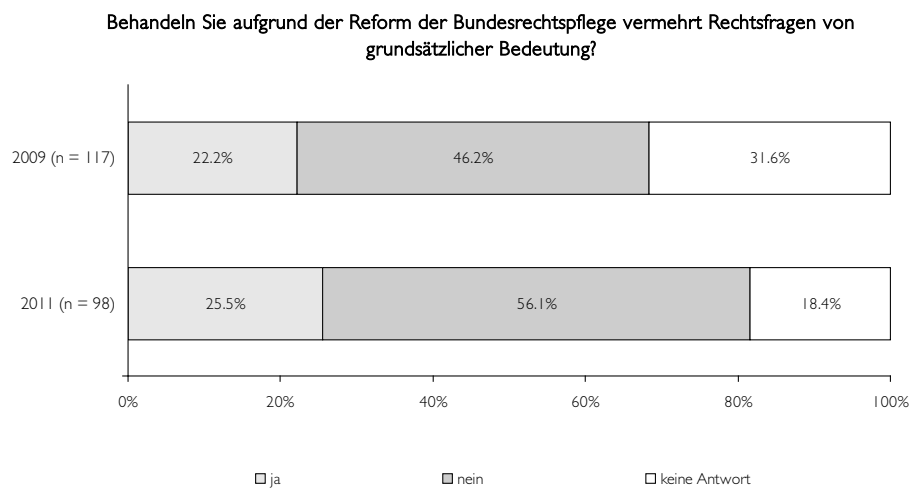
Die Reform der Bundesrechtspflege hatte zum Ziel, dass sich das BGer vermehrt mit Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in vertiefter Weise beschäftigen kann.

Dabei sieht das BGG gemäss Art. 20 Abs. 2 vor, dass Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung in einer Fünferbesetzung zu entscheiden sind.

Gemäss den Erhebungen von 2009 zeigte sich ein uneinheitliches Bild hinsichtlich der Konzentration des BGer auf Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. So wurde in den qualitativen Interviews eine Zunahme solcher Fälle verneint und berichtet, der Anteil der Entscheide in Fünferbesetzung sei nicht gestiegen. In der Online-Befragung gibt hingegen knapp ein Viertel der Befragten an, vermehrt Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung zu behandeln.

Auch 2011 sehen die Interviewten am BGer keine klare Zunahme von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung. Die Online-Befragung liefert dazu folgendes Resultat:

D 3.25: Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung BGer

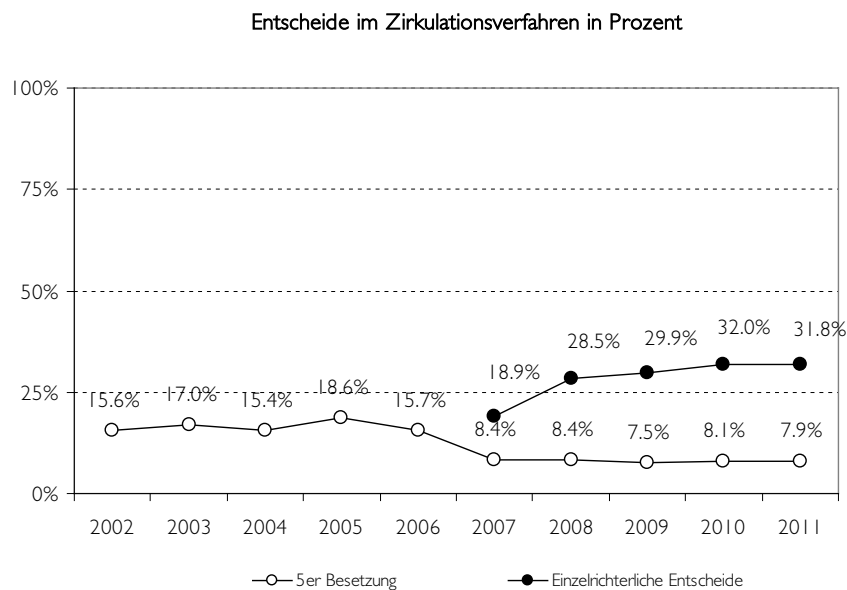


Quelle: Online-Befragungen BGer.

2009 wie 2011 liegt der Anteil der Personen am BGer, die vermehrt Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung beurteilen bei rund einem Viertel. Eine Veränderung ist somit nicht zu beobachten (mit Ausnahme des Umstands, dass ein grösserer Teil der Befragten offenbar Erfahrungen sammeln konnte und die Frage nun beantwortet hat).

Die Auswertung der Statistiken zum Anteil Entscheidungen, die im Zirkulationsverfahren getroffen werden, liefert folgende Resultate. Aufgrund ihrer relativ geringen Zahl, sind Entscheide, welche in mündlicher Beratung gefällt werden, an dieser Stelle nicht einberechnet.

D 3.26: Entscheide im Zirkulationsverfahren BGer: Anteile Besetzung



Quelle: BGer.

Es zeigt sich, dass sich die Fälle, die in Fünferbesetzung entschieden werden, um einen Wert von rund 8 Prozent einpendeln. Auch bei den einzelrichterlichen Entscheiden zeigt sich eine Konsolidierung, wobei der Wert hier um die 30 Prozent pendelt. Es kann damit aus der Statistik kein Trend zu einer vermehrten Beurteilung von Fällen von grundsätzlicher Bedeutung und damit zu einer Mehrbelastung der Richterschaft geschlossen werden.

D 3.27: Fazit: Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Konzentration des BGer auf Fragen grundsätzlicher Bedeutung	- Die Mehrheit der Befragten sieht keine Zunahme von Fällen grundsätzlicher Bedeutung. - Eine Mehrbelastung des BGer ist nicht erfolgt. - Die Statistiken zeigen, dass der relative Anteil der Entscheide in Fünferbesetzung nicht gestiegen ist.

3.4.2 ERHÖHUNG DER STREITWERTGRENZEN UND EINFÜHRUNG DER KOSTENPFLICHT IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Mit der Erhöhung der Streitwertgrenze und der grundsätzlichen Kostenpflicht für die Beurteilung von Fällen zu Sozialversicherungsleistungen vor dem BGer sollte das oberste Gericht entlastet werden. Mittels der Befragungen von 2009 konnten praktisch keine Wirkungen der Massnahmen auf eine Entlastung, den Rechtsschutz oder die Vereinfachung von Verfahren nachgewiesen werden.

Auch in den Interviews von 2011 wird die Erhöhung der Streitwertgrenze nicht als relevante Massnahme für das Erreichen der Ziele der Reform betrachtet. Jedoch habe sich beim ehemaligen EVG seit Februar 2011 eine gewisse Entlastung ergeben. So gelten laut einem Urteil des BGer Arbeitgeberhaftungsfälle als Staatshaftungsfälle, was einen Wegfall von relativ aufwändigen Arbeitgeberhaftungsfällen mit einem Streitwert unter 30'000 Franken zur Folge hat.⁵

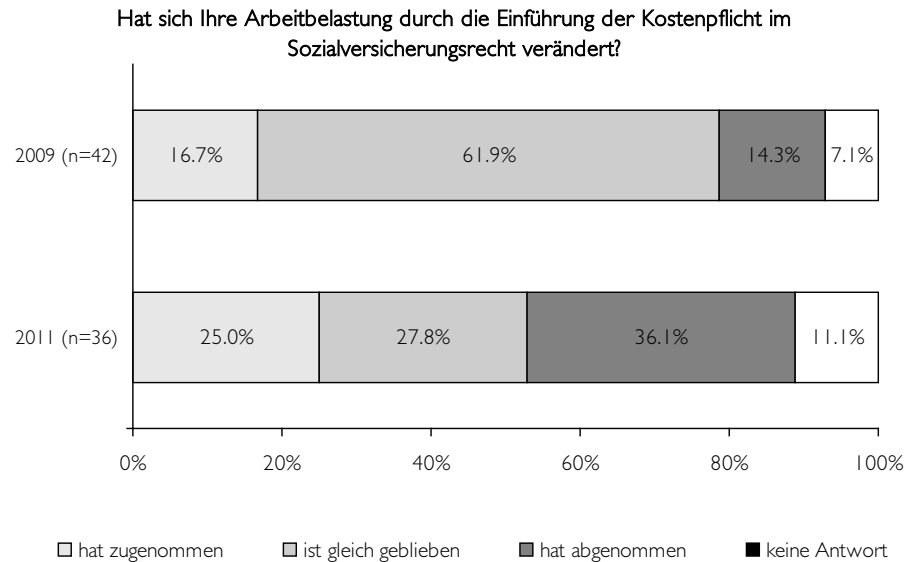
Die Online-Befragung von 2011 bestätigt die Resultate von 2009: Eine Entlastung des BGer durch die Erhöhung der Streitwertgrenze ist nicht erkennbar. Für etwa die Hälfte der antwortenden Personen bringt die Erhöhung der Streitwertgrenzen eher eine Abnahme des Rechtsschutzes mit sich (diese Frage wurde in der Online-Befragung 2009 nicht gestellt). Die Einführung einer höheren Streitwertgrenze wurde bei der Revision der Bundesrechtspflege zwar diskutiert, war aber politisch nicht durchsetzbar.

Die Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht halte nach wie vor nur wenig Beschwerdeführende von einem Weiterzug ans BGer ab. Dies kann auch auf den Umstand zurückgeführt werden, dass häufig Rechtsschutzversicherungen für die Kosten der Beschwerdeführenden aufkommen und dass die Gebühren des BGer auf einem relativ tiefen Niveau angesetzt sind (der Kostenvorschuss beträgt nach Art. 65 Abs. 4 BGG im Sozialversicherungsrecht maximal 1'000 Franken). Laut den persönlich Interviewten ist auch hier praktisch keine Entlastung spürbar. Mit einer ex-ante-Prüfung der Erfolgchancen von Beschwerden sowie der Prüfung der Frage der Bedürftigkeit ergebe sich für das BGer ein gewisser Mehraufwand. Hinsichtlich Rechtsschutzes wird insbesondere aufgrund der Ausnahmen von der Streitwertgrenze in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung keine grundlegende Einschränkung gesehen.

Die Online-Befragungen zeigen folgende Resultate hinsichtlich der Arbeitsbelastung:

⁵ Urteil vom 8. Februar 2011 (9C_398/2010).

**D 3.28: Arbeitsbelastung und Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht:
Perspektive BGer Luzern**



Quelle: Online-Befragungen BGer; dargestellt werden nur die Antworten der RichterInnen und GerichtsschreiberInnen der I. und II. sozialrechtlichen Abteilung.

Während 2009 die Mehrheit der Befragten aus den sozialrechtlichen Abteilungen die Arbeitsbelastung aufgrund der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht als gleichbleibend betrachtete, hat sich 2011 das Ergebnis polarisiert. Die grösste Gruppe der Antwortenden geht von einer Entlastungswirkung durch die Einführung der Kostenpflicht aus. Dem steht eine etwas kleinere Gruppe von 25 Prozent der Befragten gegenüber, die gerade das Gegenteil berichten. Per Saldo dürfte eine Entlastungswirkung resultieren. Insgesamt ist dieses Resultat als ein leicht positiver Trend in Richtung einer Entlastung des Bundesgerichts zu betrachten. Die Online-Befragung weicht diesbezüglich von den Ergebnissen der Interviews ab, in denen von keiner Veränderung berichtet worden ist.

Die Auswirkungen auf den Rechtsschutz werden in der Online-Befragung negativer bewertet als in den Interviews. Laut den Antworten auf die erstmals 2011 gestellte Frage hat der Rechtsschutz durch die Einführung der Kostenpflicht nach Ansicht von 60 Prozent der Auskunftgebenden Personen abgenommen.

Die Befunde lassen sich wie folgt zusammenfassen:

D 3.29: Fazit: Erhöhung Streitwertgrenze und Einführung Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Erhöhung der Streitwertgrenzen	- Entlastung des BGer ist praktisch nicht erkennbar. - Eine gewisse Entlastung in Luzern im Bereich Arbeitgeberhaftungsfälle ist zu erwarten. - Die Auswirkungen auf den Rechtsschutz gemäss der Online-Befragung 2011 beim BGer sind eher negativ.
Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	- Es wird eher eine Entlastung als eine Mehrbelastung wahrgenommen. - Auswirkungen auf den Rechtsschutz gemäss der Online-Befragung 2011 in Luzern sind eher negativ.

3.4.3 AUSBAU DER MÖGLICHKEIT ZUM ENTSCHEID IM VEREINFACHTEN VERFAHREN

Die Möglichkeit, Entscheide gemäss Art. 108 und 109 BGG im vereinfachten Verfahren zu fällen, wird von den persönlich Interviewten 2011 klar positiv beurteilt. So würde insbesondere aufgrund der einzelrichterlichen Verfahren das BGer entlastet. Laut den Befragten haben sich die einzelrichterlichen Entscheide bewährt. Verfahren seien dadurch vereinfacht worden, ohne dass der Rechtsschutz tangiert worden sei. Jedoch bedürfe die einzelrichterliche Entscheidung einer sehr genauen Prüfung durch den jeweiligen Richter.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie viele Verfahren durch einen Einzelrichter oder in Dreierbesetzung entschieden worden sind. Die Daten des Bundesgerichts unterscheiden zwischen einzelrichterlichen Entscheiden, Entscheiden im Zirkulationsverfahren und Entscheiden an Sitzungen. Hinsichtlich der Entscheide, die in Dreierbesetzung getroffen worden sind, liegen keine Informationen darüber vor, bei wie vielen es sich um Verfahren nach Art. 109 BGG handelt. Es kann daher keine isolierte Betrachtung aller Verfahren im vereinfachten Verfahren aufgezeigt werden. Jedoch liefern die Resultate einen guten Annäherungswert. Die Daten zeigen, dass etwa 30 Prozent der Entscheide einzelrichterlich getroffen werden (vgl. dazu Darstellung D 3.26). Die folgende Tabelle zeigt neben den absoluten Zahlen in der Klammer den jeweiligen Prozentanteil an allen Fällen an.

D 3.30: Übersicht nach Verfahrensarten/Spruchkörper

	Einzel- richterliche Verfahren	Entscheide im Zirkulationsverfahren			Entscheide in Sitzungen				
	Anzahl RichterInnen							Vereinfachtes Verfahren nach OG (3 Richter)	Fälle Total
	1	3	5	7	3	5	7		
2002		2'323 (53%)	432 (10%)	12 (0%)	33 (1%)	93 (2%)	8 (0.2%)	1'476 (34%)	4'377 (100%)
2003		2'313 (53%)	476 (11%)	4 (0%)	23 (1%)	62 (1%)	4 (0.1%)	1'451 (33%)	4'333 (100%)
2004		2'485 (56%)	452 (10%)	7 (0%)	5 (0%)	85 (2%)	4 (0.1%)	1'427 (32%)	4'465 (100%)
2005		2'449 (53%)	562 (12%)	7 (0%)	7 (0%)	85 (2%)	1 (0.0%)	1'503 (33%)	4'614 (100%)
2006		2'732 (55%)	510 (10%)	6 (0%)	4 (0%)	71 (1%)	-	1'605 (33%)	4'928 (100%)
2007	1'496 (19%)	5'737* (72%)	661 (8%)	8 (0%)	17 (0%)	71 (1%)	4 (0.1%)		7'994 (100%)
2008	2'122 (28%)	4'691 (62%)	626 (8%)		3 (0%)	73 (1%)			7'515 (100%)
2009	2'144 (30%)	4'485 (62%)	537 (7%)		2 (0%)	74 (1%)			7'242 (100%)
2010	2'381 (32%)	4'386 (59%)	599 (8%)		3 (0%)	53 (1%)			7'422 (100%)
2011	2'310 (32%)	4'374 (60%)	571 (8%)		1 (0%)	71 (1%)			7'327 (100%)

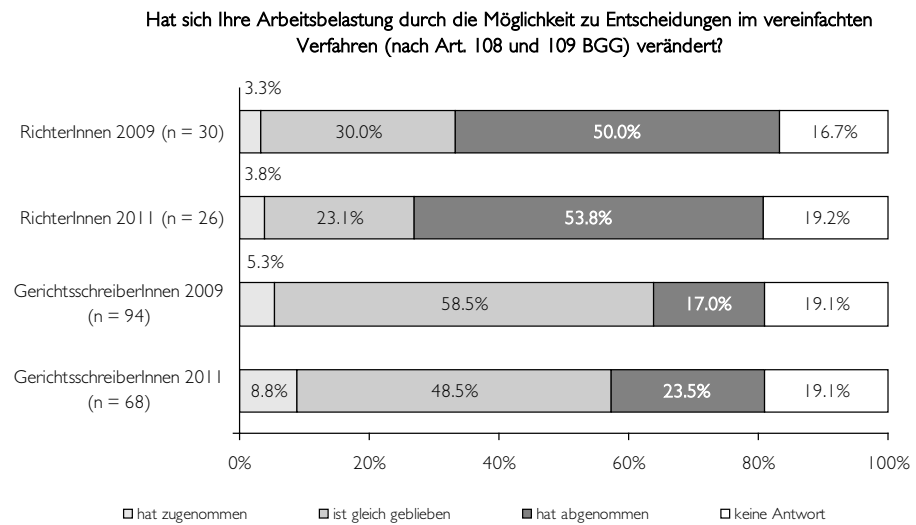
Quelle: BGer.

Legende: * Der Sprung ist auf die Teilintegration des EVG in das BGer zurückzuführen.

Pro Jahr werden also über 2'000 Entscheide (zirka 30 Prozent) von einem Richter – und damit gemäss Art. 108 BGG gefällt. Die Zahlen sind nach 2008 einigermassen stabil. Zirka 60 Prozent der Fälle werden in einer Dreierbesetzung entschieden. Die Daten zeigen hier jedoch nicht, wie häufig Art. 109 BGG betroffen ist.

Die positiven Resultate der Online-Befragung hinsichtlich der Entlastung – insbesondere von Seiten der Richterschaft – bestätigen sich in der erneuten Durchführung der Befragung, wie die folgende Darstellung illustriert.

D 3.31: Arbeitsbelastung und vereinfachtes Verfahren

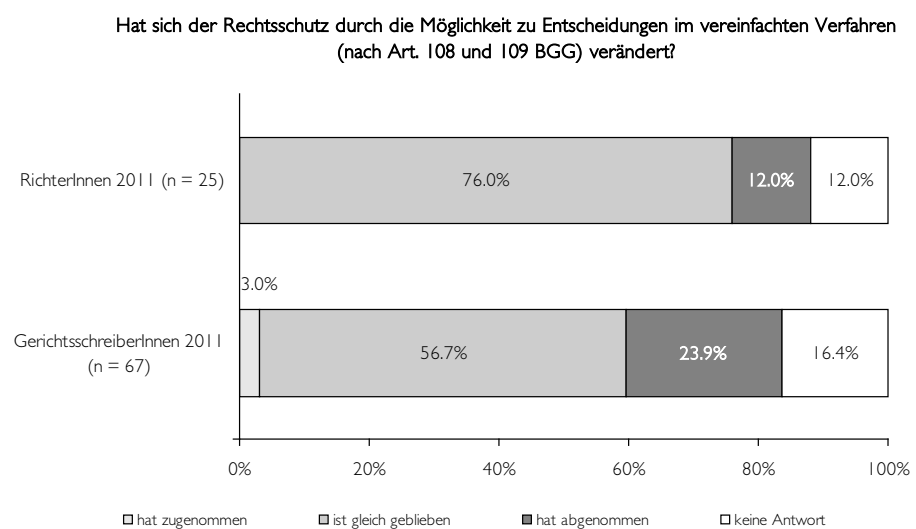


Quellen: Online-Befragungen BGer.

Rund 50 Prozent der RichterInnen berichten über eine Entlastung. Bei den GerichtsschreiberInnen liegt der Anteil deutlich tiefer, konnte aber gegenüber 2009 um einige Prozentpunkte gesteigert werden.

Neu wurde 2011 die Wirkung von Art. 108 und 109 auf den Rechtsschutz abgefragt. Hierzu lässt sich das folgende Resultat präsentieren:

D 3.32: Rechtsschutz und vereinfachtes Verfahren



Quellen: Online-Befragung BGer.

Die Mehrheit der Befragten sieht in der Möglichkeit für vereinfachte Verfahren keine Auswirkungen auf den Rechtsschutz. Der Anteil der Personen, für die eine Abnahme des Rechtsschutzes eingetreten ist, ist bei den GerichtsschreiberInnen mit fast 24 Prozent doppelt so hoch wie bei der Richterschaft.

D 3.33: Fazit: vereinfachtes Verfahren

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren	- Eine Entlastungswirkung ist vorhanden und bei Richterinnen und Richtern ist sie besonders ausgeprägt. - Eine Mehrheit der Befragten sieht keine Schmälerung des Rechtsschutzes. - Das Verfahren wurden vereinfacht.

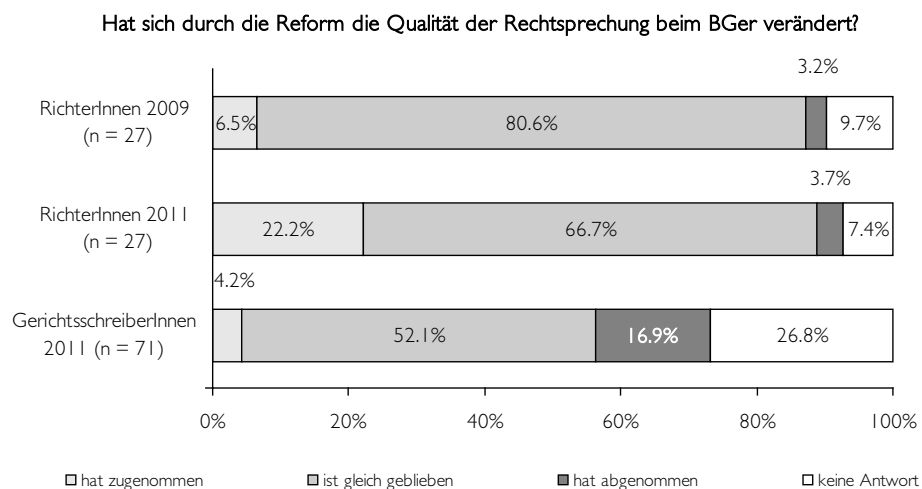
ANALYSE DER OUTPUTS I: ERGEBNISSE DER ONLINE-BEFragung UND INTERVIEWS

Im vorliegenden Kapitel werden die Auswirkungen der Reform auf die Qualität und die Quantität der Outputs analysiert. Auch hier wird ein Längsschnittvergleich aufgezeigt. Die Beurteilung der Qualität stützt sich auf die Befragungen der Mitarbeitenden der Eidgenössischen Gerichte und der Anwaltschaft ab.

4.1 SELBSTBEURTEILUNG DER QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG DURCH DIE EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Die Erhebungen von 2009 haben kaum Anzeichen für eine Veränderung der Qualität der Rechtsprechung des BGer aus Sicht der RichterInnen nachweisen können. Die folgende Darstellung zeigt die Resultate im Vergleich mit den Ergebnissen der zweiten Erhebungsphase. Zudem wurden 2011 neu auch die GerichtsschreiberInnen um die Beurteilung der Qualität gebeten.

D 4.1: Veränderung der Qualität der Rechtsprechung am BGer



Quelle: Online-Befragungen BGer; 2009 wurde die Frage zur Qualität nur den RichterInnen gestellt.

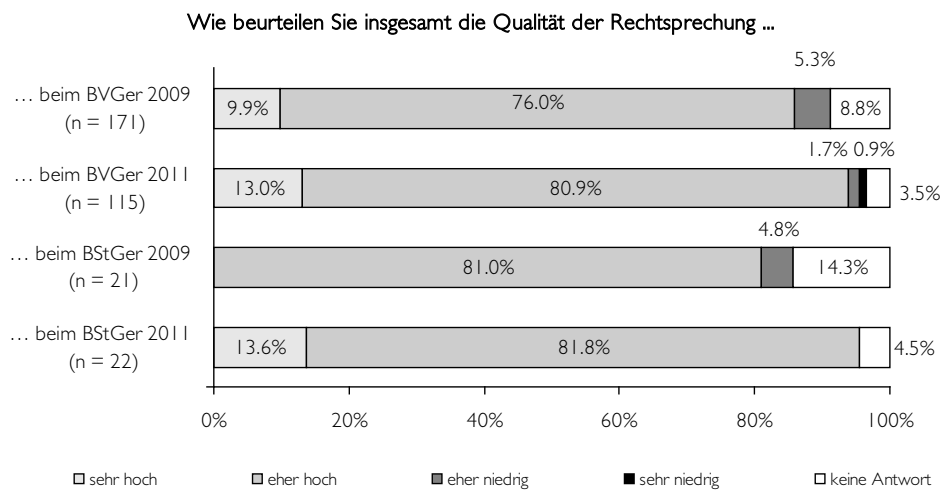
Während sich bei den BundesrichterInnen 2011 ein positiveres Bild abzeichnet (über 20% geben an, dass sich die Qualität verbessert habe), fallen die Resultate aus Sicht der GerichtsschreiberInnen etwas negativer aus. Zwar sieht auch hier die Mehrheit keine Anzeichen für eine Qualitätsänderung, jedoch hat laut 16.9 Prozent der GerichtsschreiberInnen die Qualität abgenommen. Gemäss den offenen Antworten begründen Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber ihr vergleichsweise kritisches Urteil wie folgt: Das BGer müsse sich verstärkt mit formellen Fehlern und weniger mit der Durchsetzung materiellen Rechts beschäftigen. Ausserdem werde verstärkt versucht, Einzel-

fälle pragmatisch und schnell zu lösen, statt die Tragweite eines Urteils für die Rechtsprechung sorgfältig abzuwägen.

Wir haben die Befragten um eine Einschätzung gebeten, ob die Qualität der publizierten und nicht publizierten Urteile verschieden sei. Dies ist nach Ansicht der Befragten nicht der Fall. Wir konnten keine Unterschiede erkennen auch nicht zwischen dem Urteil der RichterInnen und GerichtsschreiberInnen.

Die Mitarbeitenden der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte haben 2009 die Qualität ihrer Gerichte mehrheitlich als „eher hoch“ beurteilt. Die positive Selbstbeurteilung fällt 2011 noch etwas besser aus, wie die folgende Darstellung zeigt.

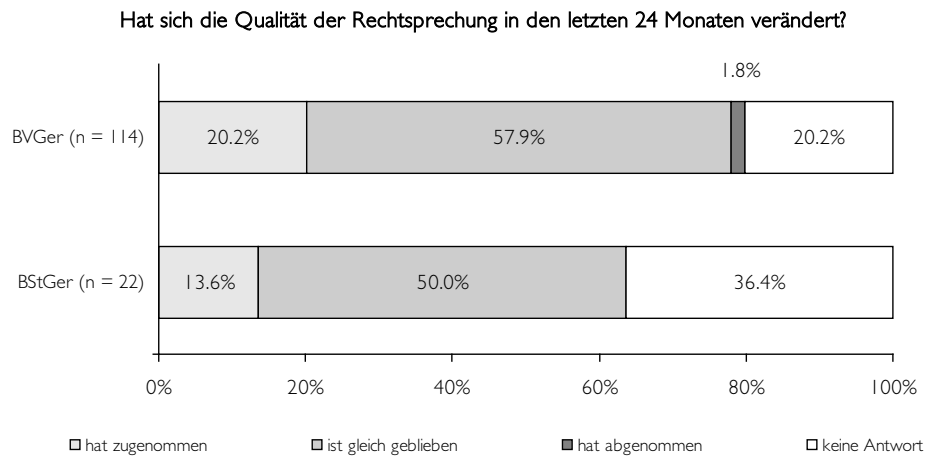
D 4.2: Qualität Rechtsprechung BVGer und BStGer



Quelle: Online-Befragungen BVGer und BStGer; es wurden jeweils die RichterInnen und GerichtsschreiberInnen zur Qualität an ihrem eigenen Gericht befragt.

Sowohl am BVGer als auch am BStGer gibt 2011 über 90 Prozent des juristischen Personals an, die Qualität der Rechtsprechung an ihrem Gericht sei sehr hoch oder eher hoch. Zudem hat sich nach Ansicht der Befragten in den letzten zwei Jahren eine positive Entwicklung abgezeichnet wie die untenstehende Darstellung zeigt.

D 4.3: Veränderung Qualität der Rechtsprechung seit 2009



Quelle: Online-Befragungen an BVGer und BStGer.

Bei beiden Gerichten gibt die Mehrheit der Befragten an, dass sich die Qualität nicht verändert habe. Eine Abnahme der Qualität wird nur von zwei Befragten am BVGer beobachtet.⁶ Rund 20 Prozent der Befragten an diesem Gericht gehen hingegen von einer Verbesserung der Qualität der Rechtsprechung aus. Als Gründe dafür werden die Zunahme an Erfahrung und das steigende Selbstverständnis des BVGer genannt.

Im Rahmen der Befragung von 2009 und 2011 wurden vier Elemente zur Selbstbeurteilung der Qualität der Rechtsprechung abgefragt und daraus ein Index gebildet. Der Index besteht aus folgenden vier Elementen:

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

Die folgende Tabelle zeigt die Resultate der Erhebung von 2011 und die Veränderung gegenüber der vorherigen Erhebung auf.

⁶ Die Ursache dafür wird beide Male in einem gestiegenen Erledigungsdruck gesehen. So führe dieser dazu, dass Entscheidungen nicht sachgerecht getroffen würden, sondern vermehrt darauf geachtet werde, Fälle möglichst schnell und reibungslos (und damit ohne Mehraufwand) zu entscheiden.

D 4.4: Selbstbeurteilung der Qualität der Rechtsprechung

Gericht	I: Zeit	Veränderung gegenüber 2009	2: Personal	Veränderung gegenüber 2009	3: Infrastruktur	Veränderung gegenüber 2009	4: Mündliche Verhandlungen	Veränderung gegenüber 2009	Gesamt (Index Qualität)	Veränderung gegenüber 2009
BGer	2.8	-0.2	3.2	-0.2	3.5	=	3.4	=	3.2	-0.1
BVGer	3.1	+0.1	3.1	-0.1	3.0	+0.2	3.3	=	3.1	=
BStGer	3.2	+0.1	3.0	+0.8	2.9	+0.1	3.7	+0.1	3.2	+0.3

Quelle: eigene Darstellung.

Legende: Das Vorgehen bestand darin, für jedes der vier Elemente aufgrund der Umfragewerte den Mittelwert zu bilden, der Werte zwischen 1 (sehr niedrig) bis maximal 4 (sehr hoch) annehmen konnte. Aus den Mittelwerten der einzelnen Elemente wurde ein Gesamtmittelwert berechnet, woraus ein Gesamtindex für die Qualität zwischen 1 (sehr niedrige Qualität) und 4 (sehr hohe Qualität) entstand.

Die eher hohe Beurteilung der Qualität aus dem Jahr 2009 wird durch die Online-Befragung von 2011 bestätigt. Veränderungen sind insgesamt minimal und am ehesten beim BGer (in die negative Richtung) und beim BStGer (in die positive Richtung) zu beobachten. Besonders ist darauf hinzuweisen, dass hinsichtlich des Personals am BStGer eine klare Steigerung gegenüber 2009 zu erkennen ist.

Die Selbstbeurteilung der Qualität der Rechtsprechung bei den drei eidgenössischen Gerichten lässt sich folgendermassen zusammenfassen.

D 4.5: Fazit: Selbstbeurteilung Qualität der Rechtsprechung bei den eidgenössischen Gerichten

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge der Reform der Bundesrechtspflege	- Die Qualität der Rechtsprechung am BGer ist gleich geblieben. - Die GerichtsschreiberInnen beurteilen die Qualität der Rechtsprechung am BGer etwas weniger positiv als die RichterInnen. - Es werden praktisch keine Unterschiede zwischen der Qualität von amtlich publizierten Entscheiden und anderen Entscheiden gesehen. -- Die Qualität der Rechtsprechung am BVGer und am BStGer wird positiv beurteilt und konnte sich in den letzten 24 Monaten noch leicht verbessern. - Wenn Kritik an der Qualität der Rechtsprechung geübt wird, hängt dies mehrheitlich mit dem gestiegenen Erledigungsdruck zusammen.

4.2 BEURTEILUNG QUALITÄT DER RECHTSPRECHUNG AUS SICHT DER ANWALTSCHAFT

Auch 2011 sieht der grösste Teil der Anwaltschaft keine Veränderungen in der Qualität von Entscheidungen und Begründungen des Bundesgerichts, die auf die Reform der Bundesrechtspflege zurückzuführen wären. Allerdings hat der Anteil der Anwaltschaft, der Kritik an der Qualität der Urteile übt, etwas zugenommen. Dies belegt die folgende Tabelle, in der die Antworten der Online-Befragungen aus den Jahren 2009 und 2011 miteinander verglichen werden. Es wird dabei der Anteil der Anwaltschaft aufgezeigt, welcher ausgewählte Qualitätsaspekte von Urteilen des BGer negativ beurteilt hat.

D 4.6: Beurteilung Abnahme Qualität der Urteile: Perspektive Anwaltschaft

	Anteil AnwältInnen, laut denen die Qualität der Urteile abgenommen hat, hinsichtlich ...	
	2009	2011
... Aufbau, Struktur, Gliederung (n = 145; 173)	6.2%	9.3%
... Klarheit, Sprache, Verständlichkeit (n = 143; 175)	8.4%	12.0%
... Nachvollziehbarkeit, Folgerichtigkeit (n = 148; 173)	26.4%	36.4%
... Begründungsdichte (n = 147; 177)	27.2%	32.7%

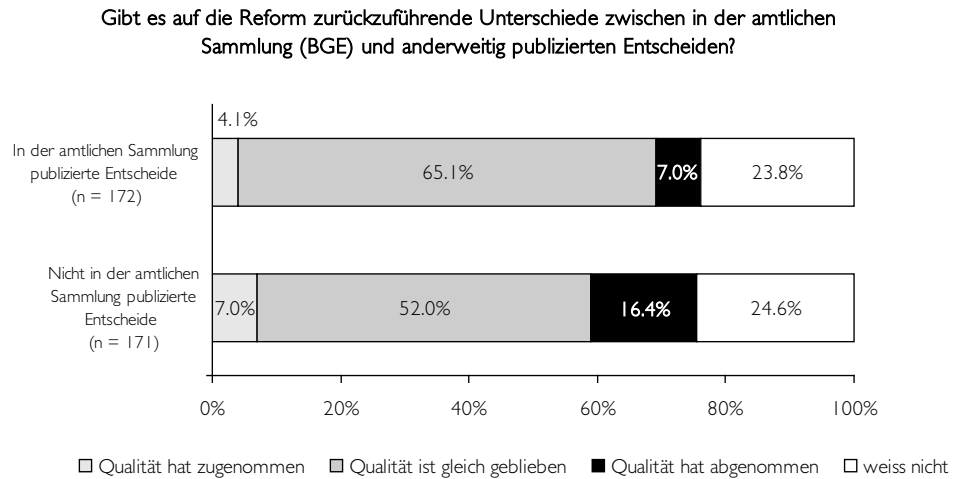
Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Legende: Zahlen in Klammern in Spalte eins geben die Anzahl Antworten 2009 und 2011 an.

Es zeigt sich, dass hinsichtlich aller vier Merkmale der Anteil der negativen Beurteilungen etwas gestiegen ist. Am auffälligsten ist dies hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit und der Folgerichtigkeit von Urteilen, welche laut 36.4 Prozent der Anwaltschaft eher oder stark abgenommen hat.

Wie die RichterInnen haben wir auch die AnwältInnen gefragt, ob sie einen Unterschied zwischen der Qualität der veröffentlichten und nicht veröffentlichten Urteile beobachten. Dies ist tatsächlich der Fall, wie die folgende Darstellung aufzeigt.

D 4.7: Unterschiede Qualität von in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen: Perspektive Anwaltschaft

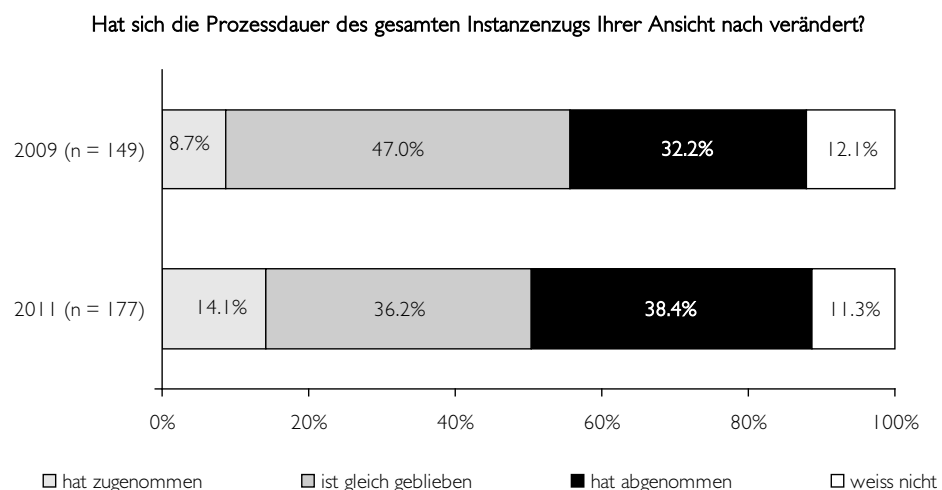


Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft.

Tatsächlich sieht die Anwaltschaft eher eine Abnahme der Qualität bei Urteilen, welche nicht in der amtlichen Sammlung publiziert wurden. Der Unterschied ist aber nicht so gross, dass er auf systematische Qualitätsdefizite in nicht amtlich publizierten Entscheiden hinweisen würde.

Die Prozessdauer von Fällen vor dem BGer beurteilt die Anwaltschaft wie folgt.

D 4.8: Veränderung Prozessdauer: Perspektive Anwaltschaft



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Während 2009 noch 47 Prozent der Anwaltschaft keine Veränderung der Prozessdauer beobachten konnte, liegt dieser Wert 2011 nur noch bei 36 Prozent. Dabei sind die Anteile der Personen, die eine Abnahme beziehungsweise eine Zunahme der Prozessdauer beobachteten, gleichermassen gestiegen.

Die offenen Antworten der Online-Befragung zeigen, dass insbesondere die Möglichkeit für Entscheide im vereinfachten Verfahren als Ursache für eine Verkürzung der Prozessdauer angeführt wird. Eine Reihe von AnwältInnen äussert sich kritisch zur Verkürzung der Verfahren und sieht die Qualität der Urteile durch die Beschleunigung gefährdet. Die meistgenannte Ursache für eine Verlängerung von Verfahren ist die Einführung des doppelten Instanzenzuges. Dies wurde bereits 2009 als häufigste Ursache angeführt.

Die Beurteilung der Qualität der Urteile und der Prozessdauer aus Sicht der Anwaltschaft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

D 4.9: Fazit: Qualität der Rechtsprechung: Perspektive Anwaltschaft

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Veränderung der Qualität der Rechtsprechung infolge der Reform der Bundesrechtspflege beim BGer	- Die Qualität der Rechtsprechung hat sich durch die Reform für die Mehrheit der Befragten nicht verändert. - Die Zahl der kritischen Antworten zur Nachvollziehbarkeit und Folgerichtigkeit sowie zur Begründungsdichte nimmt aber zu. - Von einem Teil der Anwaltschaft wird eine Abnahme der Prozessdauer beobachtet.

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 a 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.

5.1 ANALYSE DES DONNEES DES INSTANCES INFÉRIEURES AU TRIBUNAL FÉDÉRAL

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 5.1: Aperçu des données collectées auprès des instances inférieures au TF

Conf./départ.	Juridiction	Source	Année
Tribunaux fédéraux			
Confédération	TPF	Rapports de gestion Statistiques internes	2004–2011 2004–2008
Confédération	TAF	Rapports de gestion	2007–2011
Départements fédéraux			
Tous ⁷	Commissions de recours	Projet FNS n° 100015–118022 ⁸	2002–2006
DFJP ⁹	Services des recours	Statistiques internes	2002–2006

⁷ ChF, DFAE, DFI, DFJP, DDPS, DFF, DFE et DETEC.

⁸ Données compilées dans le cadre du projet FNS 100015-118022 (Thierry Tanquerel/Frédéric Varone): L'utilisation des voies de recours judiciaires en matière administrative en Suisse: analyse empirique au niveau fédéral et cantonal.

⁹ 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)).

Conf./départ.	Juridiction	Source	Année
Tribunaux cantonaux supérieurs			
BE	Obergericht	Rapports de gestion	2002–2010
	Verwaltungsgericht		2002–2010
SH	Obergericht	Rapports de gestion	2002–2010
SO	Obergericht	Rapports de gestion	2002–2010
	Steuergericht		2004 ¹⁰ –2010
TI	Tribunale cantonale d'appello	Rapports de gestion	2002–2010
VD	Tribunal cantonal	Rapports de gestion	2002–2010
	Ancien tribunal administratif	Statistiques internes	2002–2010
	Ancien tribunal des assurances		2002–2010
VS	Tribunal cantonal	Rapports de gestion	2002–2010
ZH	Obergericht	Rapports de gestion	2002–2010
	Versicherungsgericht		2002–2010
	Sozialversicherungsgericht		2002–2010

5.1.1 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 5.2 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 distingués. Le nombre de liquidations pour la matière des assurances sociales est également mentionné.

D 5.2: Volume d'affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs par matière

Année	Matière	BE	SH	SO	TI	VD ¹¹	VS	ZH
2002	Public	2560	202	1247 ¹²	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
	<i>Total</i>	5227	354	2558	3871	6633	1880	7665

¹⁰ Le nombre d'affaires liquidées par le Tribunal fiscal du canton de Soleure est inconnu pour les années 2002 et 2003.

¹¹ 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 = 23 affaires en 2010) a été exclue de ces statistiques.

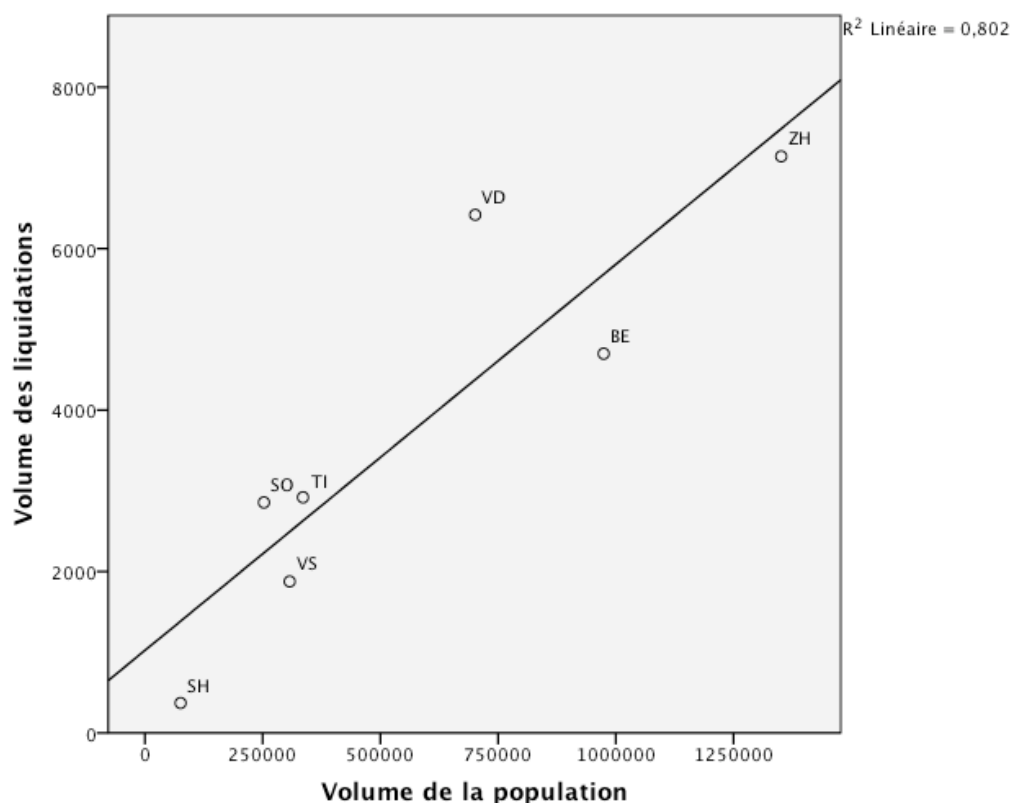
¹² Cette valeur ne comprend pas les liquidations du Tribunal fiscal pour les années 2002 et 2003.

Année	Matière	BE	SH	SO	TI	VD ¹¹	VS	ZH
2003	Public	1944	169	1183 ¹³	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
	<i>Total</i>	4670	368	2708	3092	6484	1801	6996
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
	<i>Total</i>	4348	366	3406	2984	7332	1778	6559
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
	<i>Total</i>	4377	426	3103	2992	7413	1789	7079
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
	<i>Total</i>	4448	419	3064	3049	7744	1722	7052
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
	<i>Total</i>	4430	436	3249	3112	7139	1777	6883
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
	<i>Total</i>	4573	399	3194	3082	6831	1758	6984
2009	Public	1861	179	1348	1688	2698	974	3622
	<i>Dont A.S.</i>	1447	82	474	917	916	484	2655
	Civil	1729	116	1310	827	2408	465	1897
	Pénal	1137	70	346	537	1537	305	1757
	<i>Total</i>	4727	365	3004	3052	6643	1744	7276
2010	Public	1958	194	1148	1594	2731	1070	3702
	<i>Dont A.S.</i>	1455	99	395	821	1093	474	2739
	Civil	1702	110	1350	785	2466	499	1841
	Pénal	1039	67	358	540	1222	308	1600
	<i>Total</i>	4699	371	2856	2919	6419	1877	7143

¹³ 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 389 jugements par année et des valeurs maximales pour le canton de Zürich, liquidant en moyenne 7071 affaires par année, ainsi que pour le canton de Vaud qui rend en moyenne 6960 jugements par année. Les cantons de Berne (4611), du Tessin (3128), de Soleure (3016) et du Valais (1792) 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 5.3: Volume des liquidations par les instances cantonales et taille de la population (2010)



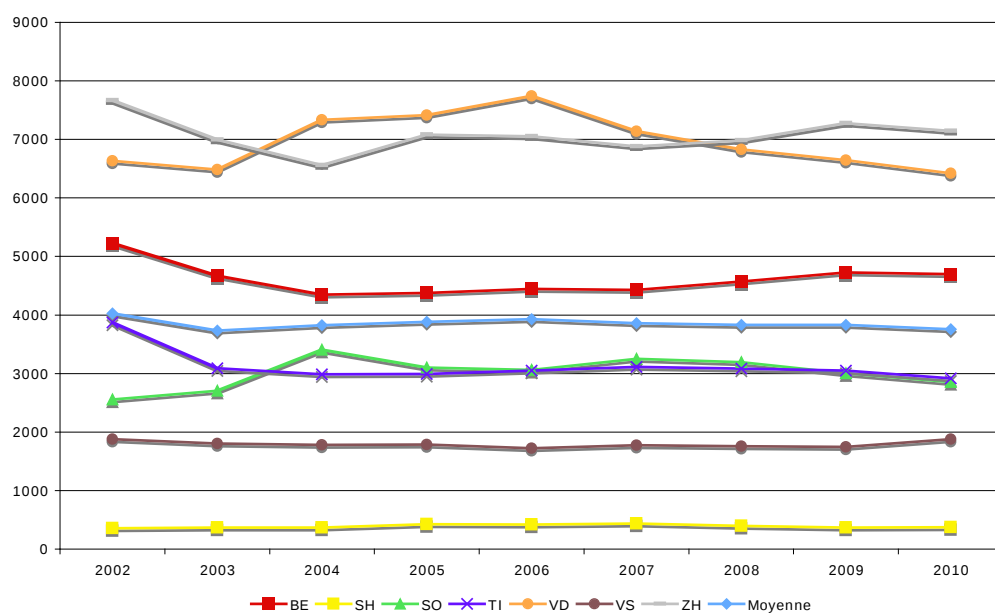
N = 7; r = .895; p = .006

En ce qui concerne l'évolution totale de ces liquidations, leur nombre moyen reste plus ou moins stable au fil des ans. Les cantons du Valais, de Schaffhouse et de Soleure¹⁴ connaissent, pour leur part, cette stabilité. De même, suite à une baisse importante de -779 jugements en 2003, le canton du Tessin connaît également un taux de liquidations quasi identique d'année en année. Le canton de Berne a, quant lui, connu une diminution importante (-879 affaires) de 2002 à 2004 avant d'atteindre un niveau plus ou moins stable, tendant cependant à remonter progressivement pour atteindre en 2010 le niveau qu'il connaissait en 2003. De même, le canton de Zürich qui avait également connu une diminution de ses liquidations assez conséquente (-1106) de 2002 à 2004, a

¹⁴ Rappelons que les données du Tribunal fiscal manquent pour les années 2002 et 2003. Représentant, en moyenne, 327 liquidations annuelles, il convient donc d'atténuer l'augmentation des liquidations pour ce canton de 2002 à 2004.

vu son taux de liquidations s'élever progressivement depuis 2005. Le canton de Vaud connaît, pour sa part, un profil assez différent des autres cantons puisqu'après avoir connu une augmentation conséquente de ses liquidations de 2003 à 2006 (+1260), celles-ci diminuent depuis lors progressivement jusqu'en 2010 (-1325) atteignant alors un volume même inférieur à celui des autres années considérées. 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 2010 pourrait être imputée à des modifications du volume d'affaires au niveau des tribunaux cantonaux supérieurs étudiés. Or, comme l'indique le graphique D 5.4, à quelques exceptions près, ce volume connaît une certaine constance sur la période de temps considérée.

D 5.4: Vue d'ensemble du Volume total d'affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs



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 10.6 liquidations pour 1000 habitants, Zürich (5.5) et Berne (4.8) connaissent, pour leur part, un volume d'affaires moins important par habitant que celui des cantons du Valais (6.1), du Tessin (9.7) ou encore de Soleure (12.1). 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 2010. Le canton de Soleure connaît, pour sa part, le volume d'affaires le plus important par habitant puisqu'il y a eu en moyenne 12.1 liquidations pour 1000 habitants entre 2002 et 2010.

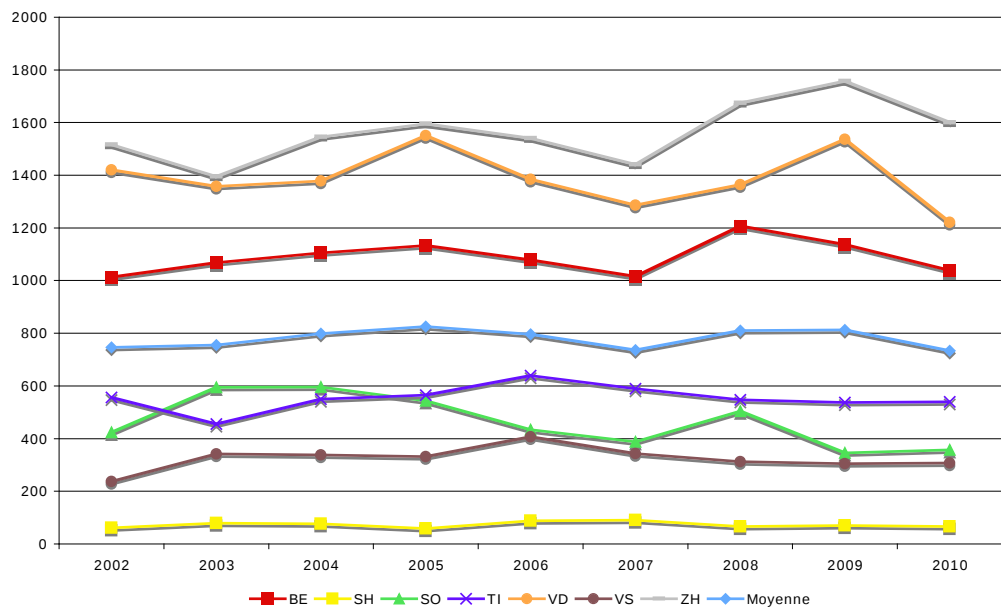
D 5.5: Volume de la Population, volume d'affaires liquidées et taux de liquidation pour 1000 habitants par canton

Cantons		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moy.
BE	population	947079	950209	951957	955378	957854	960377	962978	969299	974235	958818
	liquidations	5227	4670	4348	4377	4448	4430	4573	4727	4699	4611
	liquidations/ 1000 hab.	5.5	4.9	4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.9	4.8	4.8
SH	population	73395	73916	73968	73788	73869	73873	73860	75303	75657	74181
	liquidations	354	368	366	426	419	436	399	365	371	389
	liquidations/ 1000 hab.	4.8	5	4.9	5.8	5.7	5.9	5.4	4.8	4.9	5.2
SO	population	245546	246504	246807	247379	248412	249326	250171	251830	252748	248747
	liquidations	2558	2708	3406	3103	3064	3249	3194	3004	2856	3016
	liquidations/ 1000 hab.	10.4	11	13.8	12.5	12.3	13	12.8	11.9	11.3	12.1
TI	population	311887	314563	317315	319931	322370	324917	327319	332736	335720	322973
	liquidations	3871	3092	2984	2992	3049	3112	3082	3052	2919	3128
	liquidations/ 1000 hab.	12.4	9.8	9.4	9.4	9.5	9.6	9.4	9.2	8.7	9.7
VD	population	626208	631999	639105	647382	655145	663041	670700	688245	701526	658150
	liquidations	6633	6484	7332	7413	7744	7139	6831	6643	6419	6960
	liquidations/ 1000 hab.	10.6	10.3	11.5	11.5	11.8	10.8	10.2	9.7	9.2	10.6
VS	population	278212	281020	285008	287976	291827	295793	299526	303241	307392	292222
	liquidations	1880	1801	1778	1789	1722	1777	1758	1744	1877	1792
	liquidations/ 1000 hab.	6.8	6.4	6.2	6.2	5.9	6	5.9	5.8	6.1	6.1
ZH	population	1228628	1242488	1249893	1261810	1274040	1285066	1295894	1332727	1351297	1280205
	liquidations	7665	6996	6559	7079	7052	6883	6984	7276	7143	7071
	liquidations/ 1000 hab.	6.2	5.6	5.2	5.6	5.5	5.4	5.4	5.5	5.3	5.5

L'évolution des liquidations diffère selon les domaines du droit. Les jugements en matière pénale représentent 20% des liquidations des tribunaux étudiés. Tout comme pour l'évolution totale des liquidations, on assiste en moyenne pour ce domaine du droit, à une certaine stabilité du nombre de décisions rendues par année. Les volumes plus conséquents de liquidations observés pour les années 2005, 2008 et 2009 sont surtout le fait de l'augmentation des liquidations des cantons de Vaud, Zürich et Berne à ces mêmes périodes. Elles sont probablement liés à l'entrée en vigueur de la partie générale révisée du CPS qui a suscité de nombreuses questions d'interprétation. 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 suivi d'une diminution progressive du nombre de liquidations jusqu'en 2010. Le

canton du Tessin a, quant à lui, liquidé un nombre de jugements de plus en plus conséquent de 2003 à 2006 puis légèrement moindre jusqu'en 2010.

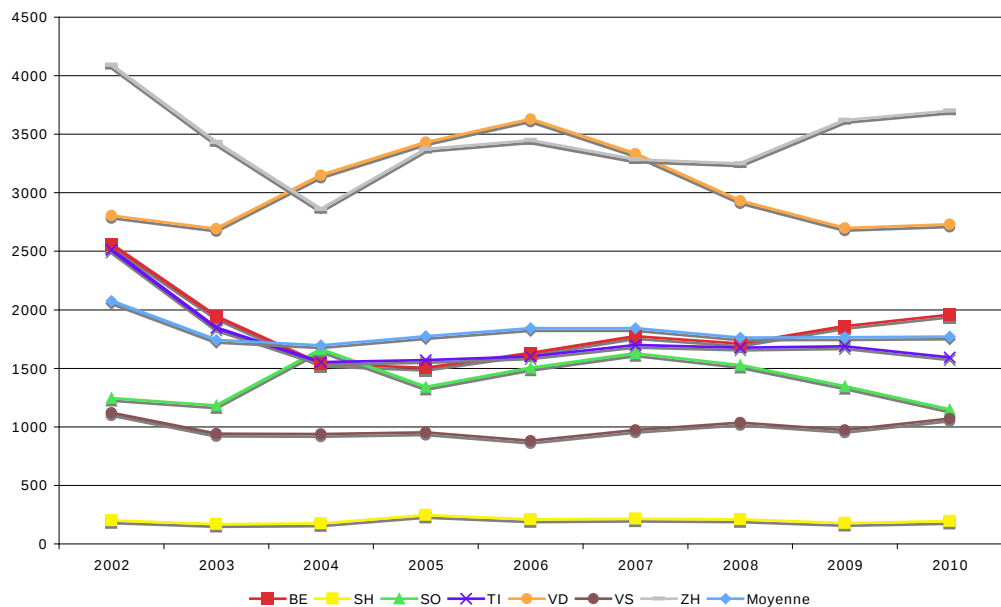
D 5.6: Vue d'ensemble des affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs en matière de droit pénal



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 puis augmenteront à nouveau en 2009 et 2010 atteignant alors 3702 liquidations. 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. Comme nous l'observerons plus tard, cette hausse résulte d'une augmentation à cette période des liquidations d'autres types de contentieux administratifs dans ce canton. A compter de 2007 ces valeurs diminuent à nouveau jusqu'à redescendre en 2010 aux mêmes valeurs qu'en 2002.

D 5.7: Vue d'ensemble des affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs en matière de droit public



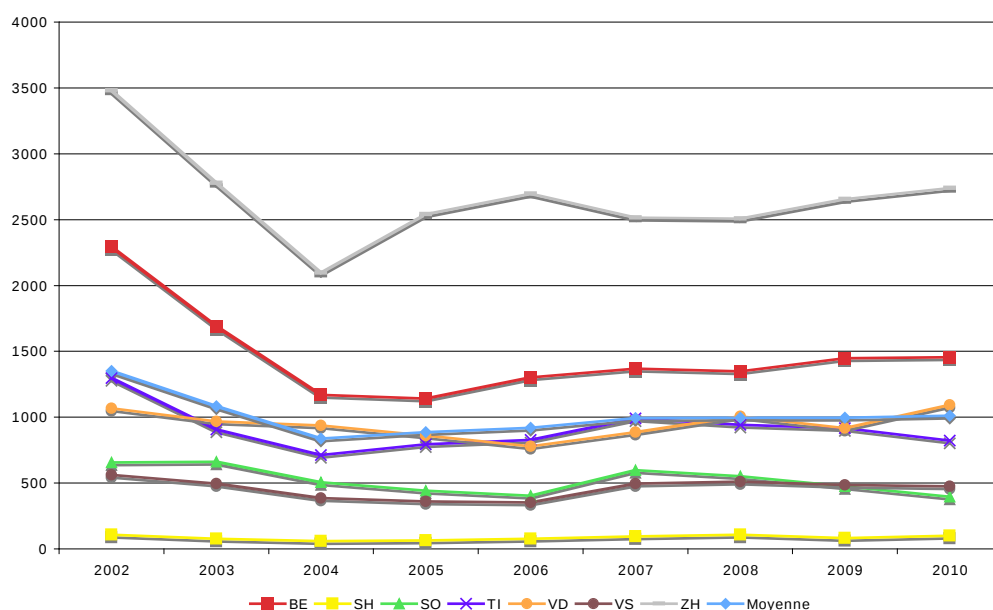
Ce sont les jugements en matière d'assurances sociales, représentant en moyenne 56% des jugements de droit public entre 2002 et 2010, qui ont connu ce net déclin de 2002 à 2004. En effet, on passe de 1351 liquidations en moyenne, soit 65% de la totalité des jugements de droit public en 2002, à seulement 838 liquidations, soit 49% de la totalité des jugements de droit public en 2004. Par la suite, leurs valeurs augmenteront légèrement chaque année jusqu'en 2007 (992), restant dès lors stables même si en légère augmentation en 2010 (1011).

Cette diminution au cours des premières années observées correspond à l'entrée en vigueur au 1^{er} 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 transfert : au lieu des tribunaux des assurances (ou de la commission de recours AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger), c'était 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^{er} 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

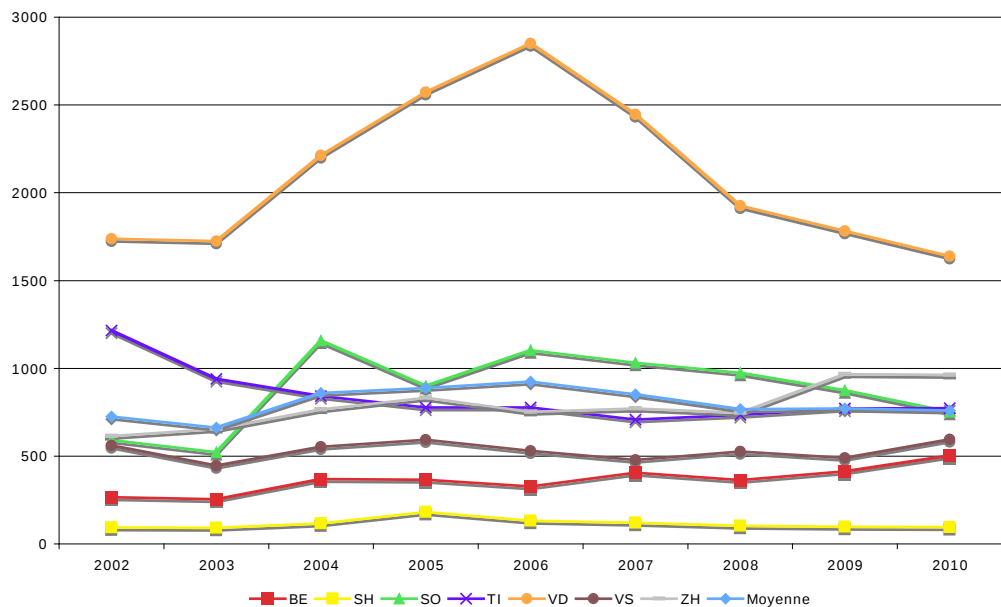
des Offices AI, on peut se demander, dès lors, si le fait que les recours n'aient que très sensiblement augmenté depuis 2007 ne peut pas être expliqué par la suppression de la gratuité de la procédure ou alors par des retards pris au niveau de la procédure administrative voire par la durée des procédures judiciaires.

D 5.8: Vue d'ensemble des affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs en matière 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 l'exception du Tessin, 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, atteignant 2851 liquidations pour cette année. Globalement, dès 2007 les jugements tendent à diminuer. Cette baisse est surtout le fait de la chute du volume des liquidations du canton de Vaud puisque les autres cantons restent pour leur part nettement plus stables au fil des ans. Nous noterons tout de même la nette diminution de ces liquidations dans le canton de Soleure de 2006 à 2010, de même que la tendance à l'augmentation des liquidations de ce type de contentieux dans le canton de Zurich dès 2009.

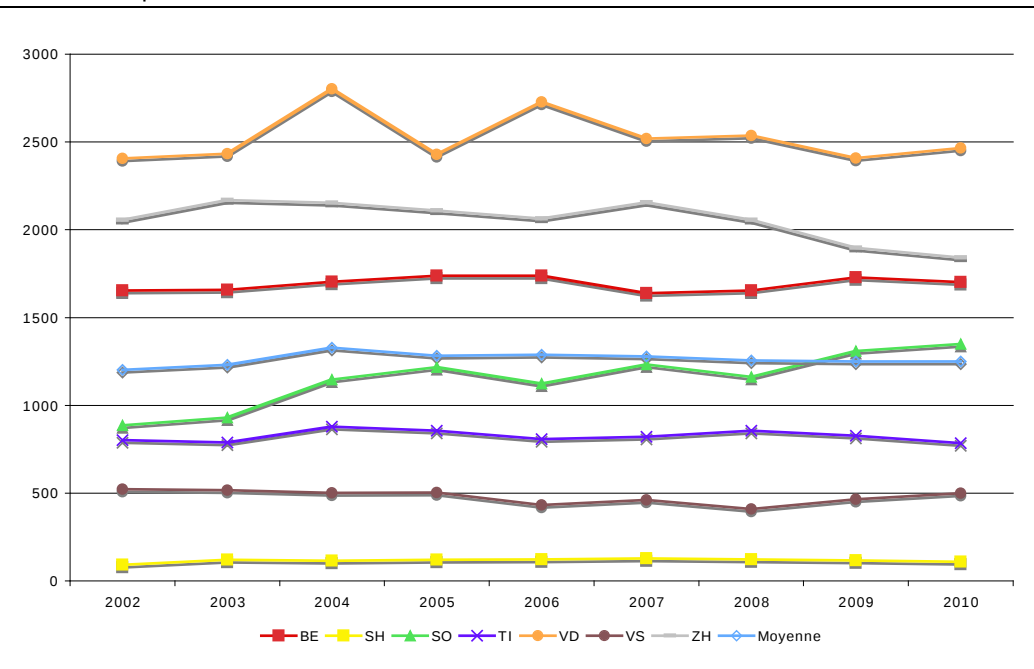
D 5.9: Vue d'ensemble des autres types de contentieux administratifs liquidés par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs¹⁵



Les jugements pour le domaine du droit civil constituent 33% des affaires liquidées par les tribunaux des 7 cantons considérés. Ils ont été les plus stables au fil des ans. En effet, à l'exception de certaines variations dans le canton de Vaud en 2004 et 2006, de la diminution progressive de ce type de recours dans le canton de Zürich dès 2007 ainsi que de l'augmentation progressive de ces liquidations dans le canton de Soleure dès l'année 2003, les liquidations des autres cantons – tout comme la moyenne des jugements rendus par l'ensemble de ces cantons – connaissent une stabilité notable dans le temps.

¹⁵ Les affaires en matière d'assurances sociales ne sont pas comprises ici.

D 5.10: Vue d'ensemble des affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux supérieurs en matière de droit civil



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.

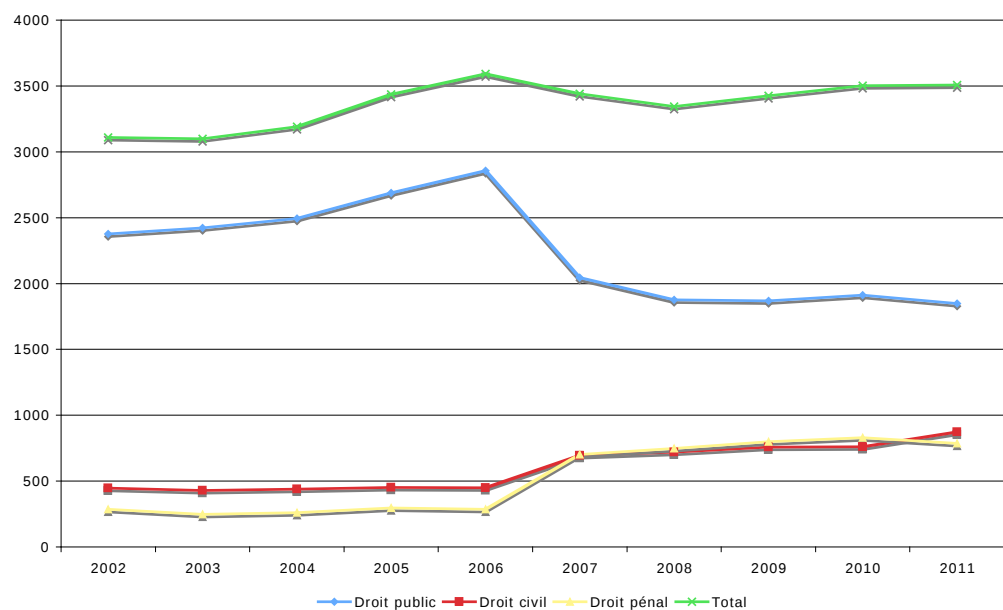
D 5.11: Aperçu des données collectées auprès du TF au sujet des instances inférieures

Tribunal fédéral				
Conf/Cantons	Données	Par	Source	Année
TPF	Nombre d'entrées	Nature	Statistiques internes	2004–2011
TAF	Nombre liquidations			2007–2011
	Mode de liquidation			
BE, SH, SO, TI, VD, VS, ZH	Nombre d'entrées Nombre liquidations	Nature	Statistiques internes	2002–2011

Le nombre de recours au TF contre les jugements des tribunaux cantonaux étudiés a tout d'abord augmenté au fil des ans, atteignant son apogée en 2006 avec 3591 recours. Par la suite, ce volume a légèrement diminué, passant tout d'abord à 3441 recours en 2007 puis est resté relativement stable au cours des années, augmentant cependant progressivement pour atteindre 3507 recours en 2011. Les affaires introduites au TF ont connu une évolution différente selon la nature des contestations. En effet, les recours de droit pénal et de droit civil ont nettement augmenté dès 2007 alors que les

recours de droit public ont, pour leur part, diminué. En ce qui concerne les recours de droit pénal, ils sont passés en l'espace d'une année de 286 recours à 702 en 2007 et ont persisté dans cette direction, s'élevant à 787 recours en 2011. De même, les recours de droit civil sont passés de 449 recours en 2006 à 695 en 2007, continuant d'augmenter par la suite pour atteindre 873 recours en 2011. Quant aux recours de droit public introduits au TF, ils ont diminué, passant de 2856 affaires en 2006 à 2044 en 2007 pour finalement ne s'élever qu'à 1847 en 2011. Le graphique D 5.12 illustre ces différentes évolutions.

D 5.12: 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^{er} 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 5.13: Nombre d'entrées 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
	Total	522	495	62	60	173	176	352	344	559	587	290	286	1152	1123

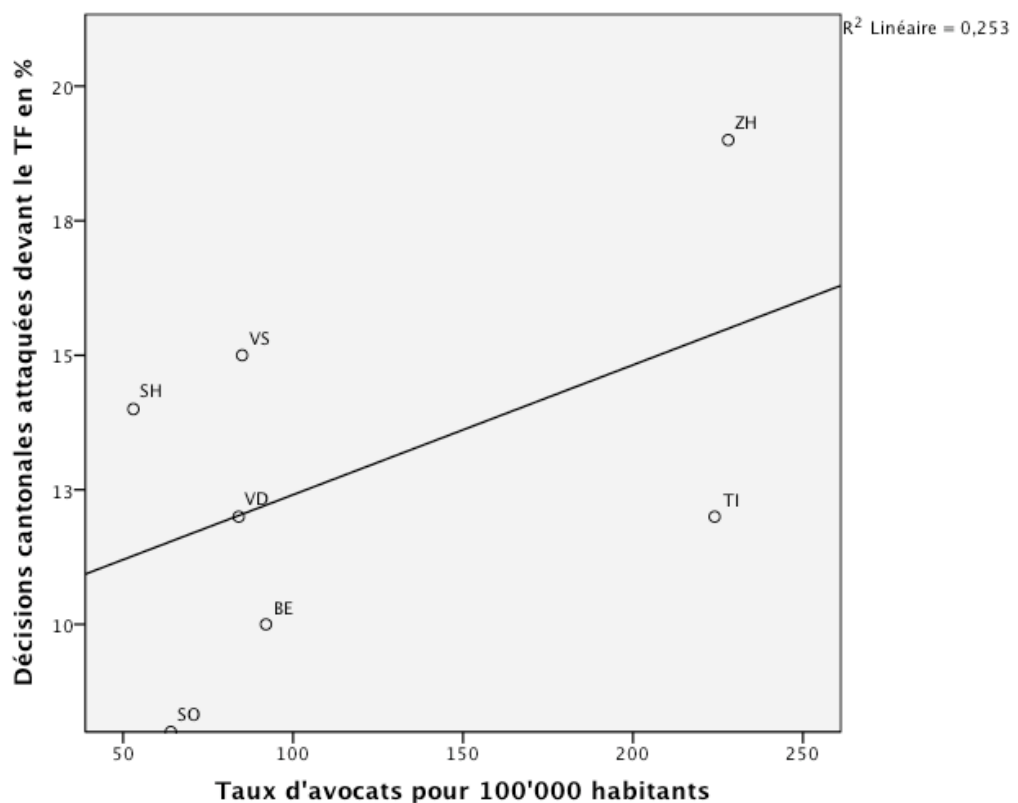
Année	Nature	BE		SH		SO		TI		VD		VS		ZH	
		Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées	Introduites	Liquidées
2003	Public	387	431	42	50	187	177	279	300	420	410	226	248	882	1005
	Civil	62	64	7	8	19	21	51	59	102	86	50	51	137	175
	Pénal	32	29	6	5	10	11	25	31	81	83	22	20	71	92
	Total	481	524	55	63	216	209	355	390	603	579	298	319	1090	1272
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
	Total	511	529	52	62	223	233	353	326	674	635	277	277	1102	1153
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
	Total	554	500	41	45	214	221	344	351	739	691	314	307	1229	1109
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
	Total	550	543	44	35	190	180	384	358	784	747	323	315	1316	1268
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
	Total	565	609	64	57	202	221	332	378	853	947	231	281	1194	1375
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
	Total	578	629	56	64	213	214	354	361	718	731	233	237	1191	1269
2009	Public	328	340	27	27	142	149	189	204	350	344	174	171	658	640
	Civil	124	132	17	18	43	43	107	107	185	182	50	50	232	223
	Pénal	105	103	9	10	40	37	51	54	243	235	47	49	305	312
	Total	557	575	53	55	225	229	347	365	778	761	271	270	1195	1175
2010	Public	296	311	28	34	133	134	168	194	404	397	177	166	705	718
	Civil	110	115	7	9	57	49	88	106	187	200	73	64	239	237
	Pénal	86	92	11	11	66	65	52	47	197	211	64	60	354	334
	Total	492	518	46	54	256	248	308	347	788	808	314	290	1298	1289
2011	Public	250	237	25	25	140	161	173	177	366	397	174	173	719	708
	Civil	110	107	10	8	47	53	99	77	227	207	42	58	338	313
	Pénal	98	95	16	15	38	39	68	64	170	172	73	67	324	330
	Total	458	439	51	48	225	253	340	318	763	776	289	298	1381	1351

D 5.14: Volumes totaux d'entrées 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
	<i>Total</i>	3110	3071
2003	Public	2423	2621
	Civil	428	464
	Pénal	247	271
	<i>Total</i>	3098	3356
2004	Public	2494	2488
	Civil	438	468
	Pénal	260	259
	<i>Total</i>	3192	3215
2005	Public	2689	2582
	Civil	451	370
	Pénal	295	272
	<i>Total</i>	3435	3224
2006	Public	2856	2699
	Civil	449	435
	Pénal	286	312
	<i>Total</i>	3591	3446
2007	Public	2044	2590
	Civil	695	661
	Pénal	702	617
	<i>Total</i>	3441	3868
2008	Public	1876	2064
	Civil	719	705
	Pénal	748	736
	<i>Total</i>	3343	3505
2009	Public	1868	1875
	Civil	758	755
	Pénal	800	800
	<i>Total</i>	3426	3430
2010	Public	1911	1954
	Civil	761	780
	Pénal	830	820
	<i>Total</i>	3502	3554
2011	Public	1847	1878
	Civil	873	823
	Pénal	787	782
	<i>Total</i>	3507	3483

En ce qui concerne les différences entre les sept cantons considérés, on constate une certaine corrélation ($r=.503$) 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). Bien que non-significative (à cause du faible nombre de cantons considérés), elle mérite d'autant plus d'attention qu'une étude similaire dans l'ensemble des cantons (mais limitée au droit public) est arrivée à la même conclusion (Karin Byland et Frédéric Varone, *Judiciarisation de l'action publique en Suisse : analyse du contentieux administratif au Tribunal fédéral*, à paraître dans +2012).

D 5.15: Pourcentage de décisions cantonales attaquées devant le TF et densité d'avocats (avocats pour 100'000 habitants) dans les 7 cantons considérés (2010)



N = 7; $r = .503$; $p = ns$.

La corrélation est certes influencée par la position extrême du canton de Zurich mais également diminuée par la position atypique du Valais, 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 ($r = -.081$).

Au fil des ans, on observe une légère augmentation en ce qui concerne la proportion de jugements cantonaux des 7 cantons considérés qui a fait l'objet d'un recours au TF. En effet, alors que 11% de ces jugements sont attaqués devant le TF en 2002, ils sont 12% en 2003 et 2004, puis 13% (à l'exception de l'année 2008) jusqu'en 2010. 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. Quant à la proportion de jugements cantonaux liquidés par le TF, elle est à peu de choses près similaire à celle des entrées.

D 5.16: Volume d'affaires liquidées par les 7 tribunaux cantonaux et Volume d'affaires introduites et liquidées par le TF

Instance	Volume RK + BD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7 tribunaux cantonaux	Liquidations	28188	26119	26773	27179	27498	27026	26821	26811	26284	
TF	Jugements cantonaux attaqués au TF	3110 (11%)	3098 (12%)	3192 (12%)	3435 (13%)	3591 (13%)	3441 (13%)	3343 (12%)	3426 (13%)	3502 (13%)	3507
	Jugements cantonaux liquidés par le TF	3071 (11%)	3356 (13%)	3215 (12%)	3224 (12%)	3446 (13%)	3868 (14%)	3505 (13%)	3430 (13%)	3554 (14%)	3483

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 même si légèrement moindres dès 2008.

La majorité des recours contre les jugements cantonaux se soldent par un refus. Si les variations du taux de refus/rejet sont moindres entre 2002 et 2007 (entre 56 et 58%) ce mode de liquidation connaît cependant un déclin à partir de l'année 2008 (50%), qui se confirme progressivement jusqu'en 2011 (47%). Le deuxième type de liquidation a toujours concerné les affaires jugées irrecevables. Ce mode a cependant augmenté avec le temps. En effet, alors qu'il constituait 24% des modes de liquidation en 2002, il est progressivement passé à 28% en 2006, puis à 30% en 2007 jusqu'à atteindre progressivement 39% en 2011. Il semble donc que le Tribunal fédéral juge plus d'affaires irrecevables depuis 2007 que par le passé. Après une diminution de 3% entre 2003 (14%) et 2004 (11%), les admissions sont restées pour leur part relativement

stables (12% en 2011). Quant aux renvois et transmissions, ils ont légèrement diminué au fil des ans (passant de 6% en 2002 à 3% en 2011).

D 5.17: Mode de liquidation du TF par canton ¹⁶

Année	Mode liquidation	BE	SH	SO	TI	VD	VS	ZH	Total	Total %
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
	Renvoi, transm.	36	3	12	17	34	19	58	179	6
	<i>Total</i>	492	57	175	322	579	279	1107	3011	100
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
	Renvoi, transm.	53	2	9	16	42	14	54	190	6
	<i>Total</i>	518	60	189	365	574	314	1271	3291	100
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
	Renvoi, transm.	30	1	19	9	38	10	62	169	6
	<i>Total</i>	523	57	224	319	637	273	1149	3182	100
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
	<i>Total</i>	536	45	219	345	685	298	1106	3234	100
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
	<i>Total</i>	535	32	180	355	731	298	1267	3398	100
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
	<i>Total</i>	608	53	215	375	945	243	1384	3823	100

¹⁶ Les données du TF relatives aux liquidations selon le mode sont moins complètes que celles selon la nature de la contestation, d'où la légère infériorité du nombre d'affaires dans le tableau D 5.17 par rapport au tableau D 5.13.

Année	Mode liquidation	BE	SH	SO	TI	VD	VS	ZH	Total	Total %
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
	<i>Total</i>	628	62	214	356	716	213	1266	3455	100
2009	Radiation	30	4	14	21	45	14	47	175	
	Irrecevabilité	233	19	113	107	230	70	421	1193	37
	Rejet/refus	252	27	74	187	355	145	544	1584	49
	Admission/aut.	46	4	21	34	95	35	127	362	11
	Renvoi, transm.	14	1	7	16	36	6	36	116	4
	<i>Total</i>	575	55	229	365	761	270	1175	3430	100
2010	Radiation	22	0	9	22	37	18	45	153	
	Irrecevabilité	213	22	115	111	286	85	443	1275	38
	Rejet/refus	216	18	91	161	374	135	597	1592	47
	Admission/aut.	45	13	25	45	90	35	147	400	12
	Renvoi, transm.	22	1	8	8	21	17	57	134	4
	<i>Total</i>	518	54	248	347	808	290	1289	3554	100
2011	Radiation	9	0	6	19	32	12	36	114	
	Irrecevabilité	195	20	111	110	248	95	525	1304	39
	Rejet/refus	190	20	97	150	370	132	613	1572	47
	Admission/aut.	33	7	32	28	105	47	139	391	12
	Renvoi, transm.	12	1	7	11	21	12	38	102	3
	<i>Total</i>	439	48	253	318	776	298	1351	3483	100

En conclusion, malgré l'obligation d'instaurer des tribunaux supérieurs aux cantons, il semble qu'à partir de l'année 2007 la proportion de recours contre les jugements des instances cantonales reste inchangée au fil des ans. Cependant, on observe que 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 depuis 2007, 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, nous noterons que la réforme ne semble pas avoir permis de réduire le nombre d'affaires jugées irrecevables par le TF. En effet, celles-ci ne cessent de s'accroître et de surcharger le TF au fil du temps.

D 5.18: Bilan 7 tribunaux cantonaux supérieurs

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.

5.1.2 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 soit même resté élevé depuis lors, atteignant entre 22% et 30% des liquidations jusqu'en 2011.

D 5.19: Volume d'affaires liquidées par le TPF susceptibles de recours au TF et Volume d'affaires introduites et liquidées par le TF

Instance	Volume	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cour affaires pénales	Liquidations	4	13	16	24	20	40	23	38
I Cour des plaintes ¹⁷	Liquidations	186	292	304	190	206	251	250	252
II Cour des plaintes	Liquidations				159	266	318	349	299
<i>Total TPF</i>	<i>Liquidations</i>	<i>190</i>	<i>305</i>	<i>320</i>	<i>373</i>	<i>492</i>	<i>609</i>	<i>622</i>	<i>589</i>
<i>TF</i>	<i>Liquidations</i>	<i>17</i> <i>(9%)</i>	<i>31</i> <i>(10%)</i>	<i>39</i> <i>(12%)</i>	<i>83</i> <i>(22%)</i>	<i>121</i> <i>(25%)</i>	<i>137</i> <i>(22%)</i>	<i>187</i> <i>(30%)</i>	<i>146</i> <i>(25%)</i>

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 41% en 2005 à 28% en 2006, puis à moins de 20% dès 2007. De même, la proportion de rejets/refus diminue de manière conséquente, passant de 59% en 2006 à des pourcentages se situant entre 20 et 32% dès 2007. Tout comme pour les cantons, le nombre et la proportion de recours jugés irrecevables a augmenté de façon massive. En effet, alors qu'ils ne dépassaient pas les 41% pour la période allant de 2004 à 2006, ils représentaient 53% des affaires liquidées en 2007 et sont même restés légèrement plus élevés jusqu'en 2011 (58%). 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.

¹⁷ 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 5.20: Mode de liquidation du TF pour le TPF

Mode de liquidation	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Irrecevabilité	6 (40%)	12 (41%)	5 (13%)	43 (53%)	64 (57%)	85 (64%)	96 (52%)	84 (58%)
Rejet/refus	6 (40%)	5 (17%)	23 (59%)	24 (30%)	28 (25%)	26 (20%)	59 (32%)	36 (25%)
Admission/ autorisation	3 (20%)	12 (41%)	11 (28%)	14 (17%)	21 (19%)	22 (17%)	29 (16%)	25 (17%)
Renvoi/ transmission	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Total</i>	15 (100%)	29 (100%)	39 (100%)	81 (100%)	113 (100%)	133 (100%)	184 (100%)	145 (100%)
Radiation	2	2	0	2	8	4	3	1
<i>Total</i>	17	31	39	83	121	137	187	146

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 ces jugements et un nombre d'affaires jugées irrecevables plus conséquent depuis 2007.

D 5.21: 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

5.1.3 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 451 recours et maximales de 582 recours. Leur proportion par rapport au nombre d'affaires liquidées est cependant restée stable et faible puisqu'elle représentait 4% pour chaque année à l'exception des années 2004 (3%) et 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 peut 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 anciennes commissions et anciens services de recours réunis. Quantitativement, depuis sa mise en place, il y a autant d'affaires qui sont attaquées devant le TF. En effet, 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, à l'exception de l'année 2010 (16%), c'est 14% qui sont effectivement attaqués devant le TF. La proportion de liquidations est, pour sa part, quasi identique à celle des entrées.

D 5.22: Volume d'affaires liquidées par les commissions/services de recours et par le TAF, Volume d'affaires introduites et liquidées par le TF

Instance	Volume	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Commissions fédérales	Liquidations	11842	13836	12814	9727	8383					
Services des recours	Liquidations	2321	2600	2616	2396	2479					
<i>Total</i>	<i>Liquidations</i>	<i>14163</i>	<i>16436</i>	<i>15430</i>	<i>12123</i>	<i>10862</i>					
TF	Entrées	545 (4%)	582 (4%)	451 (3%)	541 (4%)	539 (5%)	82	17	18	16	32
	Liquidations	499 (4%)	601 (4%)	511 (3%)	474 (4%)	510 (5%)	205	45	19	17	35
<i>TAF susc. recours</i>							1692	2341	2500	2311	2337
TAF dernière instance							5868	6566	6709	6844	6208
<i>TAF</i>	<i>Liquidations</i>						7560	8907	9209	9155	8545
TF	Entrées % total % susc. Recours						239 (3%) (14%)	339 (4%) (14%)	359 (4%) (14%)	378 (4%) (16%)	326 (4%) (14%)
	Liquid. % total % susc. Recours						215 (3%) (13%)	326 (4%) (14%)	356 (4%) (14%)	352 (4%) (15%)	363 (4%) (16%)

En ce qui concerne les affaires introduites au Tribunal fédéral par les commissions fédérales et les anciens services des recours, on observe certaines tendances particulières quant à leurs 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.

On constate que le nombre d'admissions augmente progressivement pour atteindre jusqu'à 30% des affaires en 2008 puis diminue à nouveau lors des dernières affaires jugées selon l'OJ. Le nombre de rejets est nettement supérieur à celui obtenu pour les autres instances sur la période de temps considérée même si celui-ci tend à diminuer légèrement dès 2008. Quant aux décisions d'irrecevabilité, leur proportion diminue en 2007 (12%) et 2008 (9%) mais revient en seconde position au cours des trois dernières années considérées. Notons par ailleurs qu'avant 2009, celles-ci sont nettement inférieures à celles du TPF et des cantons.

D 5.23: Mode de liquidation du TF pour les commissions de recours et services des recours

Mode de liquidation	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Irrecevabilité	78 (17%)	135 (24%)	111 (23%)	132 (29%)	84 (17%)	23 (12%)	4 (9%)	7 (39%)	6 (40%)	15 (48%)
Rejet / refus	322 (70%)	357 (64%)	298 (61%)	253 (55%)	324 (67%)	131 (69%)	26 (60%)	8 (44%)	9 (60%)	15 (48%)
Admission / autorisation	46 (10%)	45 (8%)	57 (12%)	62 (13%)	73 (15%)	37 (19%)	13 (30%)	2 (11%)	0 (0%)	1 (3%)
Renvoi, transmission	17 (4%)	18 (3%)	21 (4%)	15 (3%)	4 (1%)	- (0%)	- (0%)	1 (6%)	0 (0%)	0 (0%)
<i>Total</i>	463 (100%)	555 (100%)	487 (100%)	462 (100%)	485 (100%)	191 (100%)	43 (100%)	18 (100%)	15 (100%)	31 (100%)
Radiation	36	46	24	12	25	14	2	1	2	4
Total	499	601	511	474	510	205	45	19	17	35

Depuis 2007, le mode de liquidation prédominant du TF pour le TAF est également le rejet (variant entre 44% et 49%), suivi de la décision d'irrecevabilité (variant entre 32% et 39%) puis de l'admission (variant entre 9% et 16%). Il semble que le TAF connaisse un nombre légèrement plus important d'affaires jugées irrecevables par le TF (variant entre 32% et 39%) que ne le connaissaient les anciens services et commissions de recours. Il se pourrait que cela soit un effet des nouvelles limitations introduites en matière de recevabilité.

D 5.24: Mode de liquidation du TF pour le TAF

Mode de liquidation	2007	2008	2009	2010	2011
Irrecevabilité	77 (38%)	102 (32%)	127 (37%)	131 (39%)	134 (38%)
Rejet / refus	99 (49%)	153 (49%)	158 (47%)	149 (44%)	161 (46%)
Admission / autorisation	18 (9%)	50 (16%)	46 (14%)	56 (16%)	51 (14%)
Renvoi, transmission	9 (4%)	9 (3%)	8 (2%)	4 (1%)	7 (2%)
<i>Total</i>	203 (100%)	314 (100%)	339 (100%)	340 (100%)	353 (100%)
Radiation	12	12	17	12	10
Total	215	326	356	352	363

Bien 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 une réduction de ce volume.

D 5.25: 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.

5.2 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 5.26: Aperçu des données collectées auprès du TF

Tribunal fédéral				
Données		Par	Source	Année
Volume des entrées		Nature	Rapports gestion	2002–2011
Volume des affaires liquidées		Nature	Rapports gestion	2002–2011
Volume des affaires reportées		Nature	Rapports gestion	2002–2011
Durée des affaires		Nature/Matière	Rapports gestion Statistiques internes	2002–2011
Durée totale des procédures		Matière	Arrêts	2002–2008
Mode de liquidation		Nature	Rapports gestion	2002–2011
Mode de délibération (1, 3, 5, 7 juges)		Circulation Séance	Rapports gestion	2002–2011
Recours constitutionnels simultanés aux recours ordinaires		Cour	Statistiques internes	2007–2011
Nombre de juges		Cour	Rapports gestion	2002–2011
Nombre de greffiers		Cour	Statistiques internes	2002–2011
Nombre de personnel administratif		Cour	Statistiques internes	2002–2011
Nombre moyen de pages écrites par jugement		Cour	Statistiques internes	2002–2011
Au sujet des tribunaux cantonaux				
Conf./Dpt/Cantons	Données	Par	Source	Année
TPF	Nombre d'entrées	Nature	Statistiques internes	2004–2011
TAF	Nombre liquidations			2007–2011
	Mode de liquidation			
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	2002–2011

5.2.1 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 lé-

gère en 2004 (+61), puis plus importante en 2005 (+ 242) et toujours élevée en 2006 (+175).

Il est aisé 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'égale 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 5.27 et leur illustration par le graphique D 5.28 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 la relative stabilité 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. Ceux-ci ont continué d'augmenter progressivement jusqu'en 2011 et ont atteint la valeur maximale de 1613 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 progressivement jusqu'en 2011 (1713). Comme nous le verrons par la suite, ceci 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 5.29), 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.

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 puis, graduellement, à 4088 en 2011. 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 55% en 2011.

Malgré l'augmentation en parallèle des recours de droit civil et pénal, cette diminution du nombre de recours de droit public a d'ailleurs permis de réduire le nombre d'affaires introduites au TF dès 2007. Ce volume passe dès lors de 7860 affaires en 2006 à 7195 en 2007 (-665) puis à 7147 affaires en 2008. Celui-ci reste ensuite relativement stable en 2009 (7195 affaires) puis tend à nouveau à augmenter en 2010 (7366) ainsi qu'en 2011 (7419) du fait de l'augmentation des recours de droit civil et pénal. Par ailleurs, dès 2007, le TF semble avoir pu redoubler d'efficacité et liquider un nombre d'affaires plus conséquent qu'auparavant et ce, jusqu'en 2010. L'année 2007 affiche même un taux de liquidation record de 7994 affaires. A nouveau, cette augmentation des liquidations a été particulièrement perceptible en matière de droit public puisque 5455 affaires ont été liquidées en 2007 (contre 4381 entrées). Cette augmentation des liquidations en matière de droit public ne persistera que quelques années avant d'atteindre un taux quasi équivalent à celui des 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. Notons en outre, que le nombre d'affaires pendantes est depuis 2007 (2657 affaires en 2007 et 2267 affaires en 2011) nettement inférieur à celui des années 2002 (3244) à 2006 (3455).

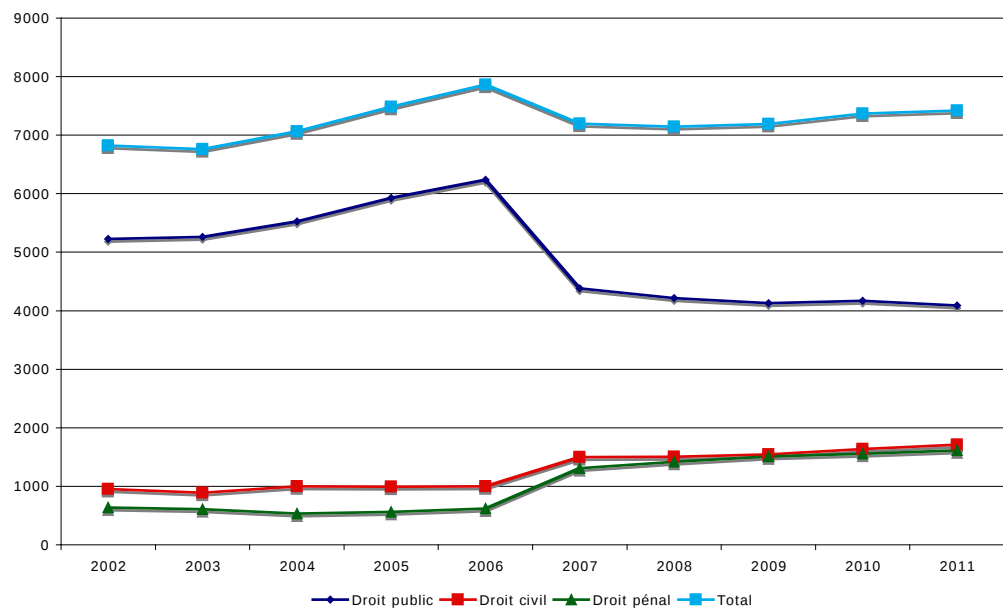
D 5.27: Nature et Volume des affaires introduites, liquidées et reportées à l'année suivante par le tribunal fédéral et le tribunal fédéral des assurances

Année	Nature	Entrées	Liquidations	Affaires reportées
2002	Public	2959	2990	796
	Civil	956	994	267
	Pénal	639	663	160
	Autre	-	1	-
	<i>Total TF</i>	<i>4554</i>	<i>4648</i>	<i>1223</i>
	TFA	2269	2297	2021
	<i>Total</i>	<i>6823</i>	<i>6945</i>	<i>3244</i>
2003	Public	3090	3065	821
	Civil	888	939	216
	Pénal	610	593	178
	Autre	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>4588</i>	<i>4597</i>	<i>1215</i>
	TFA	2172	2619	1573
	<i>Total</i>	<i>6760</i>	<i>7216</i>	<i>2788</i>

Année	Nature	Entrées	Liquidations	Affaires reportées
2004	Public	3292	3197	915
	Civil	1002	976	242
	Pénal	535	564	145
	Autre	1	1	-
	<i>Total TF</i>	<i>4830</i>	<i>4738</i>	<i>1302</i>
	TFA	2233	2222	1584
	<i>Total</i>	<i>7063</i>	<i>6960</i>	<i>2886</i>
2005	Public	3454	3334	1035
	Civil	993	952	282
	Pénal	560	541	165
	Autre	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>5007</i>	<i>4827</i>	<i>1482</i>
	TFA	2475	2320	1739
	<i>Total</i>	<i>7482</i>	<i>7147</i>	<i>3221</i>
2006	Public	3589	3511	1113
	Civil	1000	980	302
	Pénal	621	622	164
	Autre	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>5210</i>	<i>5113</i>	<i>1579</i>
	TFA	2650	2513	1876
	<i>Total</i>	<i>7860</i>	<i>7626</i>	<i>3455</i>
2007	Public	4381	5455	1915
	Civil	1497	1371	428
	Pénal	1310	1161	314
	Autre	7	7	-
	<i>Total TF</i>	<i>7195</i>	<i>7994</i>	<i>2657</i>
2008	Public	4218	4572	1559
	Civil	1506	1530	402
	Pénal	1418	1409	323
	Autre	5	4	1
	<i>Total</i>	<i>7147</i>	<i>7515</i>	<i>2285</i>
2009	Public	4127	4210	1477
	Civil	1546	1530	417
	Pénal	1512	1498	336
	Autre	4	4	1
	<i>Total</i>	<i>7189</i>	<i>7242</i>	<i>2231</i>
2010	Public	4167	4263	1381
	Civil	1639	1623	433
	Pénal	1556	1532	360
	Autre	4	4	1
	<i>Total</i>	<i>7366</i>	<i>7422</i>	<i>2175</i>

Année	Nature	Entrées	Liquidations	Affaires reportées
2011	Public	4088	4096	1373
	Civil	1713	1658	488
	Pénal	1613	1567	406
	Autre	5	6	-
	<i>Total</i>	<i>7419</i>	<i>7327</i>	<i>2267</i>

D 5.28: 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 5.29 et le graphique D 5.30 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 en 2008. Ceux-ci ont ensuite drastiquement diminué puisqu'ils sont passés au nombre de 31 en 2009, 28 en 2010 et 45 en 2011. 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, restant stables jusqu'en 2009 pour ensuite augmenter à nouveau en 2010.

D 5.29: Evolution de la nature des affaires introduites au TF et TFA : volume d'affaires « ordinaires¹⁸ », de recours de droit public connexes (2002–2006) et de recours « mixtes » avec griefs de droit constitutionnel (2007–2008)

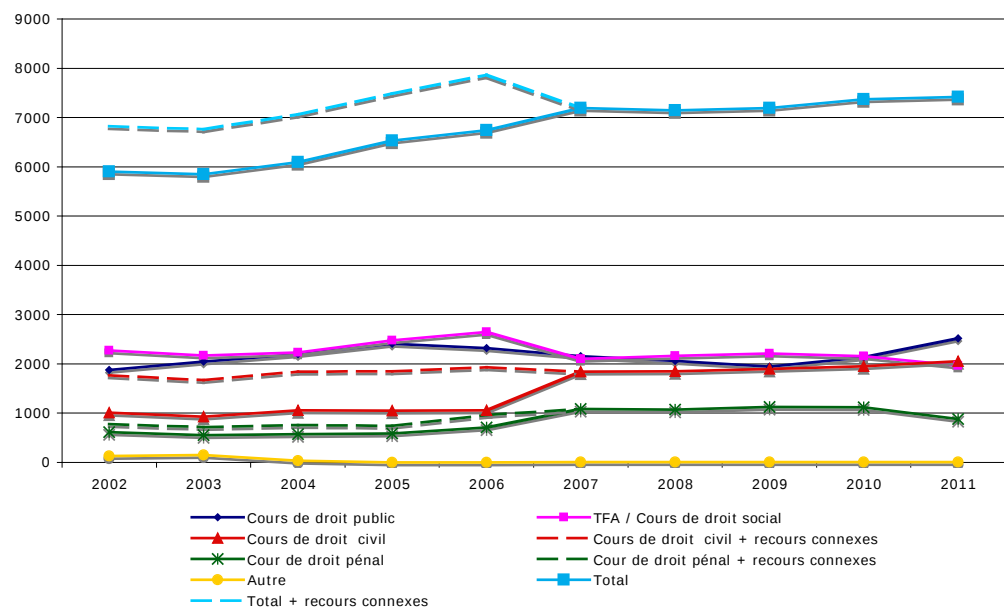
Année	Nature	Entrées « ordinaires »	dont recours avec griefs de droit constitu- tionnel	Recours con- nexes de droit public	Total
2002	Cours de droit public	1876		-	1876
	TFA	2269		-	2269
	Cours de droit civil	1010		759	1769
	Cour de cassation	617		162	779
	<i>Autre</i> ¹⁹	130		-	130
	<i>Total</i>	5902		921	6823
2003	Cours de droit public	2045		-	2045
	TFA	2172		-	2172
	Cours de droit civil	930		745	1675
	Cour de cassation	554		165	719
	<i>Autre</i>	149		-	149
	<i>Total</i>	5850		910	6760
2004	Cours de droit public	2197		-	2197
	TFA	2233		-	2233
	Cours de droit civil	1059		781	1840
	Cour de cassation	572		187	759
	<i>Autre</i>	34		-	34
	<i>Total</i>	6095		968	7063
2005	Cours de droit public	2412		-	2412
	TFA	2475		-	2475
	Cours de droit civil	1053		797	1850
	Cour de cassation	587		158	745
	<i>Autre</i>	0		-	0
	<i>Total</i>	6527		955	7482

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

Année	Nature	Entrées « ordinaires »	dont recours avec griefs de droit constitu- tionnel	Recours con- nexes de droit public	Total
2006	Cours de droit public	2318		-	2318
	TFA	2650		-	2650
	Cours de droit civil	1061		869	1930
	Cour de cassation	711		251	962
	<i>Autre</i>	0		-	0
	<i>Total</i>	6740		1120	7860
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
	<i>Autre</i>	7	-		7
	<i>Total</i>	7195	773		7195
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
	<i>Autre</i>	5	-		5
	<i>Total</i>	7147	893		7147
2009	Cours de droit public	1947	-		1947
	Cours de droit social	2214	-		2214
	Cours de droit civil	1898	31		1898
	Cour de droit pénal	1126	-		1126
	<i>Autre</i>	4	-		4
	<i>Total</i>	7189	31		7189
2010	Cours de droit public	2135	-		2135
	Cours de droit social	2155	-		2155
	Cours de droit civil	1950	28		1950
	Cour de droit pénal	1122	-		1122
	<i>Autre</i>	4	-		4
	<i>Total</i>	7366	28		7366
2011	Cours de droit public	2519	-		2519
	Cours de droit social	1963	-		1963
	Cours de droit civil	2054	45		2054
	Cour de droit pénal	878	-		878
	<i>Autre</i>	5	-		5
	<i>Total</i>	7419	45		7419

D 5.30: Nombre de recours introduits 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. On observe en effet une diminution en 2011. Cependant, il y a également eu 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.

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 5.31 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) restant plus ou moins stable jusqu'en 2011 (1963) qu'il ne l'était à l'époque de l'ancien Tribunal fédéral des assurances de

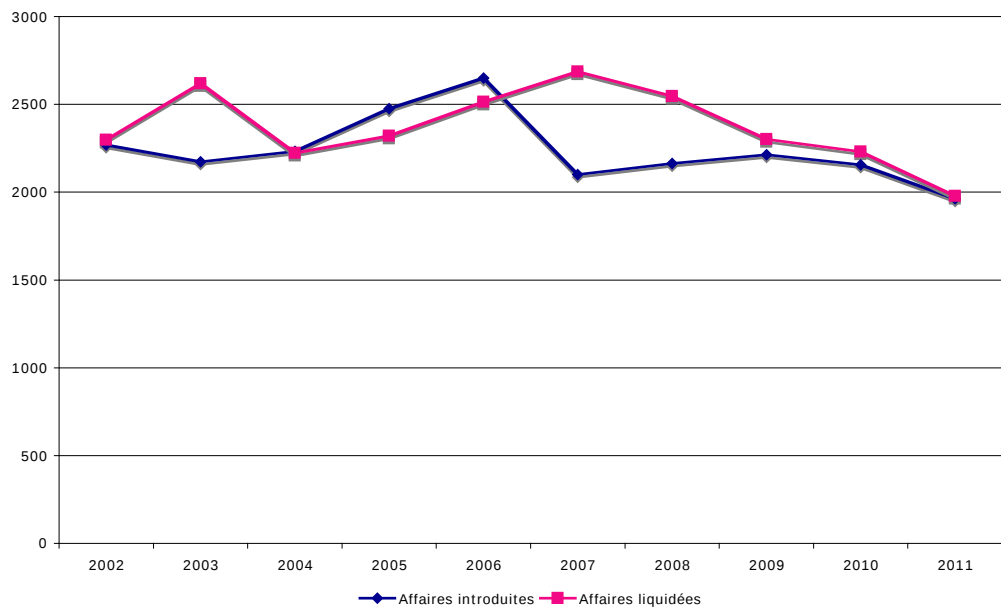
2002 (2269) à 2006 (2650). Ce constat était déjà le même lors de l'analyse de l'évolution de l'introduction des jugements de droit public ayant fait l'objet d'un recours au TF pour les tribunaux supérieurs des 7 cantons étudiés. Ceci pourrait résulter de l'introduction de la limitation du pouvoir d'examen 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 est, surtout en 2007 et 2008, supérieur au nombre d'entrées des années correspondantes. Dès lors, les affaires reportées sont également moins nombreuses dès 2007 qu'elles ne l'étaient à l'époque du TFA. L'économie de temps due 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 5.31: Affaires introduites, liquidées et reportées à l'année suivante par l'ancien tribunal fédéral des assurances (2002–2006) et les deux cours de droit social du Tribunal Fédéral (2007–2011)

Juridiction	Volume affaires	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
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	2214	2155	1963
	Liquidées						2686	2547	2301	2230	1978
	Reportées						1291	907	819	744	729

Le graphique D 5.32 illustre cette diminution des recours introduits et cette augmentation, du moins temporaire, des liquidations suite à l'intégration partielle du TFA au sein du TF.

D 5.32: Affaires introduites et liquidées par l'ancien tribunal fédéral des assurances (2002–2006) et les deux cours de droit social du Tribunal Fédéral (2007–2011)



D 5.33: Bilan volume des affaires

Mesure	Evaluation globale des effets
Simplification des voies de recours	- Diminution du nombre de recours introduits au TF. - Augmentation du nombre de recours lorsqu'on fait abstraction des recours connexes de droit public. - Augmentation du nombre de recours en matière pénale liée à l'entrée en vigueur simultanée du CP révisé.
Augmentation de la valeur litigieuse minimale	- 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.
Limitation du pouvoir d'examen	- Possible explication de la diminution du volume d'affaires introduites en matière d'assurances sociales
Intégration partielle du TFA au sein du TF	- Diminution des recours introduits depuis 2007 - Augmentation du volume d'affaires liquidées depuis 2007

5.2.2 EVOLUTION DES VOIES DE DROIT

Suite à la simplification de leur système, 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

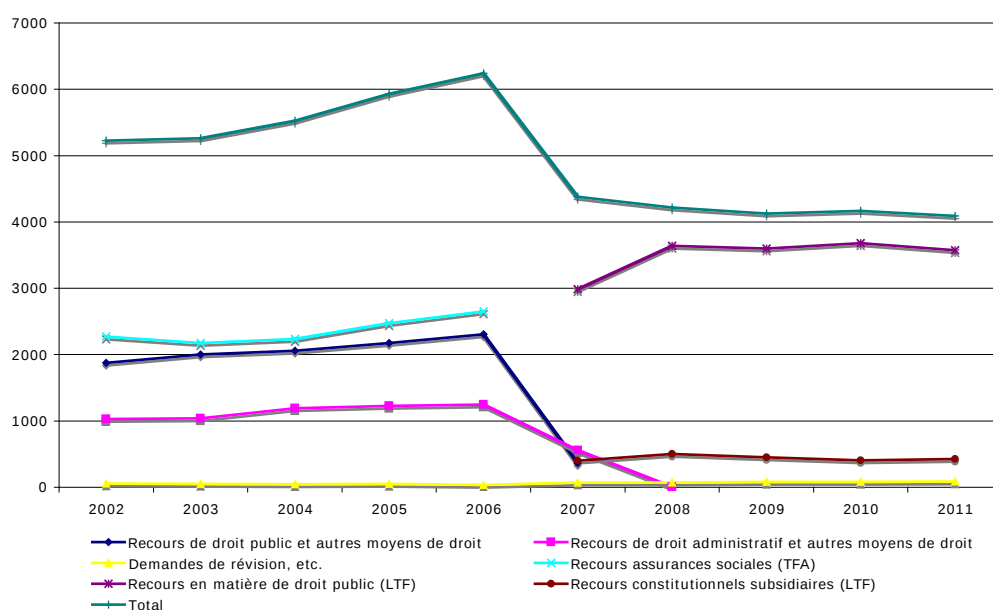
(selon l'avis des juges interrogés dans le cadre de notre recherche) l'introduction du pouvoir d'examen limité, les contestations pour le domaine des assurances sociales ont diminué.

Dès 2008, les recours en matière de droit public (LTF) augmentent. Ils passent de 2988 recours en 2007 à environ 3600 recours de 2008 à 2011. Malgré une légère hausse en 2008 (500 entrées), les recours constitutionnels subsidiaires restent, pour leur part, relativement stables et aux alentours de 400 entrées par an dès 2007. Quant aux demandes de révision, elles sont plus nombreuses dès 2007 passant de 37 affaires en 2006 à 73 affaires en 2007, augmentant ensuite légèrement jusqu'en 2011 où elles atteignent la valeur maximale de 85 affaires.

D 5.34: 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
2009	-	-	79	-	3598	450	4127
2010	-	-	81	-	3682	404	4167
2011	-	-	85	-	3576	427	4088

D 5.35: Vue d'ensemble de l'évolution des voies de droit public

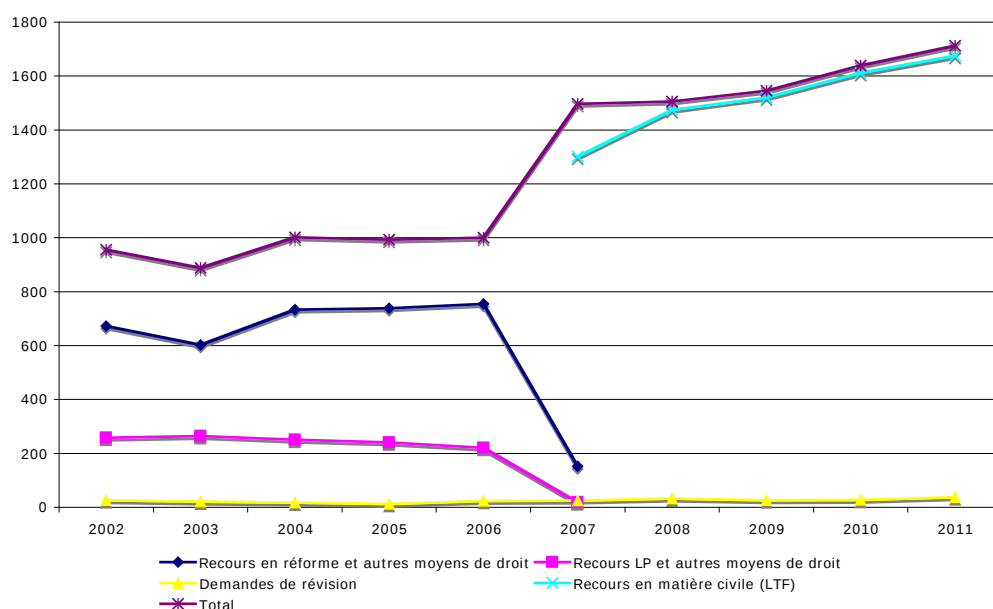


Les recours en réforme qui constituaient la majorité des recours de droit civil sous l'OJ ont tout d'abord connu une diminution passant de 672 recours en 2002 à 602 recours en 2003. Ils ont ensuite augmenté en 2004 (734) puis sont restés relativement stables quoiqu'en légère augmentation, atteignant 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, recours LP et demandes de révision) introduits entre 2002 et 2006 qui ne dépassaient pas le seuil des 1000 affaires, les nouveaux recours en matière civile (LTF) sont nettement plus nombreux dès 2007. Ils continuent d'augmenter jusqu'en 2011 où ils atteignent, lorsqu'on les additionne aux quelques demandes de révision (38 affaires), la valeur maximale de 1713 affaires.

D 5.36: 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, etc.	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
2009	-	-	26	1520	1546
2010	-	-	27	1612	1639
2011	-	-	38	1675	1713

D 5.37: Vue d'ensemble de l'évolution des voies de droit civil

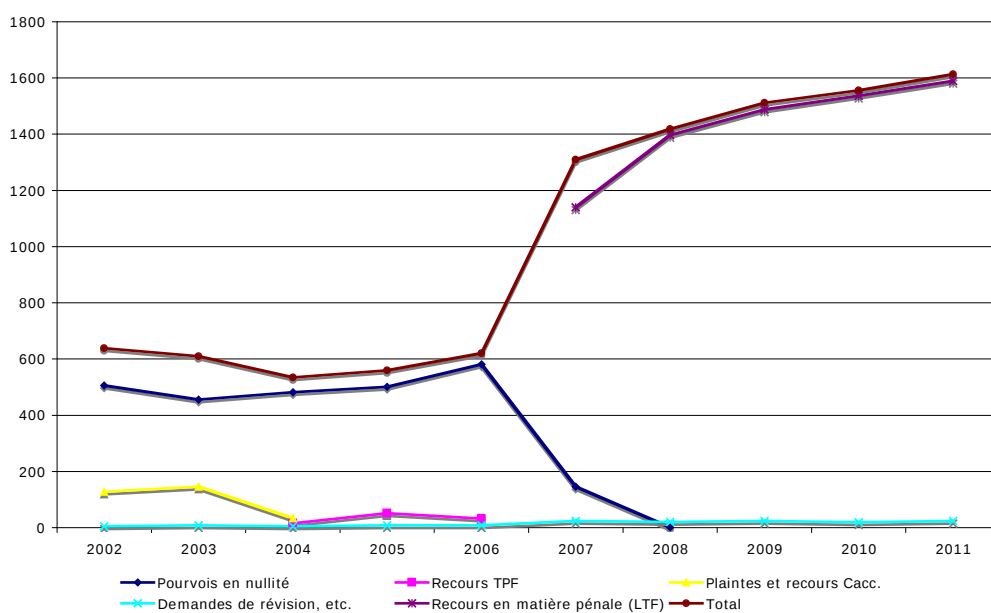


En ce qui concerne les recours de droit pénal, suite à une relative stabilité du nombre de pourvois en nullité entre 2002 (506 recours) et 2006 (581), on assiste à une réelle explosion des nouveaux recours en matière pénale (LTF) dès 2007 (1140 recours) et ce, jusqu'en 2011 (1589). Les raisons en ont été discutées ci-dessus. Les demandes de révision ont pour leur part légèrement augmenté dès 2007 puis sont restées stables avec le temps.

D 5.38: Evolution des voies de droit pénal

Année	Pourvois en nullité (OJ)	Recours contre les jugements du TPF20	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
2009	-	-	-	24	1488	1512
2010	-	-	-	19	1537	1556
2011	-	-	-	24	1589	1613

D 5.39: Vue d'ensemble de l'évolution des voies de droit pénal



D 5.40: Bilan évolution des voies de droit

Mesure	Evaluation globale des effets
Limitation du pouvoir d'examen Suppression de la gratuité de la procédure	- Possibles explications de la diminution du volume d'affaires introduites en matière d'assurances sociales

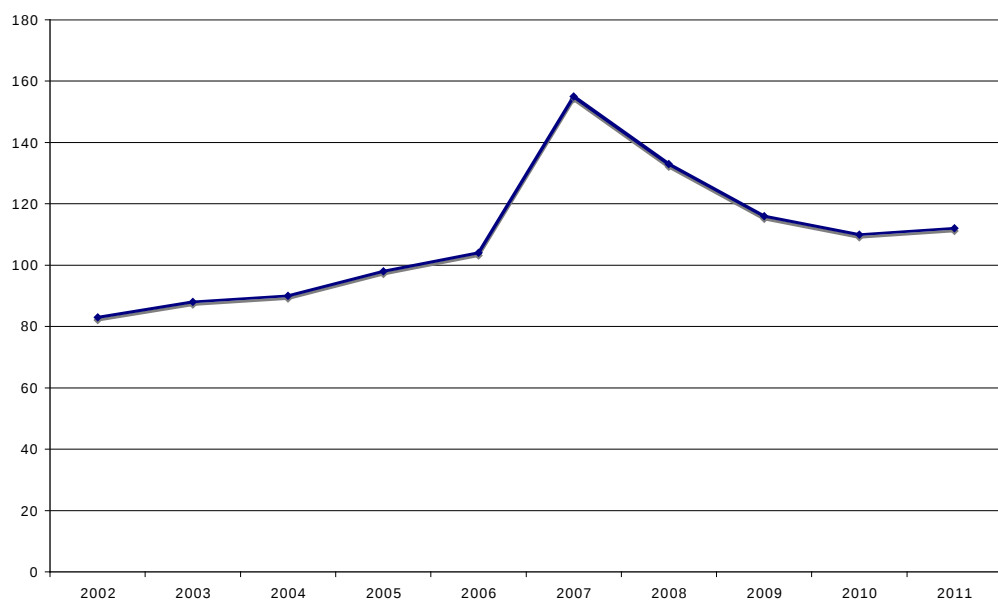
²⁰ Dès 2007, les recours au TF contre les jugements du Tribunal pénal fédéral sont inclus dans les recours en matière pénale (LTF).

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.

5.2.3 DUREE DES AFFAIRES

Si l'on ne considère la durée des affaires que pour le Tribunal fédéral, il semble que le temps moyen pour rendre une décision ait tout d'abord augmenté légèrement mais graduellement de 2002 à 2006, passant de 83 à 104 jours. En 2007, cette tendance s'accroît brusquement puisqu'on assiste alors à une augmentation d'environ 50%, soit 155 jours en moyenne. Dès 2008 cependant, cette durée diminue progressivement jusqu'à atteindre environ 110 jours au cours des 3 dernières années considérées. Notons que malgré cette diminution, la durée moyenne en jours pour rendre une décision au TF est restée supérieure aux valeurs atteintes avant 2007. Le temps moyen pour la confection augmentant également après 2007, celui consacré au procès total suit, par conséquent, la même tendance.

D 5.41: Durée moyenne des affaires au TF en jours²¹



Il semble que cela soit principalement en matière de droit public que ces durées moyennes aient augmenté dès 2007. Le TFA ayant toujours connu un temps de traitement plus conséquent, il est pertinent d'imaginer que son intégration au sein du TF a mené à une augmentation de la durée des affaires de cette dernière instance. La durée moyenne pour rendre une décision de droit public au TF est en effet, depuis cette

²¹ Les affaires du TFA ne sont pas comprises ici.

intégration, plus élevée que pour les autres domaines du droit et ce, particulièrement en 2007 où elle atteint 187 jours. Elle a ensuite diminué au fil des années pour atteindre 125 jours en 2011. Les valeurs moyennes des affaires pénales sont, pour leur part, restées en dessous de la moyenne et ont peu varié même si augmentant légèrement entre 2007 (70 jours pour la décision) et 2011 (90). Celles de droit civil sont restées stables, constituant 100 jours en moyenne pour la décision à partir de 2007.

Comme l'indique le tableau D 5.42, la majorité des affaires liquidées par le TF l'ont été entre 1 à 3 mois. Cette catégorie a légèrement augmenté au fil des ans et est restée la plus importante, du moins, en ce qui concerne le Tribunal fédéral. Ce sont en moyenne, sur les 10 années considérées, 46% des affaires civiles, 42.5% des affaires pénales et 32% des affaires de droit publiques (40% de toutes les affaires confondues) qui ont été liquidées en cette période de temps. Il est cependant intéressant de constater que, même si la majorité des décisions en matière de droit civil ont été liquidées rapidement, ce sont également ces affaires qui atteignaient des valeurs maximales entre 2002 et 2007, pouvant dépasser les 2000 jours pour une décision. Cette tendance a cependant disparu dès 2008 puisque le temps maximal pour les décisions civiles a diminué alors que, en parallèle, celui pour les décisions de droit public a augmenté, passant ainsi en tête bien qu'à des niveaux inférieurs à ceux atteints entre 2005 et 2007.

Les affaires de moins d'un mois suivent celles durant entre 1 et 3 mois et restent stables avec le temps, totalisant 21% des affaires de droit civil, 29% des affaires pénales et 23.5% des affaires de droit public (27% de toutes les affaires confondues). Celles durant entre 3 et 6 mois ont, pour leur part, légèrement augmenté au fil du temps, notamment en matière de droit pénal et de droit public. Elles totalisent en moyenne 18% des affaires de droit civil, 15% de celles de droit pénal et 17% de celles de droit public. Le TF liquide donc la grande majorité de ses affaires en moins de 6 mois. Cette tendance s'est élevée progressivement ces dernières années, passant d'environ 70% en 2007 à 84% en 2011.

Même si le volume d'entrées continue d'augmenter pour ces matières, les affaires civiles et pénales liquidées en moins de 6 mois sont passées d'en moyenne 80% avant 2007 à plus de 90% des liquidations depuis. Les affaires de droit public ont également connu plus de liquidations en moins de 6 mois ces dernières années puisqu'elles sont passées d'environ 70% jusqu'en 2008 à 80% au cours des 3 dernières années. Cependant, alors que les affaires durant entre 7 à 12 mois diminuent au fil des ans et sont, proportionnellement parlant, moins nombreuses pour le droit civil (14%) et le droit pénal (13%), elles restent élevées pour le droit public (23%). De plus, bien que relativement peu nombreuses, les affaires de droit public durant entre 1 et 2 ans augmentent sensiblement, passant de 2% à 5% en 2011 et connaissant un pic extrême de 14% en 2007. L'intégration du TFA au TF a donc probablement contribué à l'augmentation de ce type d'affaires de plus de 7 mois de même qu'aux durées maximales de traitement que le TF a dû consacrer à certaines affaires de cette matière.

D 5.42: Durée des types de contestations liquidées par le TF et le TFA

Année	Nature	Liquidations	Répartition selon la durée						Durée moy. en jours			Max. en jours	
			-d'l 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
	Total TF	4648	1189	1712	558	1117	64	8	83	11	94	2861	198
	TFA	2297							312				
	Total	6945											
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	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	Total TF	4597	1256	1594	622	1055	65	5	88	10	98	1401	252
	TFA	2619							312				
	Total	7216											
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
	Total TF	4738	1443	1567	560	1089	71	8	90	8	98	1885	184
	TFA	2222							276				
	Total	6960											
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	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	Total TF	4827	1250	1514	618	1351	92	2	98	11	109	2750	227
	TFA	2320	15	335	244	1233	418	75	262			1843	
	Total	7147	1265	1849	862	2584	510	77				2750	
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	-	-	-	-	-	-	-				-	-
	Total TF	5113	1171	1730	659	1459	92	2	104	9	113	2418	156
	TFA	2513	19	297	253	1245	633	66	292			1629	
	Total	7626	1190	2027	912	2704	725	68				2418	

Année	Nature	Liquidations	Répartition selon la durée						Durée moy. en jours			Max. en jours	
			-d'l 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
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
	<i>Total TF</i>	<i>7994</i>	<i>1352</i>	<i>2983</i>	<i>1550</i>	<i>1253</i>	<i>832</i>	<i>24</i>	<i>155</i>	<i>23</i>	<i>178</i>	<i>2225</i>	<i>231</i>
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
	<i>Total TF</i>	<i>7515</i>	<i>1467</i>	<i>2906</i>	<i>1543</i>	<i>1196</i>	<i>390</i>	<i>13</i>	<i>133</i>	<i>20</i>	<i>151</i>	<i>1454</i>	<i>424</i>
2009	Public	4210	761	1503	1059	735	147	5	134	14	149	1661	161
	Civil	1530	266	907	222	91	43	1	100	23	123	817	208
	Pénal	1498	500	662	253	74	9	-	80	10	90	601	203
	Autre	4	-	3	1	-	-	-	97	6	103	168	9
	<i>Total TF</i>	<i>7242</i>	<i>1527</i>	<i>3075</i>	<i>1535</i>	<i>900</i>	<i>199</i>	<i>6</i>	<i>116</i>	<i>15</i>	<i>131</i>	<i>1661</i>	<i>208</i>
2010	Public	4263	843	1527	1042	729	119	3	128	15	144	952	242
	Civil	1623	347	877	276	96	21	6	95	22	117	877	173
	Pénal	1532	565	649	252	50	16	-	75	10	85	554	252
	Autre	4	1	3	-	-	-	-	65	9	74	103	15
	<i>Total TF</i>	<i>7422</i>	<i>1756</i>	<i>3056</i>	<i>1570</i>	<i>875</i>	<i>156</i>	<i>9</i>	<i>110</i>	<i>15</i>	<i>126</i>	<i>952</i>	<i>252</i>
2011	Public	4096	1106	1239	937	611	198	5	125	12	138	1252	140
	Civil	1658	419	713	365	121	36	4	100	20	120	908	182
	Pénal	1567	500	630	304	110	21	2	90	11	102	1037	103
	Autre	6	1	4	-	-	1	-	141	5	147	458	9
	<i>Total</i>	<i>7327</i>	<i>2026</i>	<i>2586</i>	<i>1606</i>	<i>842</i>	<i>256</i>	<i>11</i>	<i>112</i>	<i>14</i>	<i>126</i>	<i>1252</i>	<i>182</i>

Les données observées nous indiquent que l'augmentation de la durée des procédures en matière de droit public, notamment le pic connu en 2007, pourrait être dus 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 à partir de l'année 2007, cette matière sera donc traitée de manière isolée sur la base de statistiques internes du TF. Le tableau D 5.43 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

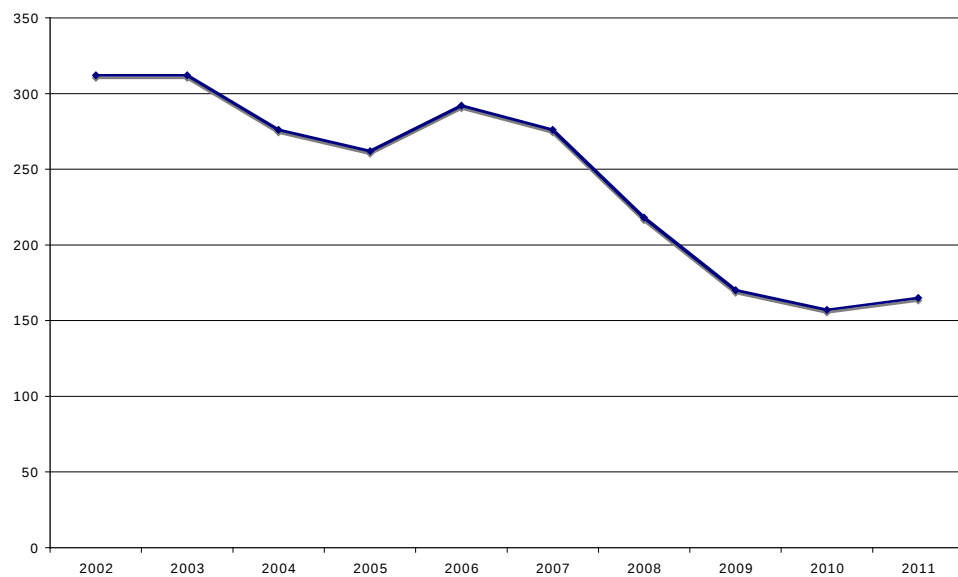
mois en moyenne (312 jours) en 2002 et était donc environ 4 fois plus importante que celle du TF. Le nombre de jours moyens pour les jugements a légèrement diminué dès 2004 (276 jours), restant plus ou moins stable jusqu'en 2006 puis continuant à diminuer dès 2008 (218 jours), pour finir par atteindre 160 jours en 2010 et 2011, soit environ 5.5 mois pour le traitement des affaires et donc 50% de plus que l'ensemble des affaires traitées par le TF.

En 2005 et 2006 ce sont environ 50% de ces affaires, soit environ 1240 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 drastiquement jusqu'en 2011 cédant alors la place aux affaires liquidées entre 1 et 3 mois. Ces dernières constitueront en effet près de 40% des affaires dès 2010. Parallèlement, on observe une augmentation des liquidations durant moins d'un mois (soit 15.4% en 2011) ainsi que de celles durant entre 4 et 6 mois (23.2% en 2011). Toujours par rapport au TF, les jugements durant entre 1 et 2 ans qui étaient nettement supérieurs puisque représentant jusqu'à 26% des affaires en 2007 (696 cas) diminuent dès 2009 n'atteignant dès lors que 4%. Quant aux affaires liquidées en plus de 2 ans, si elles représentaient 3.2% des liquidations en 2005, elles diminuent progressivement jusqu'à disparaître dès 2010. Nous constatons donc que bien que l'intégration partielle du TFA au TF a participé à l'augmentation de la durée du traitement de ces affaires par le TF, le traitement des affaires en matière de droit des assurances sociales est depuis lors devenu nettement plus rapide. 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 5.43: Durée des affaires en matière 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
2009	2190	247	800	577	475	88	3	170	13	183	1661	72
2010	2094	269	869	499	392	65	-	157	13	170	569	97
2011	1835	282	700	425	350	78	-	165	12	178	665	127

D 5.44: Durée moyenne des affaires en jours en matière d'assurances sociales



De manière générale, il semble donc que l'augmentation, tout d'abord très nette, puis plus progressive de la durée des affaires du TF dès 2007 puisse être relativisée du fait de l'absorption des assurances sociales par le TF. Notons, par ailleurs, que l'adaptation à la réforme elle-même a pu être à l'origine de cette brève et impressionnante augmentation du temps de traitement vécue en 2007. En effet, en ce qui concerne les autres matières, rien n'indique que la durée des affaires pénales et civiles ait changé. Notons, en outre, que l'accélération de la durée des procédures en matière d'assurances sociales depuis 2007 semble cependant indiquer une meilleure durée de traitement des affaires depuis l'intégration partielle du TFA au TF.

D 5.45: Bilan durée des affaires

Mesure	Evaluation globale des effets
Intégration partielle du TFA au sein du TF	- Augmentation générale de la durée des procédures au TF (lorsqu'on exclut la durée des affaires du TFA) - Cependant, accélération de la durée en matière d'assurances sociales dès cette intégration
Limitation du pouvoir d'examen en matière d'assurances sociales	- Explication possible de l'accélération de la durée en matière d'assurances sociales dès 2007

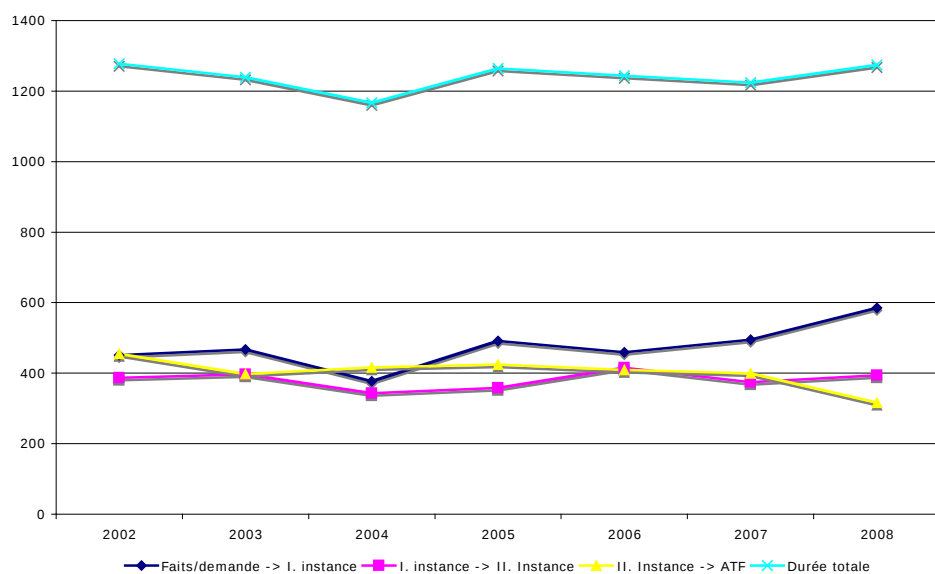
5.2.4 DUREE TOTALE DES PROCEDURES

Afin d'avoir une vue plus générale de l'évolution de la durée du traitement des affaires, il paraissait 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 saisies 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.

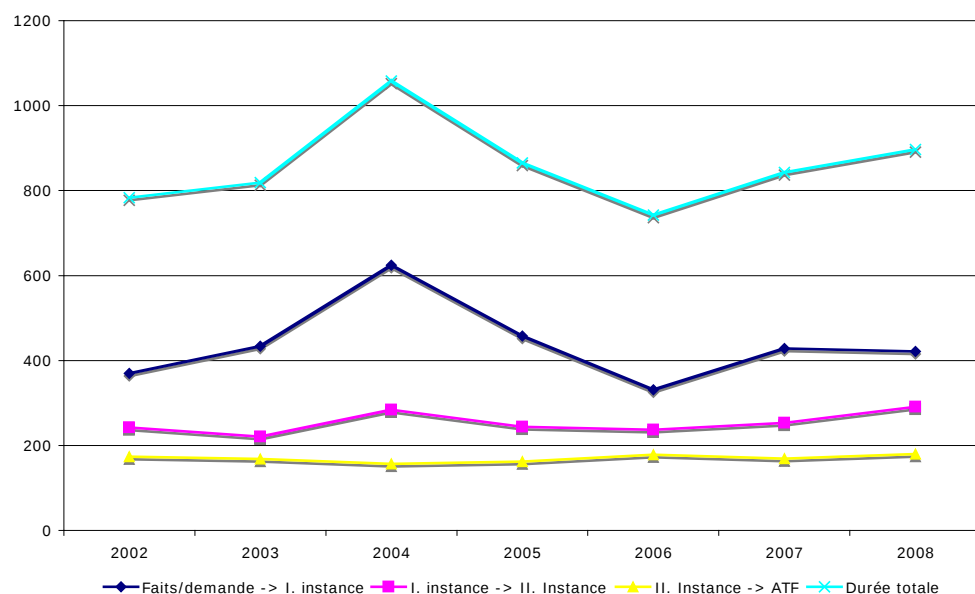
D 5.46: Durée totale des procédures pour le droit des assurances sociales



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 5.47: Durée totale des procédures pour le droit de la famille

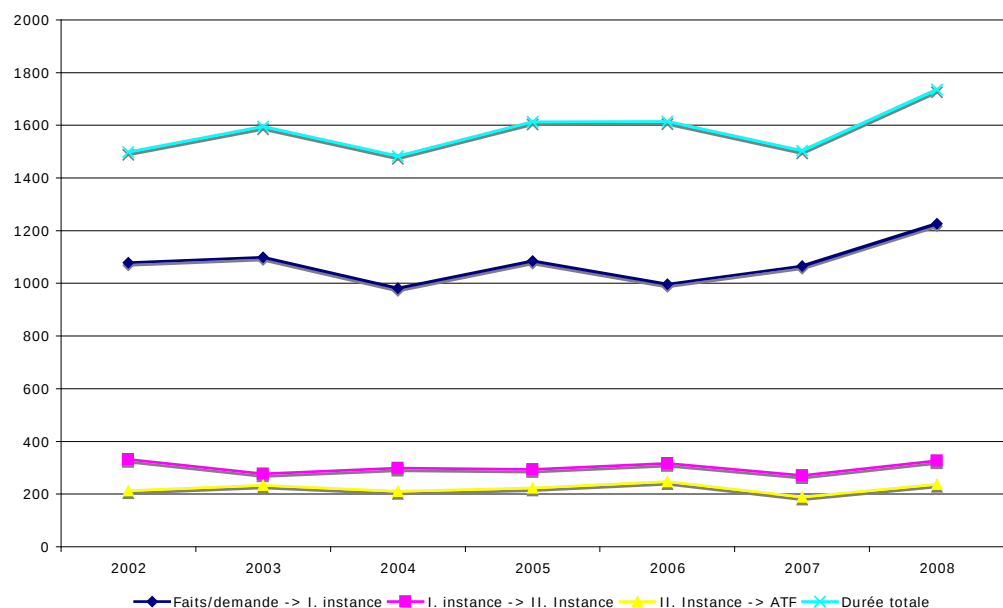


N = 371.

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 au fil du temps. 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 5.48: Durée totale des procédures pénales



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 5.49: Bilan durée totale des procédures

Evaluation globale de la durée des procédures

- La stabilité du temps de traitement des recours par le TF en matière civile et pénale entre 2002 et 2008 semble pouvoir 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 pour la matière des assurances sociale semble également rester stable puis diminuer dès 2007.

5.2.5 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 2011. Une fois les radiations écartées, nous observons cependant que ce taux a diminué passant d'environ 57% pour les années 2002 à 2007 à progressivement 47.5% en 2011. Celui-ci reste cependant 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 diminuent légèrement d'environ 6% lors des premières années considérées à 3% en 2011. Notons que ceux-ci ne concernent cependant que les affaires du TFA et les contestations de droit public du TF dès 2007. 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 de 2007 à 2011, 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 progressivement puisque c'est un total de 2578 affaires qui ont été liquidées de cette manière en 2011, soit 36.5% 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 les recours de droit civil qui auparavant n'avaient jamais dépassé 35% (302 affaires en 2003) mais qui, dès 2007, s'élèvent à 38.3% (479 affaires) puis progressivement à 39.4% en 2011 (619 affaires). Depuis l'intégration partielle du TFA au TF, la proportion de ces liquidations pour les contestations de droit public a également augmenté puisqu'elle est passée de 23% en 2007 (1193 affaires) à progressivement 35% en 2011 (1388 affaires). En ce qui concerne le droit pénal, les cas où le TF n'entrait pas en matière ont tout d'abord augmenté, passant d'environ 24% en 2002 (147 affaires) à 42.4% en 2007 (466 affaires), puis sont

légèrement redescendus pour atteindre 37% dès 2010 (550 affaires) restant cependant plus élevés qu'avant 2007.

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.

D 5.50: 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 5.51: 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	Constatations	Transmissions
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	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>4648</i>	<i>363</i>	<i>1300</i>	<i>2407</i>	<i>570</i>	<i>1</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
	TFA	2297	67	237	1285	338	370		
	<i>Total</i>	<i>6945</i>	<i>430</i>	<i>1537</i>	<i>3692</i>	<i>908</i>	<i>371</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
2003	Public	3065	220	892	1594	357	-	-	2
	Civil	939	76	302	461	99	1	-	-
	Pénal	593	67	134	309	83	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>4597</i>	<i>363</i>	<i>1328</i>	<i>2364</i>	<i>539</i>	<i>1</i>	<i>-</i>	<i>2</i>
	TFA	2619	95	293	1476	369	386		
	<i>Total</i>	<i>7216</i>	<i>458</i>	<i>1621</i>	<i>3840</i>	<i>908</i>	<i>387</i>	<i>-</i>	<i>2</i>
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	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>4738</i>	<i>334</i>	<i>1331</i>	<i>2479</i>	<i>547</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>45</i>
	TFA	2222	46	252	1244	295	385		
	<i>Total</i>	<i>6960</i>	<i>380</i>	<i>1583</i>	<i>3723</i>	<i>842</i>	<i>387</i>	<i>-</i>	<i>45</i>

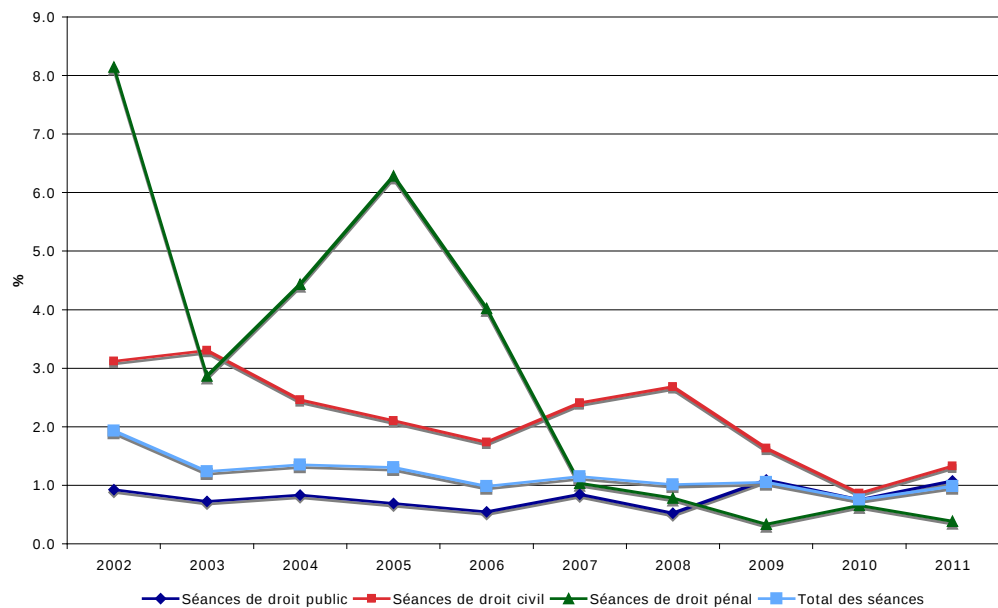
Année	Nature	Liquidations	Modes de liquidation						
			Radiations retraits, etc	Irrecevabilité	Rejets, refus	Admissions, autorisations	Renvois	Constatations	
2005	Public	3334	248	958	1779	346	-	-	3
	Civil	952	56	295	467	131	2	-	1
	Pénal	541	31	158	283	69	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>4827</i>	<i>335</i>	<i>1411</i>	<i>2529</i>	<i>546</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
	TFA	2320	53	262	1340	319	346		
	<i>Total</i>	<i>7147</i>	<i>388</i>	<i>1673</i>	<i>3869</i>	<i>865</i>	<i>348</i>	<i>-</i>	<i>4</i>
2006	Public	3511	208	1010	1895	393	-	-	5
	Civil	980	69	300	503	108	-	-	-
	Pénal	622	29	177	313	103	-	-	-
	Autre	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>5113</i>	<i>306</i>	<i>1487</i>	<i>2711</i>	<i>604</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5</i>
	TFA	2513	88	236	1479	394	316		
	<i>Total</i>	<i>7626</i>	<i>394</i>	<i>1723</i>	<i>4190</i>	<i>998</i>	<i>316</i>	<i>-</i>	<i>5</i>
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	-	-	-
	<i>Total TF</i>	<i>7994</i>	<i>454</i>	<i>2141</i>	<i>4221</i>	<i>847</i>	<i>329</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
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	-		-
	<i>Total TF</i>	<i>7515</i>	<i>357</i>	<i>2301</i>	<i>3613</i>	<i>935</i>	<i>304</i>		<i>5</i>
2009	Public	4210	193	1274	2015	441	284		3
	Civil	1530	113	542	712	163	0		-
	Pénal	1498	51	519	704	222	2		-
	Autre	4	1	1	2	0	0		-
	<i>Total TF</i>	<i>7242</i>	<i>358</i>	<i>2336</i>	<i>3433</i>	<i>826</i>	<i>286</i>		<i>3</i>
2010	Public	4263	144	1423	1915	507	266		8
	Civil	1623	110	583	735	194	1		-
	Pénal	1532	50	550	714	210	8		-
	Autre	4	1	3	0	0	0		-
	<i>Total TF</i>	<i>7422</i>	<i>305</i>	<i>2559</i>	<i>3364</i>	<i>911</i>	<i>275</i>		<i>8</i>
2011	Public	4096	134	1388	1896	464	211		3
	Civil	1658	86	619	728	223	2		-
	Pénal	1567	44	568	731	220	1		3
	Autre	6	1	3	0	2	0		-
	<i>Total TF</i>	<i>7327</i>	<i>265</i>	<i>2578</i>	<i>3355</i>	<i>909</i>	<i>214</i>		<i>6</i>

5.2.6 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 à celui-ci 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 à 7 juges en 2007. Les données pour les années qui suivent indiquent la poursuite de cette même tendance puisqu'elles représentent en 2011, 7.8% (571 affaires) des voies de circulation et 1% (71 affaires) des séances en 2011. 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). Sur la base de ces statistiques, 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 dès l'année 2006. La diminution se manifeste d'abord sur le plan des chiffres absolus. Comme l'indique le tableau qui suit, elle est encore plus marquée si l'on met le nombre de séances en rapport avec le total des affaires liquidées, ceci surtout pour la Cour de droit pénal et moins pour les Cours de droit public et de droit civil. Cela pourrait être lié au fait que le législateur a étendu la publicité des débats à la Cour de droit pénal, ce que cette dernière cherche peut-être à contourner en renonçant à tenir des séances. Si l'on considère qu'une délibération en séance apporte souvent des réflexions approfondies et parfois inattendues, la presque-disparition des séances équivaut donc à une perte de qualité du travail du Tribunal fédéral.

D 5.52: Pourcentage d'affaires liquidées par le TF en séance par matière



D 5.53: Bilan mode de délibération

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 5.54: Type de délibération et Nombre de juges par décision selon la nature des contestations

Année	Nature	1 juge unique	Voie de circulation				Séance				Procédure simplifiée	Ordre présidentiel
			3 juges	5 juges	7 juges	Total	3 juges	5 juges	7 juges	Total		
2002	Public OJ		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 OJ		-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Total OJ		2323	432	12	2767	33	93	8	134	1476	271
2003	Public OJ		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 OJ		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total OJ		2313	476	4	2793	23	62	4	89	1451	264

Année	Nature	1 juge unique	Voie de circulation				Séance				Procédure simplifiée	Ordre présidentiel
			3 juges	5 juges	7 juges	Total	3 juges	5 juges	7 juges	Total		
2004	Public OJ		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 OJ		-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	<i>Total OJ</i>		2485	452	7	2944	5	85	4	94	1427	273
2005	Public OJ		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 OJ		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Total OJ</i>		2449	562	7	3018	7	85	1	93	1503	213
2006	Public OJ		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 OJ		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<i>Total OJ</i>		2732	510	6	3248	4	71	-	75	1605	185
2007	Public OJ	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		
	<i>Total</i>	1496	5737	661	8	6406	17	71	4	92		
2008	Public OJ	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	-	-		-		
	<i>Total</i>	2122	4691	626		5317	3	73		76		
2009	Public OJ	-	3	1		4	-	-		-		
	LTF	1175	2709	276		2985	1	45		46		
	Civil OJ	1	-	1		1	-	-		-		
	LTF	492	865	146		1011	1	24		25		
	Pénal OJ	-	1	-		1	-	-		-		
	LTF	475	904	113		1017	-	5		5		
	Autres	1	3	-		3	-	-		-		
	<i>Total</i>	2144	4485	537		5022	2	74		76		

Année	Nature	1 juge unique	Voie de circulation				Séance				Procédure simplifiée	Ordre présidentiel
			3 juges	5 juges	7 juges	Total	3 juges	5 juges	7 juges	Total		
2010	Public OJ	1318	2578	335		2913	2	30		32		
	Civil	541	895	173		1068	1	13		14		
	Pénal OJ	522	909	91		1000	0	10		10		
	Autres	-	4	-		4	-	-		-		
	<i>Total</i>	<i>2381</i>	<i>4386</i>	<i>599</i>		<i>4985</i>	<i>3</i>	<i>53</i>		<i>56</i>		
2011	Public OJ	1308	2478	266		2744	1	43		44		
	Civil	537	907	192		1099	0	22		22		
	Pénal OJ	464	984	113		1097	0	6		6		
	Autres	1	5	-		5	-	-		-		
	<i>Total</i>	<i>2310</i>	<i>4374</i>	<i>571</i>		<i>4945</i>	<i>1</i>	<i>71</i>		<i>72</i>		

5.2.7 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. En réalité, le nombre moyen de pages par année pour ces deux instances a peu varié. En effet, si les jugements semblent être devenus légèrement plus complexes, augmentant d'une demi page de 2002 à 2004, ils sont ensuite restés stables et aux environs de 7 pages par an de 2005 à 2011.

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 en matière d'assurances sociales augmentent d'une page passant à une moyenne de 7 pages jusqu'en 2006. Par la suite, celles-ci atteignent 7 pages chaque année pour la Ière Cour de droit social et 6 pages pour la IIème. 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 des valeurs moyennes de 7 à 8 pages. Il en va de même en ce qui concerne les deux Cours de droit public. La Ière Cour de droit civil tient, depuis 2003, une moyenne de 8 pages tandis que la IIème rend des jugements de 6 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 que, pour la période de temps étudiée, la valeur maximale de 131 pages, a été traitée par la Cour de droit pénal en 2011.

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 5.55: Complexité 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 5.56: Nombres moyen et maximal de pages par jugement selon les cours

Année	Cour	Nombre d'arrêts	Nbre pages moyen	Nbre pages max.
2002	I. Cour de droit public	941	7	34
	II. 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
	<i>Total</i>	6945	6.6	62
2003	I. Cour de droit public	1072	8	35
	II. 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
	<i>Total</i>	7219	6.7	47
2004	I. Cour de droit public	1076	8	45
	II. 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
	<i>Total</i>	6959	7.1	45
2005	I. Cour de droit public	1235	7	40
	II. 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
	<i>Total</i>	7147	7	45

Année	Cour	Nombre d'arrêts	Nbre pages moyen	Nbre pages max.
2006	I. Cour de droit public	1188	7	29
	II. 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
	<i>Total</i>	7626	7.1	93
2007	I. Cour de droit public	1089	8	36
	II. 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
	<i>Total</i>	7988	7.1	48
2008	I. Cour de droit public	985	8	47
	II. 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
	<i>Total</i>	7511	6.9	112
2009	I. Cour de droit public	1019	7	41
	II. Cour de droit public	917	7	31
	I. Cour de droit civil	782	8	58
	II. Cour de droit civil	1107	6	31
	Cour de droit pénal	1131	7	48
	I. Cour de droit social	1179	7	19
	II. Cour de droit social	1132	6	31
	<i>Total</i>	7267	6.8	58
2010	I. Cour de droit public	1101	7	44
	II. Cour de droit public	1079	7	34
	I. Cour de droit civil	867	8	47
	II. Cour de droit civil	1088	6	36
	Cour de droit pénal	1101	7	40
	I. Cour de droit social	1103	7	35
	II. Cour de droit social	1115	6	24
	<i>Total</i>	7454	6.8	47

Année	Cour	Nombre d'arrêts	Nbre pages moyen	Nbre pages max.
2011	I. Cour de droit public	1256	8	119
	II. Cour de droit public	1152	7	36
	I. Cour de droit civil	839	8	44
	II. Cour de droit civil	1179	6	22
	Cour de droit pénal	914	8	131
	I. Cour de droit social	972	7	22
	II. Cour de droit social	1013	6	80
	<i>Total</i>	7325	7.1	131

5.2.8 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 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. Ce nombre s'élèvera toujours à 38 entre 2009 et 2011 bien que quelques changements de quotas aient été opérés au sein de certaines cours. Le nombre de greffiers est, pour sa part, resté stable au fil des ans totalisant environ 127 membres entre 2002 et 2011. Le nombre de personnel administratif a quant à lui connu une augmentation de 14.4 postes entre 2002 et 2008 puis une légère diminution de 5.8 postes dès 2011, soit un quota de 139.6 postes. Le secrétariat général a, par exemple, connu une augmentation de son quota de quasi 100% (+5.2 postes) entre 2002 et 2011. La bibliothèque ou encore le service de documentation se sont également vu attribuer plus de personnel. Le secteur informatique a, quant à lui, nettement augmenté en effectif (+ 10.8 postes) jusqu'en 2007 puis s'est à nouveau trouvé diminué. 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 5.57 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 (soit 181.5 affaires par juge), et de +1.7 affaires par greffier (soit 62.6 affaires par greffier). Dans un premier temps, cette tendance s'atténue dès 2008 où le nombre d'entrées (983) et de liquidations (985) est également moins conséquent 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. L'année 2009 sera plus ou moins identique puis la charge des juges et greffiers augmentera à nouveau crescendo tout d'abord en 2010 avec 187.7 affaires par juge et 61.2 affaires par greffier pour ensuite atteindre un maximum de 209.2 affaires par juge et de 68.2 affaires par greffier en 2011. Cette dernière année fut, par ailleurs, la plus efficace sur la période considérée puisque, faisant face au nombre d'entrées le plus élevé (1370) depuis 2002, les liquidations (1255) ont dépassé celles des années précédentes.

D 5.57: 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	2009	2010	2011
Juges ²²	I. Cour de droit public	7	7	7	7	7	6	6	6	6	6
	II. Cour de droit public	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	I. Cour de droit civil	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5
	II. Cour de droit civil <i>Chambre des poursuites et faillites</i>	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Cour de cassation/ droit pénal	5	5	5	5	5	6	6	5	5	5
	TFA/ I. Cour de droit social	11	11	11	11	11	5	5	5	5	5
	II. Cour de droit social						4.8	4	5	5	5
	<i>Total</i>	41	41	41	41	41	38.8	38	38	38	38
Greffiers	I. Cour de droit public	20.5	20.5	20.5	19.5	19.5	17.4	18.4	18.4	18.4	18.4
	II. Cour de droit public	19	19	19	19	19	20.2	20.2	20.2	20.2	20.2
	I. Cour de droit civil	13	13	13	13	13	15	14.5	14.5	14.5	14.5
	II. Cour de droit civil <i>Chambre des poursuites et faillites</i>	14	14	14	14	14	16.5	17.5	17.5	17.5	17.3
	Cour de cassation/ droit pénal	14.5	15.6	14.5	14.5	14.5	17.1	17.7	18.7	18.7	18.5
	Pool	5	5	5	6	6	-	-	-	-	-
	TFA/ I. Cour de droit social	40.8	42.4	41.4	40.8	41	20.2	19.65	19.65	19.65	19.45
	II. Cour de droit social						20.4	19.45	18.45	18.45	18.45
	<i>Total</i>	126.8	128.4	127.4	126.8	127	126.8	127.4	127.4	127.4	126.8

²² 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.

Cours / services		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Personnel administratif	Secrétariat général	6.3	6.3	7	7	7	10	11.5	11.5	11.5	11.5
	Bibliothèque	5.6	6.1	6.5	6.5	6.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5
	Documentation	11	11	11	11	11.4	15.1	15.1	15.1	17.5	17.5
	Informatique	20.5	22.5	23.5	27.5	28.5	31.3	31.3	31.3	27	21.2
	Service des finances et du personnel	21.7	24.7	25.2	25.2	25.2	26.8	26.8	26.8	26.8	26.8
	Achats/Logistique/Huissiers										
	Chancellerie centrale	13.4	13.4	13.3	13.3	13.3	13.3	12.8	12.8	14.7	16.2
	Archives										
	Chancellerie de cour	24.5	24.5	23	23	23	23	23	23	23	21.5
	TFA/TF Cours de droit des A.S : Chancellerie Lucerne	28	29	29	29	29	12.4	12.4	12.4	12.4	12.4
	Huissiers / Loge / Service d'immeuble Lucerne						5	5	5	5	5
<i>Total</i>		<i>131</i>	<i>137.5</i>	<i>138.5</i>	<i>142.5</i>	<i>143.9</i>	<i>144.4</i>	<i>145.4</i>	<i>145.4</i>	<i>145.4</i>	<i>139.6</i>

La II. Cour de droit public suit une tendance similaire à celle de 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 2011, mais bien d'une augmentation du nombre de liquidations en 2007 qui atteint une valeur maximale de 1210 liquidations. 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 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). Les deux années qui suivent ont, pour leur part, connu une diminution des liquidations (1045 et 919) réduisant de 48.5 affaires la charge des juges et de 14.4 affaires la charge des greffiers. Cette diminution de la charge de travail ne sera cependant que temporaire puisqu'elle augmentera progressivement dès 2010 pour atteindre à nouveau un niveau élevé soit 194.3 affaires par juge et de 57.7 affaires par greffier en 2011.

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. 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) diminuant à nouveau en 2008 (751) pour à nouveau augmenter et atteindre leur maximum en 2011 (860). 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). En 2008, les juges ont ensuite vu leur charge diminuer (150.2 affaires par juge) puis augmenter à un niveau supérieur aux autres années (172 affaires par juge). Les greffiers ont, quant à eux, vu leur charge de travail diminuer de

4.6 affaires en 2007 (56.9 affaires). Cette diminution continuera en 2008 (51.8 affaires) et ce, malgré la diminution de leurs postes d'une demi-unité, puis augmentera significativement dès 2010 (59.2 affaires).

A l'instar de son volume d'entrées, la II. Cour de droit civil a connu une certaine stabilité en terme de liquidations de 2002 (1095 affaires) à 2011 (1146 affaires). De plus, le nombre de juges est resté inchangé. Pour ces raisons, à quelques exceptions près (telle que l'année 2005 qui a été un peu moins productive à raison de 165 affaires par juge), le nombre d'affaires traitées par juge a été globalement stable au fil du temps, soit 180 affaires en moyenne. L'effectif des greffiers a pour sa part augmenté. Il était composé de 14 membres jusqu'en 2006 puis est passé à 16.5 en 2007 et à 17.5 depuis 2008 (l'année 2011 ne comptant cependant que 17.3 postes). Cette modification d'effectif a donc permis de diminuer la charge de travail de ces derniers qui est passée de 78.4 affaires en 2006 à environ 64 affaires en 2007, restant depuis lors plus ou moins stable (66.2 affaires en 2011.)

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 (916). Malgré la réforme de l'organisation judiciaire, le nombre d'entrées continue d'augmenter pour cette matière. Les liquidations suivent cependant cette évolution et atteignent 1094 affaires en 2007 contre 1085 entrées cette même année. Ceci s'explique en partie, grâce à l'octroi d'un juge supplémentaire auprès de la Cour de droit pénal en 2007 et 2008. Le nombre moyen d'affaires liquidées par juge qui avait largement augmenté de 2005 (146) à 2006 (183.2) a, dès lors, pu rester stable en 2007 (182.3) et même légèrement diminuer en 2008 (177). Cependant, la perte de ce poste supplémentaire dès 2009 fait augmenter la charge des juges qui se situe dès lors à 226.4 affaires en moyenne, restant élevée en 2010 (216.2) mais diminuant ensuite en 2011. Lors de cette dernière année, ceux-ci liquideront 916 affaires, soit une moyenne de 183.2 affaires par personne. Le nombre de greffiers qui a augmenté tout d'abord en 2007 (2.6 postes) puis les années qui suivirent (+0.7 poste en 2008 ; +1 poste en 2009) a permis à ceux-ci de mieux pouvoir faire face à cette augmentation des recours puisqu'ils ont depuis gardé une moyenne stable voire même inférieure (49.5 affaires en 2011) pour chaque greffier.

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 de 2007 (2200) à 2011 (1963). Le nombre d'affaires liquidées par les cours de droit social du TF a, quant à lui, augmenté dès 2007 avec un taux record de 2685 liquidations. Ce taux est resté élevé les années qui suivirent pour diminuer également progressivement en 2011 (1978). Le nombre de juges a, quant à lui, diminué en parallèle à cette augmentation des liquidations, passant d'un effectif de 11 à 9.8 juges en 2007 puis à 9 en 2008. Ces derniers ont donc liquidé beaucoup plus d'affaires lors de ces deux années, soit 262.2 affaires en moyenne pour la I. Cour de droit social et 286.5 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. Cependant, grâce à l'augmentation d'un poste de juge dès 2009, cette

charge de travail a, à nouveau, pu diminuer, atteignant 233.8 affaires par juge pour la Ière cour et 226.4 affaires par juge pour la IIème Cour. En parallèle à la légère diminution de son effectif (-0.4), le nombre moyen d'affaires traitées par les greffiers a également subi une légère augmentation, passant de 61.3% en 2006 à 64.9 et 67.4 pour les deux Cours de droit social du TF en 2007. Ceci sera toujours le cas en 2008 mais cette tendance tendra ensuite à s'atténuer. En effet, grâce à la baisse des liquidations pour ce domaine du droit, même si les greffiers sont un peu moins nombreux dès 2009, ils connaissent depuis ces trois dernières années une relative stabilité dans leur charge de travail.

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. Dès 2007, elle subit une autre augmentation moyenne de 20 affaires par juge, représentant alors une moyenne de 206 affaires. Notons que ce taux, même si moins élevé, restera dès 2008 supérieur à celui des années précédentes. Quant aux greffiers, leur nombre n'a que légèrement varié au fil du temps. En effet, après un nombre moyen de décisions variant entre 54.6 et 56.4 jusqu'à 2005 puis une hausse dès 2006 (60 affaires) se poursuivant en 2007 (63), ils tend à nouveau à diminuer depuis lors, atteignant 57.8 affaires par personne en 2011.

D 5.58: Bilan ressources humaines

Mesure	Evaluation globale des effets
Modification des ressources en personnel	- Augmentation de la charge de travail des juges en 2007, suivie d'une légère diminution de 2008 à 2011 - Charge de travail des greffiers plus ou moins stable

D 5.59: Nombre de juges et de greffiers par jugement et par cour

Cour	Volume	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
I. Cour de droit public	Entrées	948	1089	1100	1293	1182	1028	983	989	1059	1370
	Liquidées	941	1072	1077	1235	1188	1089	985	996	1126	1255
	Moy juges	134.4	153.1	153.9	176.4	169.7	181.5	164.2	166.0	187.7	209.2
	Moy greffiers	45.9	52.3	52.5	63.3	60.9	62.6	53.5	54.1	61.2	68.2
II. Cour de droit public	Entrées	928	956	1097	1119	1136	1131	1075	958	1076	1149
	Liquidées	920	936	1083	1092	1112	1210	1045	919	1053	1166
	Moy juges	153.3	156	180.5	182	185.3	201.7	174.2	153.2	175.5	194.3
	Moy greffiers	48.4	49.3	57	57.5	58.5	59.9	51.7	45.5	52.1	57.7
I. Cour de droit civil	Entrées	677	637	802	784	810	772	763	816	848	898
	Liquidées	743	655	728	780	799	853	751	793	858	860
	Moy juges	123.8	109.2	121.3	130	133.2	170.6	150.2	158.6	171.6	172.0
	Moy greffiers	57.2	50.4	56	60	61.5	56.9	51.8	54.7	59.2	59.3
II. Cour de droit civil	Entrées	1092	1038	1038	1066	1120	1072	1083	1082	1102	1156
	Liquidées	1095	1082	1040	990	1098	1056	1121	1097	1070	1146
	Moy juges	182.5	180.3	173.3	165	183	176	186.8	182.8	178.3	191.0
	Moy greffiers	78.2	77.3	74.3	70.7	78.4	64	64.1	62.7	61.1	66.2
Cour de cassation / d. pénal	Entrées	779	719	759	745	962	1085	1074	1126	1122	878
	Liquidées	812	733	733	730	916	1094	1062	1132	1081	916
	Moy juges	162.4	146.6	146.6	146	183.2	182.3	177	226.4	216.2	183.2
	Moy greffiers	56	47	50.6	50.3	63.2	64	60	60.5	57.8	49.5
TFA/ I. Cour de droit social	Entrées	2269	2172	2233	2475	2650	1014	1080	1105	1077	979
	Liquidées	2297	2619	2222	2320	2513	1311	1322	1169	1113	975
	Moy juges	208.8	238.1	202	210.9	228.5	262.2	264.4	233.8	222.6	195.0
	Moy greffiers	56.3	61.8	53.7	56.9	61.3	64.9	67.3	59.5	56.6	50.1
II. Cour de droit social	Entrées	-	-	-	-	-	1086	1084	1109	1078	984
	Liquidées	-	-	-	-	-	1375	1225	1132	1117	1003
	Moy juges	-	-	-	-	-	286.5	306.3	226.4	223.4	200.6
	Moy greffiers	-	-	-	-	-	67.4	63	61.4	60.5	54.4
Total ²³	Entrées	6823	6760	7063	7482	7860	7195	7147	7189	7366	7419
	Liquidées	6945	7216	6960	7147	7626	7994	7515	7242	7422	7327
	Moy juges	169.4	176	169.8	174.3	186	206	197.8	190.6	195.3	192.8
	Moy greffiers	54.8	56.2	54.6	56.4	60	63	59	56.8	58.3	57.8

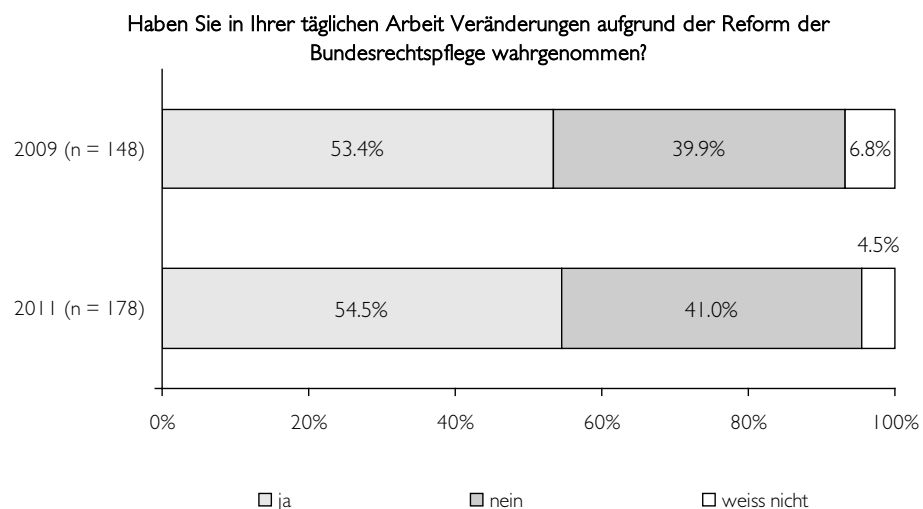
²³ Le total comprend également les affaires de la Chambre d'accusation, de la Cour pénale fédérale, de la Cour de cassation extraordinaire ainsi que des autres affaires traitées par le TF. Le nombre de juge reste identique.

Die Reform der Bundesrechtspflege hat Auswirkungen auf die Rechtsuchenden. Diese wurden allerdings nicht direkt befragt, sondern an ihrer Stelle wurde die Anwaltschaft um eine Beurteilung gebeten. Dies erfolgte mit qualitativen Interviews und einer Online-Befragung. Die Resultate werden jeweils mit den Ergebnissen des Jahres 2009 verglichen, welche im Zwischenbericht I veröffentlicht worden sind.

6.1 BEURTEILUNG VON VERÄNDERUNGEN

Zunächst wurde ermittelt, wie stark die Anwaltschaft Veränderungen der Reform überhaupt wahrgenommen hat. In der folgenden Darstellung werden die Resultate aus den beiden Erhebungen aufgezeigt.

D 6.1: Veränderungen bei der Anwaltschaft



Quellen: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Von allen befragten Anwältinnen und Anwälten haben etwas über die Hälfte Veränderungen aufgrund der Reform wahrgenommen. Die Wiederholung der Online Befragung bestätigt dabei relativ genau die Resultate aus dem Jahr 2009. Erneut gibt ein deutlich höherer Anteil von Anwältinnen und Anwälten aus der Deutschschweiz an, Veränderungen wahrgenommen zu haben.

Eine weitere Frage hat gezeigt, dass zwischen 2009 und 2011 immer noch 38.5 Prozent der Befragten Änderungen wahrgenommen haben, welche sie auf die Reform zurückführen. Es sind dies aber hauptsächlich Personen, die auch grundsätzlich die Auswirkungen der Reform gespürt haben.

Die wichtigsten Veränderungen zwischen 2009 und 2011 gehen aus Sicht der Anwaltschaft von der Einheitsbeschwerde und der Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht aus. An dritter und vierter Stelle liegen die Beschleunigung von Verfahren am Bundesgericht sowie eine strengere Anwendung im Hinblick auf Formalitäten und Eintretensvoraussetzungen beim Bundesgericht.

Die quantitativen Interviews bestätigen insbesondere, dass die Anwaltschaft eine Veränderung bei der Auslegung von Anforderungen an eine Rüge feststellt. Diese sind aus Sicht der Anwaltschaft offenbar strenger geworden. Aus Sicht einiger Befragter sind die Anforderungen zu streng und wenig praxistauglich. Mit Hinweis auf die hohe Quote an Nichteintretensentscheiden wird diese Feststellung untermauert (vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 6.2.6).²⁴

Die Befragung aus dem Jahr 2009 hat gezeigt, dass im Bereich des Sozialversicherungsrechts tätige Anwältinnen und Anwälte in stärkerem Masse von den Veränderungen betroffen sind. Auch diese Beobachtung wird durch die Online-Befragung von 2011 bestätigt, wie die folgende Tabelle illustriert.

D 6.2: Veränderungen nach Rechtsgebiet

Rechtsgebiet	Anzahl befragte AnwältInnen 2009/2011 (Mehrfachnennungen möglich)	Anteil AnwältInnen, die Veränderungen wahrgenommen haben (Befragung 2009)	Anteil AnwältInnen, die Veränderungen wahrgenommen haben (Befragung 2011)
Strafrecht	74/49	48.6%	44.9%
Öffentliches Recht	79/68	54.6%	54.4%
Privatrecht	95/87	48.4%	50.0%
Sozialversicherungsrecht	61/54	67.2%	55.6%
Schuldbetreibungs- und Konkursrecht	9/4	55.5%	50.0%

Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Zwar sehen sich die AnwältInnen im Bereich des Sozialversicherungsrechts auch 2011 am stärksten von der Reform betroffen, es ist hier jedoch eine gewisse Angleichung an die übrigen Rechtsgebiete zu beobachten. Wir interpretieren dies dahingehend, dass die Veränderungen im Sozialversicherungsbereich mittlerweile überall bekannt sind und sich ebenfalls eine gewisse Routine eingestellt hat. Weiter zeigt die Analyse der Befragungsdaten von 2011, dass die Veränderungen in weitaus grösserem Masse von Anwältinnen und Anwälten wahrgenommen werden, die mehrheitlich als Vertretung der Beschwerdeführenden auftreten.

²⁴ Die statistischen Auswertungen zeigen, dass zwischen 2007 und 2011 die Zahl der Beschwerden, auf die nicht eingetreten worden ist um 20 Prozent zugenommen hat (vgl. dazu Abschnitt 5.2.5).

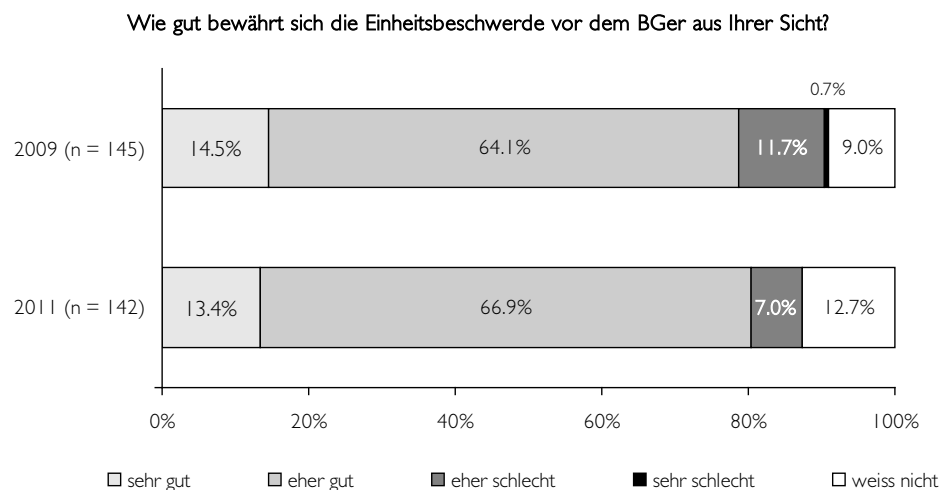
6.2 ÄNDERUNGEN VON RECHTSMITTELN UND VERFAHREN

In Folgenden präsentieren wird die Bewertung der Veränderungen von Rechtsmitteln und Verfahren aus Sicht der Anwaltschaft.

6.2.1 SCHAFFUNG DER EINHEITSBESCHWERDE

Die Beurteilung der Anwaltschaft zur Einheitsbeschwerde fiel 2009 mehrheitlich positiv aus. Dieses Bild bestätigt sich auch zwei Jahre später. Zwei der interviewten Anwälte sehen hingegen kaum eine Vereinfachung durch die Einheitsbeschwerde und sehen die Veränderungen für ihre Arbeit als zu vernachlässigende Grösse an. Die Online-Befragung liefert folgende Resultate zum Thema Einheitsbeschwerde.

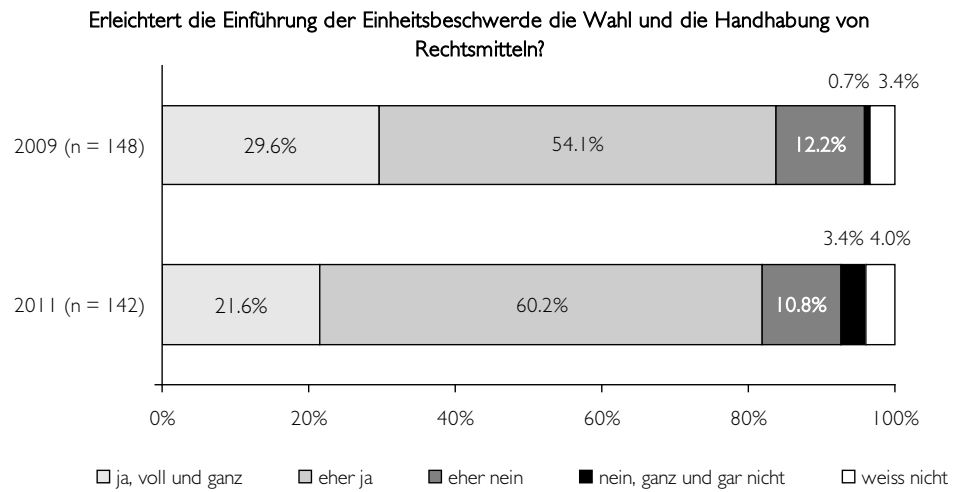
D 6.3: Einheitsbeschwerde



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Es wird deutlich, dass nach wie vor der überwiegende Teil der Anwaltschaft die Einheitsbeschwerde positiv beurteilt. Der Anteil an negativen Antworten ist dabei sogar auf 7 Prozent zurückgegangen. Bei der Frage nach der Erleichterung bei der Wahl und Handhabung von Rechtsmitteln kann eine ähnliche Beobachtung gemacht werden, wie die folgende Auswertung zeigt.

D 6.4: Erleichterung Einheitsbeschwerde



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Gemäss über 80 Prozent der Befragten wird die Wahl und die Handhabung der Rechtsmittel durch die Einheitsbeschwerde erleichtert. Der etwas höhere Anteil von Antworten in der Kategorie „eher ja“ im Jahr 2011 kann ein Indiz dafür sein, dass die ursprünglichen Erwartungen an die Einheitsbeschwerde in der Praxis wohl nicht immer eingelöst werden konnten.

Mittels der Online-Befragung wurde untersucht, inwiefern die Einheitsbeschwerde zu einer Veränderung des Rechtsschutzes geführt hat. 2011 sehen nur noch 4.8 Prozent der Anwälte eine negative Auswirkung, wohingegen fast 50 Prozent der Ansicht sind, dass der Rechtsschutz mit der Einführung der Einheitsbeschwerde gestiegen ist. Dies stellt eine leichte Verbesserung im Vergleich zu der Befragung von vor zwei Jahren dar.

Kritik erwächst einzig an der hohen Zahl an Nichteintretensentscheiden, welche in den letzten Jahren stark gestiegen sind, wie die folgende Tabelle zeigt.

D 6.5: Art der Erledigung von Beschwerden beim BGer

Jahr	Art der Erledigung der Beschwerden in Prozent						Total (Anzahl Fälle)
	Abge- schrieben	Nicht- eintreten	Ab- weisung	Gut- heissung	Rück- weisung	Über- weisung	
2002	6.2%	22.1%	53.2%	13.1%	5.3%	0.1%	6'954
2003	6.3%	22.5%	53.2%	12.6%	5.4%	0.0%	7'216
2004	5.5%	22.7%	53.5%	12.1%	5.6%	0.6%	6'960
2005	5.4%	23.4%	54.1%	12.1%	4.9%	0.1%	7'147
2006	5.2%	22.6%	54.9%	13.1%	4.1%	0.1%	7'626
2007	5.7%	26.8%	52.8%	10.6%	4.1%	0.0%	7'994
2008	4.8%	30.6%	48.1%	12.4%	4.0%	0.1%	7'515
2009	4.9%	32.3%	47.4%	11.4%	3.9%	0.0%	7'242
2010	4.1%	34.5%	45.3%	12.3%	3.7%	0.1%	7'422
2011	3.6%	35.2%	45.8%	12.4%	2.9%	0.1%	7'327

Quelle: BGer.

Die Zahlen lassen vermuten, dass die Einheitsbeschwerde zumindest einen Teil der Erwartungen nach einer Vereinfachung des Verfahrens und damit einer Reduktion der Nichteintretensfälle nicht erfüllt hat. Wurde im Zwischenbericht I noch vermutet, dass die steigende Zahl der Nichteintretensentscheide ein „Einführungsphänomen“ darstellen könnte, so ist diese Annahme heute klar abzulehnen. Die persönlich interviewten Anwälte bestätigen dies und betrachten die hohe Zahl von Nichteintretensentscheiden als grosses Problem. Sie kritisieren, dass das BGer es sich teilweise „zu einfach mache“ und die Gründe für Eintreten oder Nichteintreten häufig nicht nachvollziehbar seien. Eine Systematik beim Entscheid auf Nichteintreten sei nicht zu beobachten. Vielmehr haben die interviewten Anwälte den Eindruck, dass die BundesrichterInnen je nach Interesse an einem Fall eintreten und die Begründungen jeweils daran anpassen. Dies könnte gerade für Anwältinnen und Anwälte problematisch sein, die nicht sehr häufig an das Bundesgericht gelangen.

Wir haben auch die persönlich interviewten Bundesrichter nach ihrer Beurteilung zu den Nichteintretensfällen befragt. Sie sehen eine Ursache für die hohe Zahl an Nichteintretensentscheiden darin, dass Rechtsuchende auch ohne Anwältin oder ohne Anwalt die Möglichkeit haben, ans Bundesgericht zu gelangen. In solchen Fällen wird in der Regel einzelrichterlich auf Nichteintreten entschieden. Mit einem Anwaltszwang könnten solche Fälle verhindert und das BGer entlastet werden. Eine Analyse der Nichteintretensentscheide und der entsprechenden Gründe für Nichteintreten könnte klären, wie häufig bei Beschwerden mit Beizug eines Anwalts/einer Anwältin und wie häufig bei Beschwerden ohne Beizug eines Anwalts/einer Anwältin auf Nichteintreten entschieden wird. Ein anderer Vorschlag von Seiten eines Anwalts geht dahin, dass das BGer bei offensichtlich aussichtslosen Fällen dem Rechtsuchenden bereits nach einer kurzen Prüfung eine entsprechende Auskunft erteilt – ähnlich, wie dies bei der unentgeltlichen Rechtshilfe heute schon der Fall ist. Dies würde es auch der Anwaltschaft erleichtern, die Rechtsuchenden von einer aussichtslosen Beschwerde abzuhalten.

Die Beurteilungen zur Einheitsbeschwerde aus Sicht der Anwaltschaft lassen sich schliesslich wie folgt zusammenfassen:

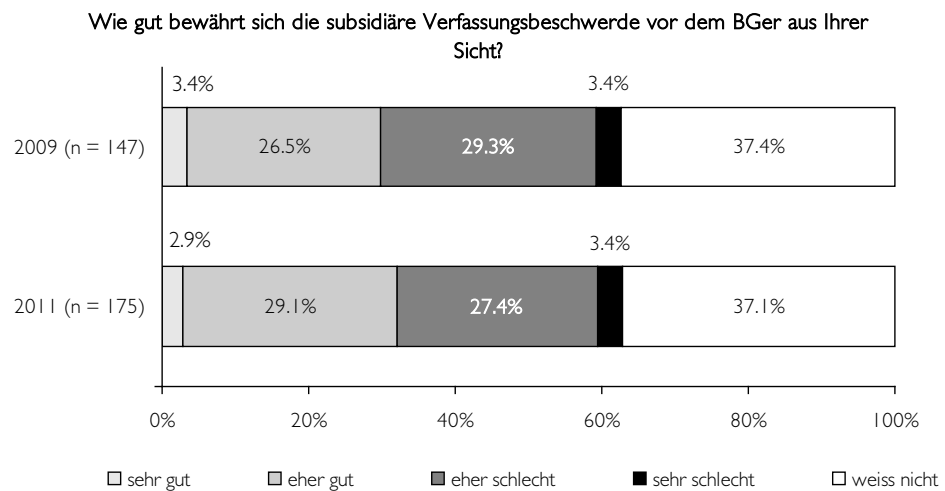
D 6.6: Fazit: Einführung Einheitsbeschwerde

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Einführung Einheitsbeschwerde im Zivil-, Straf- und Öffentlichen Recht	- Die Einheitsbeschwerde hat sich bewährt und erleichtert die Wahl und Handhabung von Rechtsmitteln. - Der Rechtsschutz wurde erhöht. - Der Anteil der Nichteintretensentscheide ist weiter gestiegen. - Gründe für Eintreten oder Nichteintreten sind nicht immer nachvollziehbar.

6.2.2 SUBSIDIÄRE VERFASSUNGSBESCHWERDE

Im Zwischenbericht I wurde die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde von Seiten der Anwaltschaft als eher unbedeutende Veränderung beurteilt. Auch 2011 sind die Erfahrungen der persönlich interviewten Anwälte mit der subsidiären Verfassungsbeschwerde gering. Ein Anwalt gibt jedoch an, einer Beschwerde zur Absicherung in der Regel auch eine subsidiäre Verfassungsbeschwerde anzuhängen. Mittels der Online-Befragung konnte folgende Beurteilung ermittelt werden.

D 6.7: Subsidiäre Verfassungsbeschwerde



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Der Vergleich der Befragungen zeigt, dass es praktisch keine Unterschiede in den beiden Beurteilungen der subsidiären Verfassungsbeschwerde gibt. Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird nach wie vor ambivalent betrachtet. Dass der Anteil der „weiss nicht“-Antworten gleich hoch geblieben ist, kann als Indiz dafür gesehen werden, dass der Anteil der Anwaltschaft, der Erfahrungen mit dem Instrument machen konnte praktisch nicht gestiegen ist.

Auch hinsichtlich der Auswirkung der subsidiären Verfassungsbeschwerde auf den Rechtsschutz hat sich die Beurteilung gegenüber 2009 praktisch nicht verändert. Erneut sieht die Mehrheit der Anwaltschaft keine Veränderung des Rechtsschutzes auf-

grund der subsidiären Verfassungsbeschwerde. Eine Veränderung von Rechtswegen und Verfahren aufgrund der Einheitsbeschwerde ist laut der Mehrheit der Befragten nicht eingetreten.

Die folgende Tabelle zeigt die abschliessende Beurteilung zur subsidiären Verfassungsbeschwerde aus Sicht der Anwaltschaft.

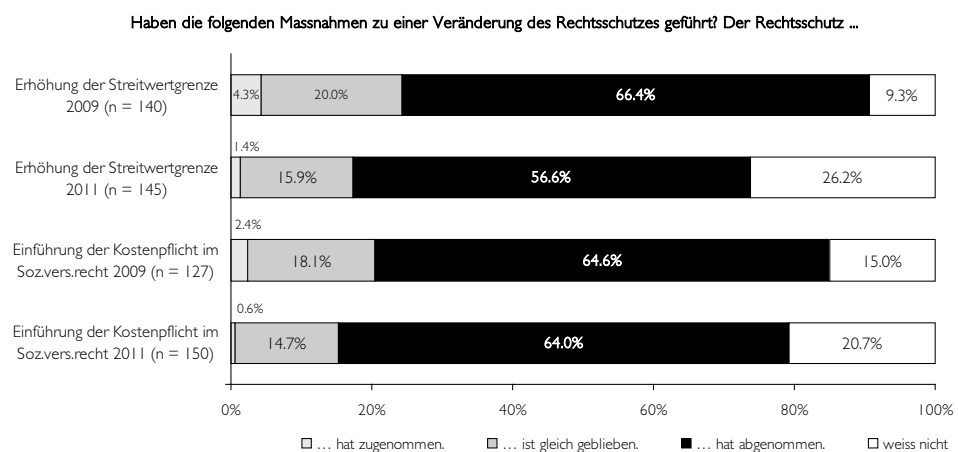
D 6.8: Fazit: Einführung subsidiäre Verfassungsbeschwerde

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde	- Die Einführung der subsidiären Verfassungsbeschwerde wird als wenig wichtige Veränderung betrachtet. - Bei einem Drittel der Anwaltschaft nicht bekannt. - Die Beurteilung fällt nach wie vor ambivalent aus.

6.2.3 ERHÖHUNG STREITWERTGRENZE UND EINFÜHRUNG KOSTENPFLICHT IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Die Befragungen aus dem Jahr 2009 haben gezeigt, dass die Erhöhung der Streitwertgrenze und die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht von der Anwaltschaft formal als Abbau des Rechtsschutzes betrachtet worden sind. Diese Einschätzung bestätigt sich in der Wiederholung der Befragungen im Jahr 2011, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

D 6.9: Auswirkungen der Erhöhung der Streitwertgrenze und der Einführung der Kostenpflicht auf den Rechtsschutz



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Auch 2011 sieht die Mehrheit der Anwaltschaft in der Erhöhung der Streitwertgrenze und der Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht einen Abbau des Rechtsschutzes. Es fällt jedoch auf, dass die Zahl der „weiss nicht“-Antworten etwas gestiegen ist.

Bei einer vertieften Erörterung zeigt sich auch 2011, dass die AnwältInnen den Rechtsschutz zwar formal als reduziert beurteilen, dass sie aber der Ansicht sind, die Einführung der Kostenpflicht halte Rechtssuchende nicht von Beschwerden am BGer ab. Dies sei insbesondere im Bereich der Invaliditätsversicherung der Fall, wo es häufig um sehr hohe Streitwerte gehe.

Hinsichtlich der Einführung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung als Ausnahmen von der Streitwertgrenze lässt sich praktisch keine Veränderung der Beurteilung durch die Anwaltschaft aufzeigen. Erneut geben etwa je ein Drittel der befragten AnwältInnen an, dass der Rechtsschutz aufgrund dieser Änderung zugenommen hat, gleich geblieben ist beziehungsweise abgenommen hat. Die Beurteilung ist also stark ambivalent.

Die Resultate zu Streitwertgrenze und Kostenpflicht lassen sich wie folgt zusammenfassen:

D 6.10: Fazit: Erhöhung Streitwertgrenze, Einführung Kostenpflicht

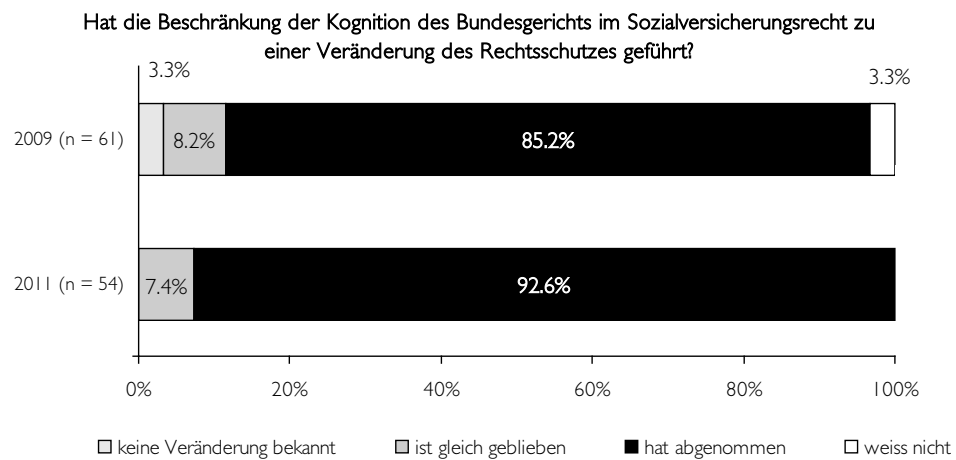
Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Erhöhung der Streitwertgrenze, mit Ausnahmen bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	- Wird von den meisten AnwältInnen als Abbau des Rechtsschutzes betrachtet. - Ausnahmen bei Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung werden im Hinblick auf den Rechtsschutz stark ambivalent beurteilt.
Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsrecht	- Wird von den meisten AnwältInnen als Abbau des Rechtsschutzes betrachtet. - Einführung der Kostenpflicht hält Rechtssuchende kaum von Beschwerden am BGer ab.

6.2.4 BESCHRÄNKUNG DER KOGNITION IM SOZIALVERSICHERUNGSRECHT

Keine Massnahme der Reform der Bundesrechtspflege wurde 2009 von der Anwaltschaft ähnlich kritisch beurteilt wie die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht. Dieser Befund gilt auch für die Befragungen von 2011. In den qualitativen Interviews beurteilen die Anwälte die beschränkte Sachverhaltskontrolle durch das Bundesgericht als eine negative Veränderung. Ein Anwalt verweist darauf, dass aus theoretischer Sicht die volle Kognition der Vorinstanz zwar ausreichend scheint, in der Praxis aber sehr häufig Fälle vorkommen, in welchen der Sachverhalt nicht korrekt festgestellt worden ist. Hier wäre eine Prüfung durch das Bundesgericht erwünscht. Zudem weisen die Anwälte darauf hin, dass häufig versucht wird, bei Fällen im IV-Bereich Rechtsfragen zu finden, um so trotz eingeschränkter Kognition eine Überprüfung durch das BGer zu erreichen. Die Folge davon sei ein Mehraufwand für den Anwalt und keine Entlastung für das Bundesgericht.

Die folgende Darstellung zeigt die Resultate der Online-Befragung hinsichtlich der beschränkten Überprüfungsbefugnis. Es gilt zu beachten, dass hier nur die Antworten von Personen aufgeführt wurden, welche im Sozialversicherungsbereich tätig sind.

D 6.11: Beschränkung der Kognition und Rechtsschutz



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft; bei dieser Frage wurden nur die Antworten von Personen berücksichtigt, welche im Sozialversicherungsbereich tätig sind.

Laut 92.6 Prozent der im Sozialversicherungsrecht tätigen AnwältInnen hat der Rechtsschutz aufgrund der Beschränkung der Kognition abgenommen. Damit ist das Resultat sogar noch etwas eindeutiger als bei der ersten Befragung.

Die leichte Zunahme der kritischen Voten kann möglicherweise mit der Zunahme der praktischen Erfahrung der Anwaltschaft begründet werden. Während in den Online-Befragungen von 2009 noch vermutet wurde, dass das BGer die Wahrnehmung der beschränkten Kognition weniger streng ausübt, geben AnwältInnen 2011 an, dass eher das Gegenteil eingetreten ist.

Die zentralen Resultate zu diesem Thema lassen sich folgendermassen darstellen:

D 6.12: Fazit: eingeschränkte Kognition im Sozialversicherungsrecht

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Eingeschränkte Kognition des BGer im Sozialversicherungsrecht	- Der Rechtsschutz wird stark reduziert. - Die Sachverhaltsprüfung der Vorinstanzen wirft häufig Fragen auf. - Die Beschränkung der Kognition führt dazu, dass AnwältInnen vermehrt nach Rechtsfragen „suchen“, um ans BGer zu gelangen. - Die Ausübung der beschränkten Kognition durch das BGer wird als streng empfunden.

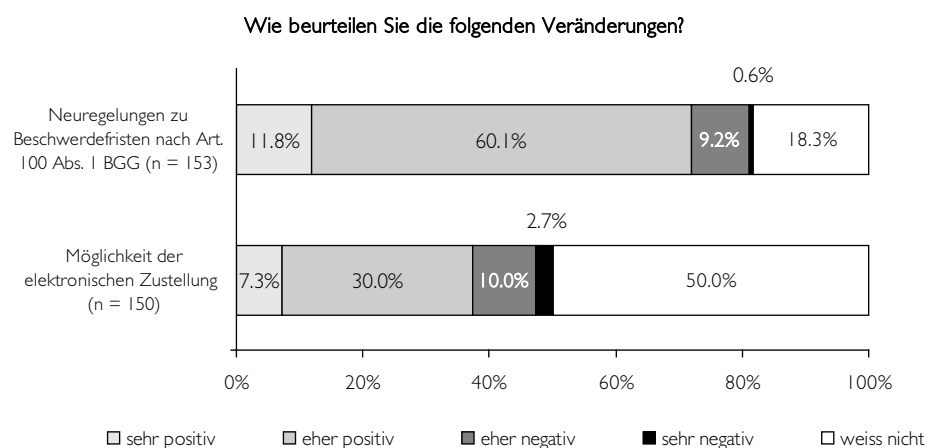
6.2.5 FRISTEN UND ELEKTRONISCHE ZUSTELLUNG VON BESCHWERDEN

Die Neuregelung zu Beschwerdefristen sowie die Möglichkeit, Beschwerden elektronisch zuzustellen, wurden 2009 als nur wenig bedeutsam beurteilt. Es sollen dennoch kurz die Resultate der zweiten Erhebungsphase aufgezeigt werden.

In den qualitativen Interviews sehen die Anwälte die Regelungen hinsichtlich der Beschwerdefristen mehrheitlich positiv. So sei heute recht klar und einheitlich geregelt, welche Fristen eingehalten werden müssen. Ein Anwalt äussert sich kritisch zu den kurzen Fristen bei Nichteintreten im Asylbereich – dies betrifft jedoch nicht das BGer, sondern das BVGer. Von der elektronischen Zustellung macht bisher keiner der interviewten Anwälte Gebrauch.

Im Folgenden sind die quantitativen Resultate zu den Beschwerdefristen und der elektronischen Zustellung aufgezeigt.

D 6.13: Beschwerdefristen und elektronische Zustellung



Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft.

Die Einschätzungen der Anwaltschaft sind vorwiegend positiv. Hier ist darauf zu verweisen, dass die Fragestellung gegenüber 2009 bewusst verändert worden ist, um ein eindeutigeres Bild zu erhalten (Antwortmöglichkeit „weder positiv noch negativ“ war 2011 nicht mehr vorhanden). Der hohe Anteil von „weiss nicht“-Antworten zur elektronischen Zustellung lässt darauf schliessen, dass auch die Teilnehmenden an der Online-Befragung diese Möglichkeit nur wenig nutzen. Die Zusammenfassung der Resultate präsentiert sich wie folgt:

D 6.14: Fazit: Beschwerdefristen und elektronische Zustellung

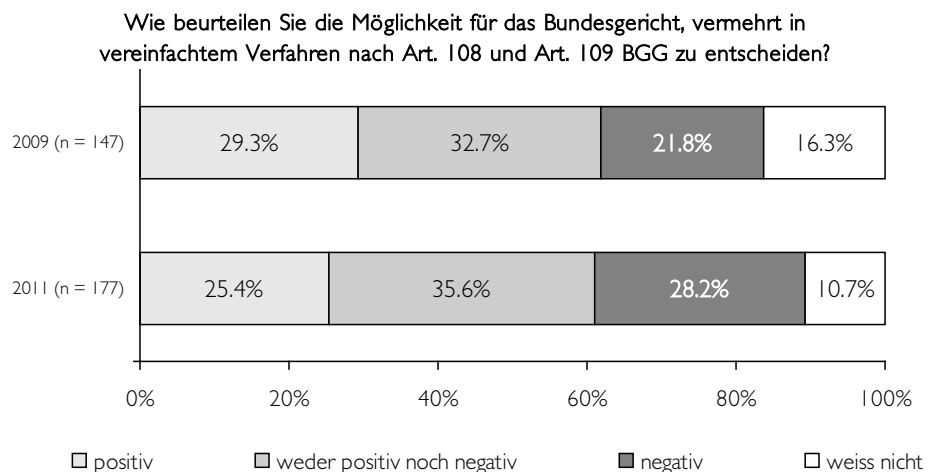
Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Neuregelung der Beschwerdefristen	- Die Veränderung wird positiv beurteilt.
Möglichkeit der elektronischen Zustellung von Beschwerden ans BGer	- Es wird nur wenig Gebrauch davon gemacht. - Die Möglichkeit wird positiv beurteilt.

6.2.6 VEREINFACHTES VERFAHREN

Die Möglichkeit des Bundesgerichts, Entscheide im vereinfachten Verfahren zu treffen, wurde von der Anwaltschaft 2009 ambivalent beurteilt.

In den qualitativen Interviews von 2011 wird die Regelung nach Art. 108 und 109 mehrheitlich als vernünftig betrachtet. Es wird darauf verwiesen, dass diese meistens für solche Beschwerden angewendet wird, die von AnwältInnen oder Rechtssuchenden unzureichend erstellt worden sind. Hier sehen die Anwälte auch eine Erklärung für die ambivalente Beurteilung: AnwältInnen, deren Beschwerden in vereinfachtem Verfahren zurückgewiesen worden sind, werden dieses vermutlich kritischer beurteilen. Die Online-Befragung von 2011 zeigt in etwa die gleichen Resultate wie 2009.

D 6.15: Vereinfachtes Verfahren



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Erneut lässt das Resultat der Befragung keinen klaren Schluss zu. Es fällt jedoch auf, dass der Anteil der negativen Bewertungen um einige Prozentpunkte gestiegen ist. Eine weitere Frage zeigt, dass für 38.9 Prozent der AnwältInnen der Rechtsschutz aufgrund der Möglichkeit von vereinfachten Verfahren abgenommen hat, wobei der grösste Teil dieser 38.9 Prozent deckungsgleich ist mit den AnwältInnen, die die Verfahren nach Art. 108 und 109 insgesamt negativ beurteilen. Damit ist ein grosser Teil der negativen

Antworten vermutlich der negativen Einschätzung der Anwaltschaft hinsichtlich des Rechtsschutzes geschuldet.

Um die ambivalente Beurteilung besser nachvollziehen zu können, wurde in der erneuten Befragung ein Kommentarfeld zur Frage nach dem vereinfachten Verfahren hinzugefügt. Die Auswertung der – mehrheitlich negativen – Antworten lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit den vereinfachten Verfahren werden Fälle „abgewimmelt“, das BGer sucht nach Gründen für Nichteintreten.
- Es ist nicht nachvollziehbar, wann zu vereinfachtem Verfahren geschritten wird.
- Durch die vereinfachten Verfahren entsteht eine Gerichtsschreiberjustiz. Gerichtsschreiber entscheiden nach eigenen Interessen oder Gutdünken, was im vereinfachten Verfahren entschieden werden kann.
- Mit im vereinfachten Verfahren zurückgewiesenen Beschwerden steigt die Distanz zwischen Bürger und BGer, jede/jeder Rechtsuchende sollte das Anrecht auf eine umfassende Begründung des BGer haben.
- Die Justiz wird zu stark Fragen von Effizienz unterworfen.
- Vereinfachte Verfahren sind positiv und dienen einer Verwesentlichung der Aufgaben des BGer.

Die Vielzahl der offenen Antworten zu diesem Thema lässt vermuten, dass die Praxis der Entscheide im vereinfachten Verfahren von der Anwaltschaft insgesamt als wichtig und von einem Teil der Anwaltschaft als sehr problematisch gesehen wird. Die Parallelen zur in Abschnitt 6.1 dargestellten Diskussion um die Nichteintretensentscheide sind offensichtlich.

D 6.16: Fazit: vereinfachtes Verfahren

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Möglichkeit des BGer in vereinfachtem Verfahren zu entscheiden	- Die Veränderung wird nach wie vor ambivalent beurteilt – mit einer leichten Verschiebung auf die negative Seite. - Ein Teil der Anwaltschaft kann die Gründe für Entscheide in vereinfachtem Verfahren nicht nachvollziehen und kritisiert die Praxis des BGer.

6.3 AUSWIRKUNGEN DES DOPPELTEN INSTANZENZUGES

Erneut wurde unter dem Titel des doppelten Instanzenzuges die Beurteilung der Anwaltschaft zur Schaffung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und zur Übernahme von Aufgaben durch die Kantone abgefragt.

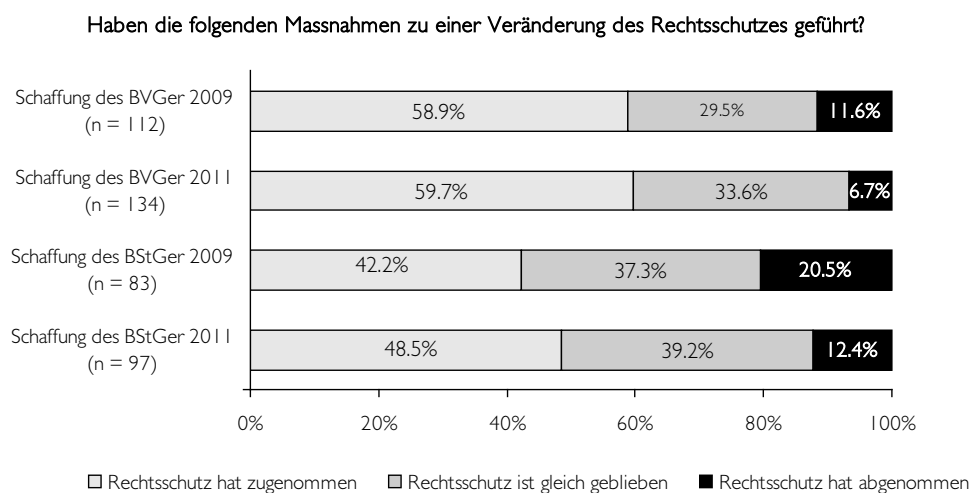
6.3.1 SCHAFFUNG VON BVGER UND BStGER

Die Schaffung von BVGer und BStGer wird von den Anwälten in den qualitativen Interviews erneut positiv beurteilt. Insbesondere die Schaffung des BVGer wird gegenüber der Situation von vor der Reform als erhebliche Verbesserung betrachtet und die Arbeit des Gerichts wird gelobt. Auch wird die punktuelle Kritik von 2009 zur Verlängerung von Verfahren gegen Verfügungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) entkräftet. Die Dauer der Verfahren sei in erster Linie der langen Dauer von Untersuchungen durch die FINMA geschuldet. Das BVGer arbeite hingegen schnell und liefere qualitativ gute Entscheide. Ein Anwalt würde sich in einigen Fällen am BVGer öffentliche Verhandlungen wünschen – insbesondere würde er es befürworten, wenn heikle Fälle im Asylrecht von einer Anhörung der Asylsuchenden begleitet würden. Die teilweise sehr lange Bearbeitungsdauer von Fällen im Asylrecht hat laut einem Anwalt zwei Ursachen. Zum einen würde die Reorganisation sowie interne Probleme beim Bundesamt für Migration (BFM) Verfahren verzögern. Zum anderen würde die hohe Zahl an Nichteintretensentscheiden beim BVGer – welche schnell getroffen werden müssen – dazu führen, dass komplizierte Verfahren länger liegen blieben.

Die Anwälte, die das BStGer beurteilen können, sehen durch dessen Schaffung den Rechtsschutz verbessert und beurteilen auch die Arbeit des BStGer positiv.

Im Folgenden werden die Resultate der quantitativen Befragung der Anwaltschaft zur Schaffung von BVGer und BStGer aus den Jahren 2009 und 2011 dargestellt.

D 6.17: Schaffung von BVGer und BStGer und Rechtsschutz



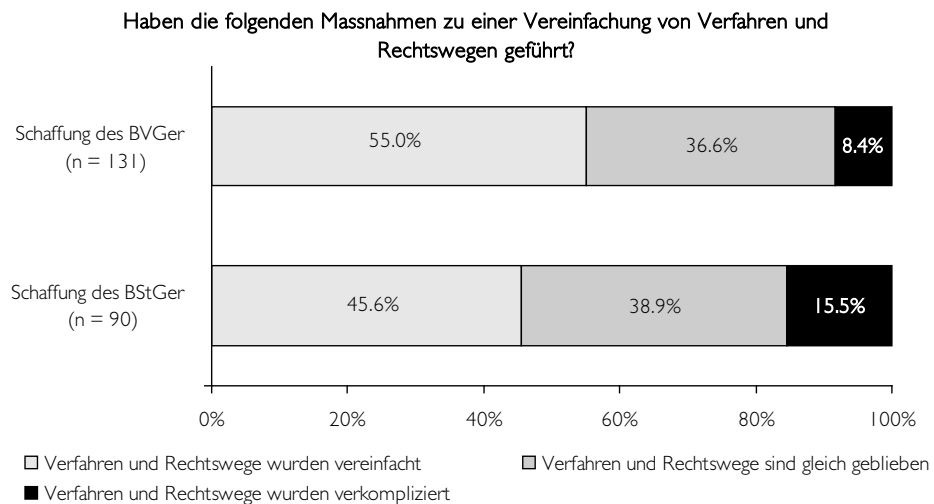
Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Die Beurteilung der Anwaltschaft hinsichtlich des Rechtsschutzes fällt für beide Gerichte positiv aus. Während die Einschätzung in Bezug auf das BVGer nur gering gestiegen ist, zeigt sich im Falle des BStGer eine deutlichere Veränderung in die positive Richtung. So geben 2011 nur noch 12.4 Prozent an, dass sich der Rechtsschutz mit dem BStGer verringert habe. Dies kann als Indiz dafür betrachtet werden, dass die kritische-

re Beurteilung von 2009 tatsächlich auf Anfangsprobleme des neuen Gerichts in Bel-linzona zurückzuführen sind.

Wie weit die Schaffung der beiden Gerichte die Verfahren vereinfacht hat, wird in der nächsten Darstellung aufgezeigt.

D 6.18: Vereinfachung von Verfahren durch Schaffung des BVGer und BStGer



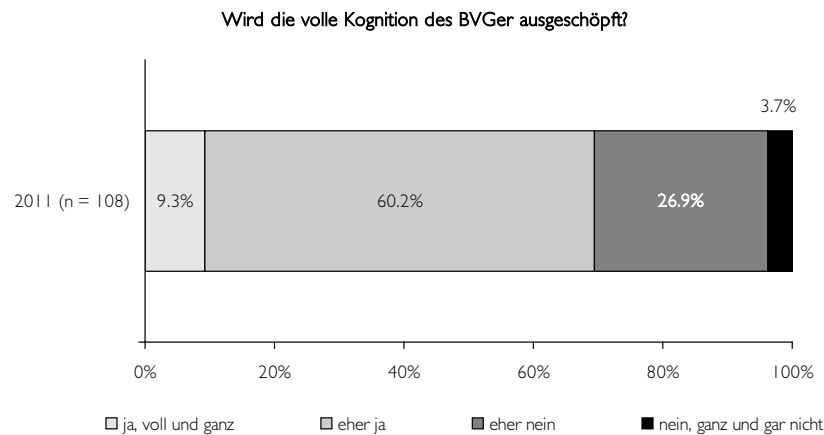
Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft.

Die Mehrheit der Anwaltschaft sieht in der Schaffung von BVGer und BStGer einen Beitrag zur Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen.

Neu wurde die Anwaltschaft 2011 auch um eine Einschätzung zur Ausschöpfung der vollen Kognition durch das BVGer gebeten. Die Online-Befragung zeigt, dass fast 90 Prozent der Befragten die Regelung, dass das BVGer auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügungen prüft, grundsätzlich als sinnvoll erachtet.

Der grösste Teil der AnwältInnen kann nicht beurteilen, ob in der Praxis die volle Kognition durch das BVGer auch ausgeschöpft wird. Die übrigen Anwälte beurteilen die Ausschöpfung folgendermassen.

D 6.19: Ausschöpfung Kognition BVGer



Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft.

Zwei Drittel der befragten AnwältInnen sind damit der Ansicht, dass die volle Kognition vom BVGer ausgeschöpft wird. Das übrige Drittel betrachtet die volle Kognition als „eher nicht“ oder „gar nicht“ ausgeschöpft. Die zu wenig weit gehende Ausschöpfung der Kognition sei beispielsweise im öffentlichen Beschaffungswesen, bei sehr technischen Fragestellungen oder bei Sportschiedsgerichtsentscheiden in der Vergangenheit spürbar gewesen. Mehrmals wird zudem von den AnwältInnen in den offenen Antworten darauf verwiesen, dass der Eindruck entsteht, das BVGer schöpfe aus Bequemlichkeitsgründen [sic] die volle Kognition nicht aus.

Von Seiten des BGer sieht eine starke Minderheit den Rechtsschutz am BVGer aufgrund der Liste von Ausnahmen nach Art. 83 BGG beschränkt. Wie beurteilt die Anwaltschaft diese Liste von Bereichen, bei denen keine Beschwerden gegen Entscheide des BVGer an das BGer zulässig sind?

In den qualitativen Interviews äussern sich Anwälte, die im Öffentlichen Recht tätig sind, kritisch zur Länge der Liste der Ausnahmen und sind der Ansicht, dass hiervon auch wichtige Fälle betroffen sind, die einen Weiterzug ans BGer erfordern würden. Ein Anwalt weist zudem darauf hin, dass es für Rechtsuchende schwierig zu verstehen ist, weshalb manche Fälle weitergezogen werden können und andere nicht. Es wird aber auch eingesehen, dass ohne den Ausnahmekatalog die Mehrbelastung für das BGer immens wäre. Die in Motion Janiak I geforderte Möglichkeit für einen Weiterzug von Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts an das Bundesgericht in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung auch im Bereich des Öffentlichen Rechts hätte die Mehrheit der Interviewpartner befürwortet.

Aus der Online-Befragung wird folgende Verteilung hinsichtlich der Frage nach Art. 83 BGG ersichtlich.

D 6.20: Ausnahmen nach Art. 83 BGG

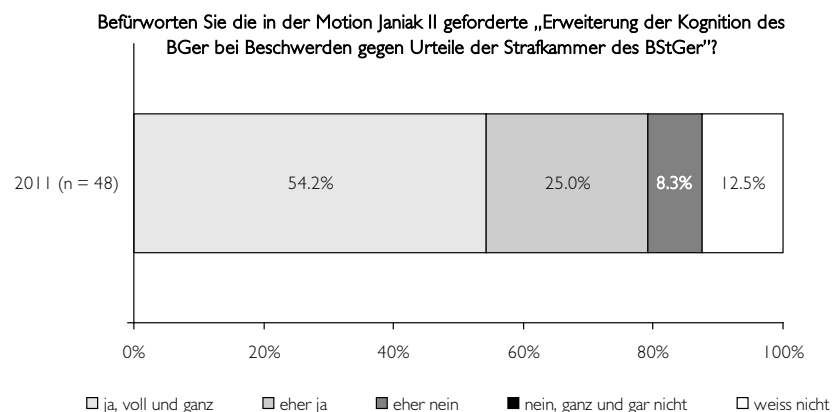
Frage	Ja	Nein	Weiss nicht
Sind die Ausnahmen von Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 83 BGG) Ihrer Ansicht nach sachgerecht? (n = 174)	32.2%	20.7%	47.1%
Sehen Sie Veränderungsbedarf hinsichtlich des Ausnahmekatalogs nach Art. 83 BGG? (N = 175)	21.1%	32.0%	46.9%

Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft.

Rund 20 Prozent der Anwaltschaft sind der Ansicht, dass die Ausnahmen nicht sachgerecht sind und 32 Prozent sehen Veränderungsbedarf hinsichtlich Art. 83 BGG.²⁵ Werden nur die auskunftgebenden Personen (ohne „weiss nicht“-Antworten) betrachtet, werten zwei Drittel Art. 83 positiv und ein Drittel wertet Art. 83 negativ. Eine isolierte Betrachtung der AnwältInnen, die angeben, im Öffentlichen Recht tätig zu sein, zeigt eine ähnliche Verteilung mit einem etwas geringeren Anteil an „weiss nicht“-Antworten.

Eine zweite Motion von Claude Janiak aus dem Jahr 2011 (10.3138) betrifft das Strafrecht und wurde von Ständerat und Nationalrat angenommen. Die persönlich interviewten Anwälte äussern sich positiv zu dieser Veränderung. Jedoch wird auch hier eingeräumt, dass die Regelung vermutlich zu einer Zunahme der Geschäftslast beim BGer führen werde. Rechtsschutz und Entlastung des BGer stehen hier in einem Konflikt zueinander. Im Folgenden werden die Antworten der AnwältInnen aus der Online-Befragung ausgewertet, die im Strafrecht tätig sind.

D 6.21: Motion Janiak II



Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft; bei dieser Frage wurden nur die Antworten von Personen berücksichtigt, welche im Bereich des Strafrechts tätig sind.

²⁵ Die AnwältInnen, die die Ausnahmen als nicht sachgerecht beurteilen, sind praktisch deckungsgleich mit den AnwältInnen, welche Veränderungsbedarf anmelden.

Von rund 80 Prozent der im Bereich des Strafrechts tätigen AnwältInnen wird die Erweiterung der Kognition des BGer bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des BStGer damit positiv beurteilt. Die positive Beurteilung wird in den offenen Antworten insbesondere damit begründet, dass es als unlogisch betrachtet wird, dass kantonale Strafurteile von der Berufungsinstanz mit voller Kognition überprüft werden, nicht aber Entscheide des BStGer.

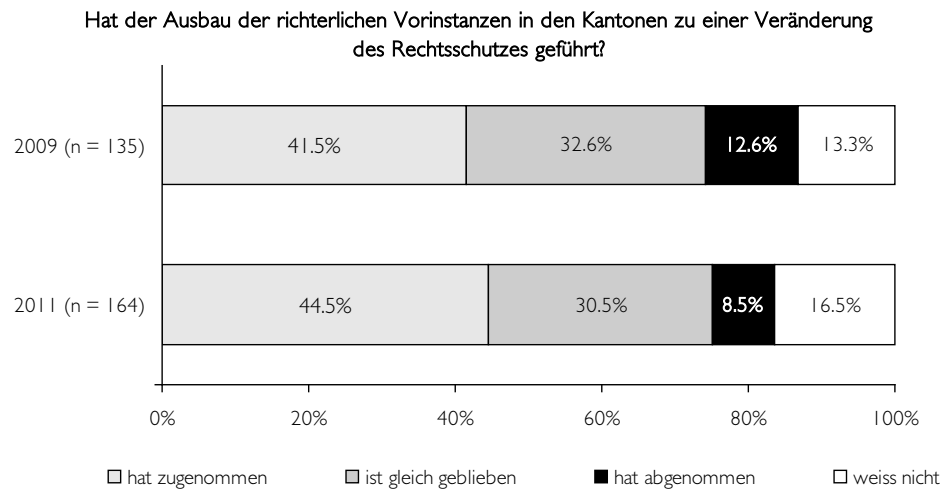
Die Ergebnisse dieses Abschnitts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

D 6.22: Fazit: Gründung BVGer und BStGer

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Gründung von BVGer mit voller Kognition	- Der Rechtsschutz wurde erhöht. - Verfahren und Rechtswege wurden vereinfacht. - Die volle Kognition durch das BVGer wird mehrheitlich als ausgeschöpft betrachtet. - Der Ausnahmekatalog nach Art. 83 BGG wird von rund 20 Prozent der befragten AnwältInnen negativ und von 30 Prozent der befragten AnwältInnen positiv beurteilt. Knapp 50 Prozent der Befragten können keine Aussage hierzu abgeben.
Gründung von BStGer	- Der Rechtsschutz wurde erhöht. - Verfahren und Rechtswege wurden vereinfacht. - Die geplante Erweiterung der Kognition des BGer bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des BStGer wird positiv beurteilt.

6.3.2 ÜBERNAHME VON AUFGABEN DURCH DIE KANTONE
Mit der Reform der Bundesrechtspflege haben die Kantone einen doppelten Instanzenzug zu garantieren. Je nach Kanton mussten dafür mehr oder weniger starke Veränderungen vorgenommen werden. Während die Anwaltschaft 2009 in den qualitativen Interviews noch kaum Veränderungen aufgrund des doppelten Instanzenzugs beobachtete, hat sich dies zwei Jahre später etwas geändert. Die Veränderungen werden nun realisiert und vom grössten Teil der Interviewten positiv beurteilt. Die Online-Befragung bestätigt die positive Beurteilung weitgehend.

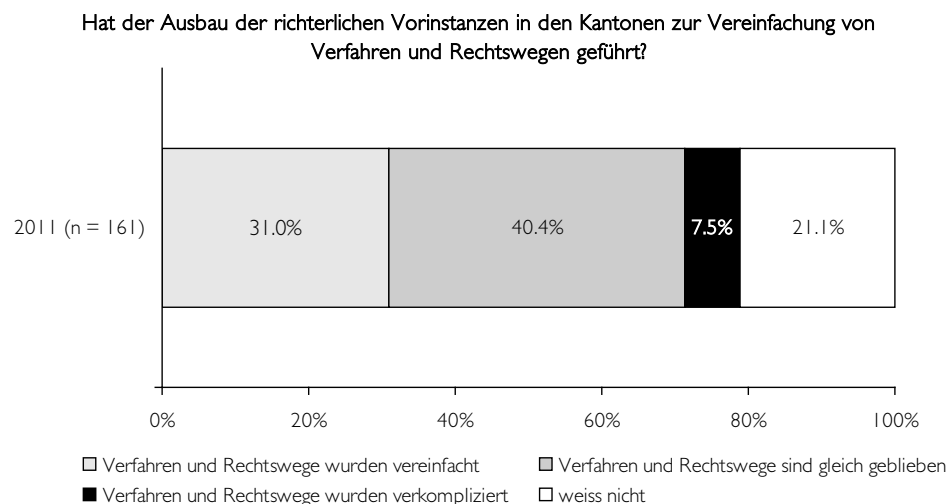
D 6.23: Ausbau Kantone und Rechtsschutz



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Die Ergebnisse aus den beiden Befragungsjahren sind damit praktisch deckungsgleich. Auch 2011 ist das Resultat mehrheitlich positiv. Es ist die Annahme zu treffen, dass die positive Beurteilung in der zweiten Online-Befragung etwas stärker auf Erfahrungen mit dem Ausbau zurückzuführen ist und weniger stark die theoretische Ansicht der Anwaltschaft widerspiegeln. Eine neue Frage nach Verfahren und Rechtswegen liefert folgendes Resultat.

D 6.24: Ausbau in den Kantonen und Vereinfachung von Verfahren



Quelle: Online-Befragung Anwaltschaft

Die Mehrheit sieht keine Veränderung von Verfahren und Rechtswegen. Positiv ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nur ein sehr geringer Prozentsatz der Anwaltschaft

eine Verkomplizierung von Verfahren durch den Ausbau der kantonalen Vorinstanzen beobachtet.

Die folgende Tabelle fasst die Resultate zusammen:

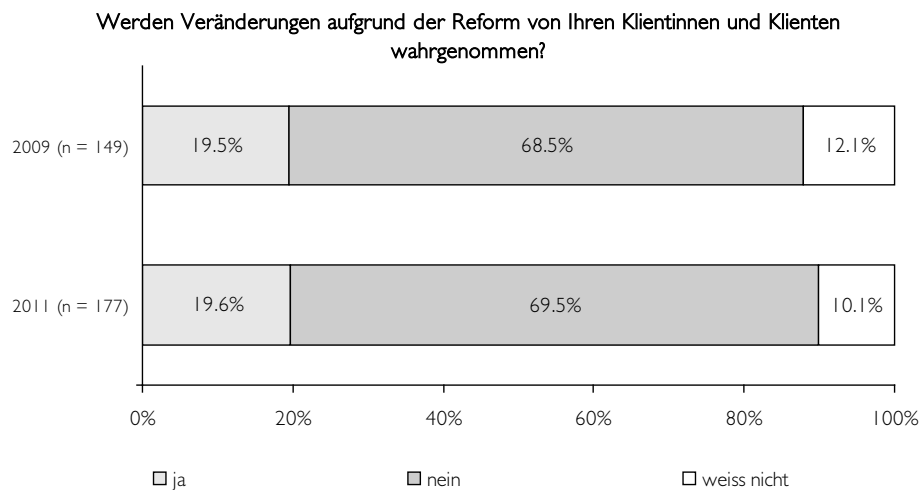
D 6.25: Fazit: doppelter Instanzenzug Kantone

Massnahme	Abschliessende Beurteilung
Schaffung eines doppelten Instanzenzuges auf kantonomer Ebene	- Veränderungen werden kaum stärker wahrgenommen als 2009. - Der Rechtsschutz hat zugenommen. - Die Verfahren sind nicht verkompliziert geworden.

6.3.3 WAHRNEHMUNG REFORM VON KLIENTINNEN UND KLIENTEN DER ANWALTSCHAFT

Die Veränderungen aufgrund der Reform der Bundesrechtspflege werden laut den persönlich interviewten Anwälten von den Klientinnen und Klienten nicht wahrgenommen. Dies liege nicht zuletzt daran, weil für den grössten Teil der KlientInnen der Gang an das Bundesgericht extrem selten sei. Die Online-Befragung bestätigt diesen Befund weitgehend.

D 6.26: Wahrnehmung Reform durch KlientInnen



Quelle: Online-Befragungen Anwaltschaft.

Die beiden Befragungen lassen auf eine fast identische Beurteilung der Anwaltschaft schliessen. Weniger als 20 Prozent geben an, dass Veränderungen von KlientInnen wahrgenommen werden. Erneut liegt hier der Anteil von AnwaltInnen im Bereich des Sozialversicherungsrechts höher (bei 33%).

In den offenen Antworten wird am häufigsten die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht als Veränderung genannt, welche von den KlientInnen wahrgenommen wird. Das Gleiche gilt auch für das Nichteintreten, welches sich aufgrund der

Reform erhöht hat. Ein Fazit zur Beurteilung der Wahrnehmung durch die KlientInnen von Seiten der Anwaltschaft präsentiert sich wie folgt:

D 6.27: Fazit: Wahrnehmung der Reform bei den Rechtsuchenden

	Abschliessende Beurteilung
Wahrnehmung der Revision der Bundesrechtspflege bei den Rechtsuchenden	- Nur ein kleiner Teil der Klientinnen und Klienten der Anwaltschaft nimmt die Veränderungen der Reform wahr. - Es gibt keine Veränderung gegenüber 2009. - Im Sozialversicherungsrecht werden Veränderungen eher wahrgenommen.

TEIL II: QUALITATIVE ANALYSE VON URTEILEN

Dieser Teil von Zwischenbericht II fasst die Ergebnisse der Urteilsanalyse der Evaluation der Bundesrechtspflege zusammen. Deren Ziel war es, die Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts in qualitativer Hinsicht zu untersuchen. Die Ergebnisse basieren auf vier Expertenberichten, die im Rahmen der Evaluation in den Rechtsbereichen Öffentliches Recht, Sozialversicherungsrecht, Strafrecht und Privatrecht erstellt worden sind. Die Berichte wurden von den folgenden Fachexpertinnen und Fachexperten verfasst:

- Prof. Dr. iur. Peter Ludwig (Öffentliches Recht)
- PD Dr. Ueli Kieser, Dr. Miriam Lendfers (Sozialversicherungsrecht)
- a.Oberrichter Fabio Righetti (Strafrecht)
- Prof. Dr. iur. Alexander R. Markus, Prof. Dr. iur. Jolanta Kren Kostkiewicz (Privatrecht)

Die Expertenberichte finden sich im Anhang zu diesem Zwischenbericht. Die vorliegende Zusammenfassung wurde von den Evaluatoren in Zusammenarbeit mit den Fachexperten und Fachexpertinnen erstellt und zeigt die Erkenntnisse der Urteilsanalyse auf. Für detaillierte Ausführungen und Erläuterungen sei auf die Expertenberichte im Anhang verwiesen.

Die Ergebnisse der Urteilsanalyse werden wie folgt vorgestellt:

- Die Einleitung (Kapitel 7) äussert sich zu Zielsetzung, Vorgehensweise, Fragestellung und Methodik.
- Die Analyseergebnisse sind in Kapitel 8 aufgeführt.
- Das Kapitel 9 enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse, eine Würdigung vor dem Hintergrund der Ziele der Revision der Bundesrechtspflege sowie Anregungen.

Dieser Teil der Evaluation der Bundesrechtspflege hat zum Ziel, qualitative Aspekte der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu untersuchen. Die vorliegende Urteilsanalyse geht der Frage nach, ob und in welchem Umfang die Revision der Bundesrechtspflege sich in der Rechtsprechung des Bundesgerichts niedergeschlagen hat. Die Herausforderung bestand einerseits darin, die Untersuchungsfragen sinnvoll und messbar zu operationalisieren. Andererseits musste die Fülle empirischen Materials (es sind dies grundsätzlich alle Entscheide vor und nach der Einführung der Bundesrechtspflege 2007) eingegrenzt werden.

Zu diesem Zweck wurden konzeptionelle Grundlagen für die Urteilsanalyse entwickelt. Deren Entstehung wird im nächsten Abschnitt dargestellt und es werden die entsprechenden Evaluationsfragen vorgestellt. Letztere fokussieren zentrale Aspekte der Revision der Bundesrechtspflege. Ein eigener Abschnitt hat die Auswahl der Fälle zum Gegenstand. In einem letzten Abschnitt der Einleitung wird auf die Frage der Analyse von nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen des Bundesgerichts eingegangen.

7.1 VORGEHEN, GEGENSTAND, VERGLEICHSEBENE UND FRAGESTELLUNG

Die Konzeption der Urteilsanalyse wurde in einem iterativen Verfahren entwickelt und umgesetzt. Folgende Arbeitsschritte können unterschieden werden:

- Zunächst wurde im Jahr 2009 durch das Evaluationsteam ein Grobkonzept erstellt. Dieses enthält die Fragestellungen, die Methoden und die Eingrenzung der zu analysierenden Urteile. Das Grobkonzept wurde mit den Mitgliedern des Expertengremium²⁶ besprochen, im Januar 2010 überarbeitet und im Februar 2010 der Begleitgruppe der Evaluation vorgelegt. Nach eingehender Diskussion hat die Begleitgruppe das Konzept mit einer Reihe von Präzisierungen genehmigt.
- Unter Berücksichtigung der Präzisierungen der Begleitgruppe wurde in einem zweiten Schritt ein Detailkonzept erarbeitet. Dieses hat den Umfang der zu untersuchenden Fälle konkretisiert. Das Konzept enthält einen Zeitplan, eine Arbeitsteilung zwischen FachexpertInnen sowie eine Planung der zur Verfügung stehenden Ressourcen.
- Im dritten Schritt haben die eingangs aufgeführten FachexpertInnen die Analyse der ausgewählten Urteile gemäss Feinkonzept vorgenommen. Die Ergebnisse wurden in einem ersten Entwurf mit dem Evaluationsteam besprochen und anschliessend überarbeitet. Die Ergebnisse sind in dem hier vorliegenden Text zusammengefasst.

²⁶ Mitglieder des Expertengremiums sind: Prof. Dr. Walter Kälin, Prof. Dr. Frédéric Varone, Dr. Miriam Lendfers, PD Dr. Ueli Kieser, Prof. Dr. Jolanta Kren Kostkiewicz, Prof. Dr. Peter Ludwig, Prof. Dr. Alexander Markus, a. O. Oberrichter Fabio Righetti.

Gegenstand der Evaluation

Die Erarbeitung des Konzepts machte deutlich, dass eine Analyse aller Urteile auf einer Stichprobe basieren muss. Zur Illustration: Alleine im Jahr 2010 sind über 7'000 Fälle am Bundesgericht erledigt worden, eine Analyse auch nur eines Teils dieser Urteile hätte den Kostenrahmen der Urteilsanalyse bei weitem gesprengt. Es war daher notwendig, den Gegenstand der Urteilsanalyse zunächst inhaltlich grob einzugrenzen. Die Evaluatoren entschlossen sich daher, grundsätzlich nur die in der amtlichen Sammlung (BGE) des Bundesgerichts publizierten Urteile zu untersuchen. Es handelt sich dabei um Urteile von grundsätzlicher Bedeutung, also um Urteile, in denen „eine Rechtsfrage von allgemeiner Tragweite beantwortet wird und denen daher insoweit präjudizielle Wirkung zukommt. Dies sind die wegleitenden Entscheide.“²⁷

Die Konzentration auf publizierte Urteile wurde aus der Überlegung heraus gewählt, dass sich wichtige und grundsätzliche Veränderungen aufgrund der Revision der Bundesrechtspflege gerade in den Grundsatzurteilen manifestieren sollten – mithin in solchen, die in der amtlichen Sammlung publiziert werden.

Diese Einschränkung der Analyse auf die amtliche Sammlung wurde mit der Begleitgruppe der Evaluation eingehend erörtert. Insbesondere wurde die Frage aufgeworfen, ob eine zusätzliche Analyse nicht publizierter Urteile einen Mehrwert erbringen könnte. Die Evaluation hat dazu Abklärungen getroffen, die Ergebnisse dazu sind in Abschnitt 7.3 dargestellt.

Vergleichsebene

Die Bestimmung des Gegenstands und der Vergleichsebene ist für jede Evaluation zentral. Im vorliegenden Fall bietet es sich an, die Situation vor der Revision der Bundesrechtspflege mit jener nach der Revision zu vergleichen. Es wurde daher bestimmt, für welche Jahre die publizierten Fälle analysiert werden sollten. In erster Priorität wurden Urteile aus den Jahren 2006 (ein Jahr vor der Reform) mit Urteilen aus dem Jahr 2009 (Praxisänderung ist bereits gefestigt) verglichen. Mit diesen beiden Vergleichsjahren sollte eine Veränderung der Rechtsprechung am deutlichsten sichtbar werden. Soweit quantitativ indiziert, wurden zudem Urteile aus den Jahren 2005 und 2007 respektive 2008 und 2010 in die Analyse miteinbezogen. Entwicklungen der Rechtsprechung seit dem Analysezeitraum sind indessen wesensgemäss nicht mehr in diese Evaluation eingeflossen.²⁸

Fragestellungen

Die Fragestellungen wurden aus den Zielsetzungen der Reform abgeleitet. Für jedes der drei Reformziele wurde geprüft, inwieweit entsprechende Änderungen von Verfahrensbestimmungen vorliegen, die möglicherweise eine qualitative Veränderung der Urteile erwarten lassen. Darüber hinaus galt es zu prüfen, ob und allenfalls wie sich die Revision allgemein auf die Begründungsdichte (Qualität und Nachvollziehbarkeit) der Rechtsprechung des Bundesgerichts niedergeschlagen hat. In der folgenden Tabelle sind wichtige Überlegungen zum Konzept zusammengefasst.

²⁷ Tschümperlin, Paul (2011): Die Publikation gerichtlicher Entscheide, in: Kettiger, Daniel; Sägesser, Thomas (Hrsg.) Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Editions Weblaw, Bern 2011, S. 71.

²⁸ Beispielsweise bezüglich Kognition bei der Autonomiebeschwerde.

D 7.1: Ziele der Revision der Bundesrechtspflege und beabsichtigte Auswirkungen auf die Rechtsprechung

Ziele der Revision	Massnahmen mit qualitativen Auswirkungen
1 Wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts und damit Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit	- Bereinigung des Ausnahmekatalogs - Einschränkung Kognition im Bereich des Sozialversicherungsrechts
2 Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen	- Einführung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung als Ausnahme von den Streitwertgrenzen
3 Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege	- Einführung der Einheitsbeschwerde in allen drei Rechtsgebieten (diese Massnahme hat einen Einfluss auf alle drei Reformziele) - Bereinigung des Begriffs der anfechtbaren Vor- und Zwischenentscheide

Wenn davon auszugehen ist, dass die genannten Massnahmen zu einer Veränderung der Rechtsprechung führen, dann lassen sich daraus zentrale Evaluationsfragen bestimmen. Ferner stellte sich die allgemeine Frage, ob mit der Revision der Bundesrechtspflege eine qualitative Veränderung hinsichtlich der Urteilsbegründung verbunden ist. Im Rahmen der Erarbeitung des Grob- und Feinkonzepts wurden dementsprechend folgende acht Fragestellungen erarbeitet:

- *Fragestellung A01 Auswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege auf die Begründungsdichte von Urteilen:* Lässt sich ein Unterschied in der Begründungsdichte (insbesondere bezüglich Qualität und Nachvollziehbarkeit) von Grundsatzurteilen vor und nach der Reform feststellen?
- *Fragestellung A02 Auswirkungen auf die Kognition:* Lässt sich in den Urteilen des Bundesgerichts eine Veränderung in der Ausübung der Kognition feststellen (offener oder enger)?
- *Fragestellung A03 Veränderung Zwischen- und Endentscheid:* Sind Unterschiede zur früheren Auslegung der Begriffe „Endentscheid“ und „Zwischenentscheid“ festzustellen?
- *Fragestellung A04 Begründungspflicht und Rügeprinzip:* Wie legt das Bundesgericht die Anforderungen an die Begründungspflicht oder das Rügeprinzip aus und wie ist die heutige Praxis zu beurteilen?
- *Fragestellung A05 Begriff des Schützenswerten Interesses:* Wird der Begriff des „Schützenswerten Interesses“ in der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anders ausgelegt als in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss OG?
- *Fragestellung A06 Ausnahmekatalog:* Gibt es eine hohe Anzahl von Urteilen mit aufwändigen Abklärungen zum Vorliegen einer Ausnahme gemäss Art. 83 BGG? Lässt sich feststellen, wie diese Ausnahmen ausgelegt werden?

- *Fragestellung A07 Einführung der Einheitsbeschwerde:* Haben Fälle abgenommen, die sich ausführlich mit komplizierten Eintretensfragen auseinandersetzen (insbesondere bezüglich Rechtsmittelwahl und Legitimation)?
- *Fragestellung A08 Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung:* Ist der Begründungsaufwand hoch? Ist eine Linie erkennbar beziehungsweise lassen sich hilfreiche Kriterien für die Rechtsuchenden entnehmen?

Die Fragestellungen wurden nicht in sämtlichen Rechtsgebieten untersucht, da nicht alle Fragen in allen Rechtsgebieten relevant sind oder keine wesentlichen Unterschiede in den Rechtsgebieten erwartet wurden. So ist etwa die Fragestellung A01 (Veränderung der Begründungsdichte) in allen vier Rechtsgebieten relevant. Andere Fragen – wie etwa A06 (Ausnahmekatalog gemäss Art. 83 BGG) – sind nur in einem Rechtsbereich (in diesem Fall dem Öffentlichen Recht) relevant. Die folgende Tabelle zeigt auf, welche Fragestellungen in welchen Rechtsgebieten untersucht worden sind.

D 7.2: Untersuchte Fragestellungen nach Rechtsgebieten

Fragestellung	Rechtsgebiete			
	Öffentliches Recht	Sozialversicherungsrecht	Strafrecht	Privatrecht
A01				
A02				
A03				
A04				
A05				
A06				
A07				
A08				

Legende: grau markierte Felder wurden untersucht.

7.2 METHODE

Trotz der Konzentration der Analyse auf die in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheide und auf ausgewählte Jahre liegen zu einzelnen Fragen und Rechtsgebieten nach wie vor viele Urteile vor, sodass eine Auswahl getroffen werden musste. Die FachexpertInnen mussten somit aus dem Fundus aller Urteile in einem Rechtsbereich die Zahl der relevanten Urteile ermitteln (Grundgesamtheit) und dann entscheiden, ob alle relevanten Urteile analysiert werden sollen (Vollerhebung) oder ob eine Stichprobe gezogen werden soll. Die Auswahl der zu analysierenden Entscheide erfolgte damit nach einem der drei folgenden Verfahren (V1–V3):

V1 Quantitative Auswertung auf Basis einer Vollerhebung: Die gesamten Fälle in einem Rechtsgebiet in den ausgewählten Jahren vor der Revision (meist 2005 und 2006) und nach der Revision (meist 2009 und 2010) werden ausgewertet. Dieses Verfahren ist bei den Fragen A01, A02 und A07 angewendet worden und zwar in Bezug auf die Zahl und den Umfang der Entscheide.

- V2 *Qualitative Auswertung auf Basis einer Vollerhebung*: Die gesamten Fälle in den ausgewählten Jahren vor der Revision und nach der Revision werden auf ihre Relevanz für die Fragestellung geprüft. Daraus resultieren jene Fälle, die für die Fragestellung relevant sind. Diese Fälle bilden die Grundgesamtheit und sie wurden *alle* qualitativ ausgewertet.
- V3 *Qualitative Auswertung auf Basis ausgewählter Fälle*: Die gesamten Fälle in den ausgewählten Jahren vor der Revision und nach der Revision werden auf die Relevanz für die jeweilige Fragestellung geprüft. Aus der Zahl der relevanten Fälle (Grundgesamtheit) wird eine kleine Zahl von Entscheiden ausgewählt und qualitativ ausgewertet. Ein Teil der Fälle stammt aus der Zeit vor, ein Teil aus der Zeit nach der Revision. Die Kriterien für die Auswahl der Fälle sind je nach Fragestellung und Rechtsgebiet verschieden. Dieses Verfahren ist vor allem bei der Bewertung der Qualität der Urteile in Frage A01 angewendet worden.

Die einzelnen FachexpertInnen haben bei der Auswahl der Entscheide auch ihre Erfahrungen in einzelnen Sachbereichen einfließen lassen. So wurden namentlich im Bereich des Öffentlichen Rechts bei der qualitativen Auswertung zu A01 nur Urteile bezüglich des Bau- und Planungsrechts sowie des Ausländerrechts analysiert. In der folgenden Tabelle sind die Zahl der effektiv analysierten Fälle sowie das verwendete Auswahlverfahren aufgeführt. Wo neben der qualitativen auch eine quantitative Auswertung vorgenommen worden ist (z.B. Ermittlung der Länge der Urteile) wird die Zahl der analysierten Fälle separat ausgewiesen. Dies gilt ebenso für die nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Fälle, die ausgewertet worden sind (vgl. dazu auch Abschnitt 7.3).

D 7.3: Vergleichsmethode und Anzahl analysierter Fälle

Fragestellung	Rechtsgebiete			
	Öffentliches Recht	Sozialversicherungsrecht	Strafrecht	Privatrecht
A01 quantitativ	266 (V1)	105 (V1)	47 (V1)	-
A01 qualitativ	22 (V3)	13 (V3)	47 (V2)	10 (V3)
A02 quantitativ	-	-	-	197 (V1)
A02 qualitativ	21 (V2*)	105 (V2)	28 (**)	33 (V2)
A03	20 (V2*)	15 (V2)	22 (V2)	8 (V2)
A04	15 [23] (V2)	-	-	-
A05	23 [22] (V2)	-	-	-
A06	30 [24] (V2)	-	-	-
A07 quantitativ	190 (V1)	-	-	-
A08	-	-	-	11 (V2)

Legende: () = Verfahren, mit welchen die Fälle ausgewählt worden sind; [] = Anzahl nicht in der amtlichen Sammlung publizierte Fälle, die analysiert worden sind; * auch in der amtlichen Sammlung nicht publizierte Erwägungen wurden in die Analyse einbezogen; ** nur Fälle nach 2007, in denen das BGer in seinen Urteilen auf die Frage der Veränderung der Kognition Bezug nimmt, indem beim Entscheid Recht und Praxis vor 2007 vergleichend herangezogen werden; - = es wurden keine Fälle analysiert.

Die Tabelle zeigt, dass fünf quantitative Analysen stattgefunden haben, bei der alle relevanten Fälle einbezogen worden sind. In weiteren zwölf Fällen konnten alle relevanten Entscheide für die ausgewählten Jahre vor und nach der Revision qualitativ analysiert werden. In drei Fällen musste aus den relevanten Entscheiden eine Stichprobe gezogen werden.

Die mit dem geschilderten Auswahlverfahren ermittelten Urteile wurden durch die FachexpertInnen anhand der Fragestellungen ausgewertet. Die Bewertung basiert auf ihrer Sachkenntnis und ihrer Erfahrung. An zwei Sitzungen wurden die Ergebnisse zu den einzelnen Fragestellungen den Mitgliedern des Evaluationsteam vorgestellt und diskutiert. Auf diese Weise wurde eine Validierung der Ergebnisse vorgenommen: Die Nachvollziehbarkeit der Argumentation in der Bewertung und die Relevanz der Ergebnisse im Quervergleich zu den anderen Rechtsgebieten wurde kritisch reflektiert.

Bezüglich der Aussagekraft der Ergebnisse ist Folgendes hervorzuheben:

- Die Analyse darf bei den total 17 qualitativen und quantitativen Vollerhebungen (Variante 1 und Variante 2) eine *hohe Gültigkeit* für die Jahre 2006 sowie 2009 und – mit einer gewissen Einschränkung – auch für die Jahre 2005 und 2010 beanspruchen. Entwicklungen, die vor 2005 respektive nach 2010 aufgetreten sind respektive auftreten werden, wurden in der Analyse hingegen nicht erfasst.
- In den drei Fällen, in denen eine Stichprobe gezogen worden ist, kann das Ergebnis vor allem *exemplarischen Charakter* für sich beanspruchen: Es wurden qualitative Ergebnisse zu wichtigen Fragestellungen ermittelt. Die Ergebnisse können aber keine Gültigkeit für alle Fälle der Jahre 2006 respektive 2009 für sich beanspruchen. Die FachexpertInnen haben die Relevanz der qualitativen Ergebnisse indes diskutiert und aus ihrer Sicht beurteilt, wie bedeutsam die Ergebnisse vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Revision sind.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln 423 Urteile qualitativ und 805 Urteile quantitativ analysiert worden sind. Das empirische Material der Analyse ist somit beträchtlich und bildet aus Sicht der Evaluatoren eine ausreichende Basis zur Beantwortung der Evaluationsfragen. Dass eine noch weitergehende Analyse (Anzahl Urteile, Vergleichsjahre, nicht in der amtlichen Sammlung publizierte Urteile) die Aussagekraft noch erhöhen beziehungsweise zu differenzierten Schlüssen führen würde, liegt auf der Hand. Eine solche Analyse durchzuführen, wäre allenfalls Sache eines anschliessenden (Forschungs-)Projekts.

7.3 ZUR UNTERSUCHUNG VON IN DER AMTLICHEN SAMMLUNG NICHT PUBLIZIERTEN URTEILEN

Anlässlich der Sitzung mit der Begleitgruppe vom 25. August 2011 zum Stand der Urteilsanalysen regten einzelne Mitglieder an, gewisse Fragestellungen auch hinsichtlich nicht in der amtlichen Sammlung publizierter Urteile zu prüfen, um eine mögliche Verzerrung der Resultate zu vermeiden. Aufgrund dieser Impulse formulierte das Evaluationsteam zwei Hypothesen:

- H1 Die Begründungsqualität von nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen hat seit der Reform abgenommen, weil auf diese Weise eine Entlastung des Gerichts erzielt werden kann.
- H2 Es sind interessante Erkenntnisse insbesondere zum Nichteintreten gerade auch in nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheiden zu finden.

Die beiden Hypothesen konnten nicht umfassend geprüft werden. Dennoch wurden sie im Rahmen einer theoretischen Erörterung und einiger empirischer Ergebnisse einer groben Beurteilung unterzogen. Zunächst wurden die Hypothesen im Evaluationsteam diskutiert (Voranalyse) und in zwei Fachgesprächen mit Prof. Walter Kälin und Dr. Paul Tschümperlin vertieft. Basierend darauf wurde pro Evaluationsfragestellung (A01 bis A08) erörtert, ob sich zusätzliche Erkenntnisse aus der Analyse von nicht publizierten Urteilen erwarten lassen. Danach wurden den FachexpertInnen, welche die Urteilsanalyse durchgeführt haben, die beiden Hypothesen vorgelegt.

Voranalyse nach Fragestellungen

Zunächst ist es sinnvoll, im Kontext der beiden Hypothesen einen Blick auf die Publikationspraxis des Bundesgerichts zu werfen. *Allgemein* ist festzuhalten, dass die *Abteilungen* bezüglich der Publikation in der amtlichen Sammlung über ein *relativ grosses Ermessen* verfügen. Ferner können von der Lehre als „grundsätzlich“ eingestufte Entscheide auch *nachträglich* in der amtlichen Sammlung publiziert werden. Schliesslich werden auch wichtige *Prozessurteile* in BGE publiziert. Diese Publikationspraxis legt daher den Schluss nahe, dass die publizierten Urteile tatsächlich auch jene mit der grössten Relevanz sind.

Bei A01 (Begründungsdichte) ist ein Mehrwert aus der Analyse nicht publizierter Urteile eher zu verneinen. Die Begründung liegt in der Publikationspraxis: Urteile respektive Begründungen werden nicht daraufhin geschrieben, ob sie in der Folge in der amtlichen Sammlung publiziert werden oder nicht. Der Entscheid über die Publikation fällt grundsätzlich erst nach der Urteilsfindung.

Bei A02 (Kognition) liegt der Fall ähnlich. Hier kommt hinzu, dass die Analyse bei dieser Fragestellung zu klaren Ergebnissen geführt hat, die sich durch die Analyse nicht publizierter Fälle kaum ändern dürften. Dies gilt ebenso für die Frage A03 (Veränderung Zwischen- und Endentscheid).

In Bezug auf die Fragestellungen A04 bis A06 fiel das Ergebnis etwas anders aus. Hier könnte durch die Analyse nicht publizierter Fälle ein Mehrwert resultieren: Bei A04 (Begründungspflicht) und A05 (Schützenswertes Interesse) ist es denkbar, dass eine allfällige Verschärfung der Praxis sich gerade in Nichteintretensentscheiden – welche in der Tat nur *selten* publiziert werden²⁹ – manifestieren könnte. Die Analyse publizierter Urteile würde solche Effekte nicht berücksichtigen. Bei A06 (Ausnahmekatalog) kann die Analyse nicht publizierter Urteile eine *zusätzliche Plausibilisierung* ermöglichen.

Bei der Überprüfung von A07 (Einheitsbeschwerde) dürfte die Analyse nicht publizierter Entscheide keinen Mehrwert bieten: Die Ergebnisse der Analyse sind klar und die sich neu ergebenden komplexen Eintretensfragen sollten mit der *fortwährenden Praxisbildung* mit grosser Wahrscheinlichkeit von selbst verschwinden.

Bei A08 (Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung) hat sich gezeigt, dass aufwändige Abklärungen wohl eher *zum Eintreten* führen, womit dann auch die Publikation in BGE eher zu erwarten wäre. Ein Mehrwert aus der Analyse nicht publizierter Urteile ist somit nicht zu erwarten.

Voranalyse nach Fachbereichen

Für die Fachbereiche lassen sich aufgrund der Erkenntnisse der FachexpertInnen die nachstehenden Folgerungen ziehen:

²⁹ Dies entspricht denn auch den einschlägigen Normen im BGG und im Reglement zum Bundesgericht. Siehe dazu Tschümperlin, Paul (2011): Die Publikation gerichtlicher Entscheide, in: Kettiger, Daniel; Sägesser, Thomas (Hrsg.) Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Editions Weblaw, Bern 2011.

Die Expertin und der Experte im Bereich des *Sozialversicherungsrechts* denken nicht, dass die beiden Hypothesen zutreffend sind. Dass die Begründungsqualität von nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheiden *insgesamt* abgenommen habe, sei bei ihrer Untersuchung nicht festgestellt worden. Da zuweilen auch zentrale Nichteintretensentscheide in der amtlichen Sammlung publiziert würden, sei auch die zweite Hypothese eher abzulehnen. Ähnlich argumentierte der Experte für das *Strafrecht*: Während der Analyse seien keine Indizien beobachtet worden, die auf eine Veränderung bei den nicht publizierten Entscheiden hindeuten würden.

Das Privatrecht betreffend wurden die beiden Hypothesen nicht näher betrachtet, weil keinerlei weiterführende Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären. Zu Fragestellung A01 führten die Expertin und der Experte aber zumindest aus, dass für noch präzisere Aussagen wahrscheinlich doch sämtliche – auch nicht publizierte – Entscheide miteinbezogen werden müssten. Weil sich die Qualitätskriterien aber ohnehin und auch dann nur schwer objektivieren liessen, sei der Zuwachs an Aussagekraft aber vermutlich bescheiden. Eine weitere Analyse wurde auch deshalb nicht vorgenommen, weil sich bereits die Fragestellung A01 *ausdrücklich nur auf Grundsatzurteile* richtet, sodass sich weitere vertiefte Abklärungen diesbezüglich erübrigten.

Zu den Fragestellungen A04, A05 und A06 liegen seitens des Fachexperten für *Öffentliches Recht* Auswertungen zu nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Entscheiden vor. Die Erkenntnisse dieser Zusatzuntersuchungen finden sich ausführlich weiter hinten bei den jeweiligen Fragestellungen A04, A05 und A06. Hier lässt sich aber bereits festhalten, dass diese Analysen im Vergleich zur Überprüfung publizierter Urteile keine zusätzlichen Erkenntnisse an den Tag brachten.

Fazit

Insgesamt kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass keine Hinweise zu finden sind, welche die Richtigkeit der beiden Hypothesen nahelegen würde. Die gewählte Analysemethodik mit einer Konzentration der Analyse auf die in der amtlichen Sammlung publizierten Urteile erscheint daher als angemessen, insbesondere weil der Mitteleinsatz angesichts des begrenzten Budgets konzentriert werden musste. Hingegen ist durchaus einzuräumen, dass ohne eine systematische Analyse von nicht publizierten Fällen eine *abschliessende Verwerfung* der beiden Hypothesen auch nicht möglich ist. Es wäre also eine vertiefte Analyse notwendig, um die beiden Hypothesen definitiv beurteilen zu können.

Nachstehend werden die *Ergebnisse der Urteilsanalyse* dargestellt. Die Ausführungen zu den acht Fragestellungen folgen grundsätzlich dem gleichen Aufbaumuster:

- Fragestellung und Erläuterung der Thematik
- Kurzzusammenfassung der Ergebnisse
- Details der Untersuchung nach Rechtsgebieten
- Anregungen an Rechtsprechung und/oder an Gesetzgeber nach Rechtsgebieten

8.1 AUSWIRKUNGEN AUF DIE BEGRÜNDUNGSDICHTE (A01)

Die *Fragestellung* lautete wie folgt: Lässt sich ein Unterschied in der Begründungsdichte (insbesondere bezüglich Qualität und Nachvollziehbarkeit) von Grundsatzurteilen vor und nach der Reform feststellen?

Qualitätskriterien sind insbesondere Lückenlosigkeit, Präzision, Widerspruchsfreiheit, Verständlichkeit, Tonalität, Strukturierung, Referenzierung und Umfang.

Als *Gesamtergebnis* kann festgehalten werden, dass bei der Fragestellung A01 insgesamt nur kleine oder gar keine Veränderungen erkannt worden sind.

Öffentliches Recht

Bezüglich *quantitativem Vergleich* ist die Anzahl publizierter Grundsatzentscheide in etwa gleich geblieben. Die öffentlich-rechtlichen Abteilungen publizierten in der Zeitperiode 2004 bis 2010 zwischen 61 und 99 Urteilen, wobei nur im Jahr 2005 mehr als 74 Urteile publiziert wurden.³⁰ Auch hinsichtlich des Umfangs der materiellen Begründung findet sich im beurteilten Zeitraum keine markante Veränderung: die durchschnittliche Länge pro Urteil (jeweils Bände I und II) pendelt zwischen 7,5 und 10,6 Seiten.

In Bezug auf den *qualitativen Vergleich* wurde der Fokus auf bestimmte Rechtsgebiete (Raumplanungsrecht, Ausländerrecht) gelegt, in welchen eine grössere Anzahl Entscheide publiziert worden sind, um so einen aussagekräftigeren Vergleich zu ermöglichen. Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, dass bezüglich Qualität *kein relevanter Unterschied* festgestellt werden konnte.

Sozialversicherungsrecht

Hinsichtlich *quantitativer Gegenüberstellung* resultierte folgende Erkenntnis: Die Anzahl publizierter Grundsatzentscheide hat *keine relevante Veränderung* erfahren;³¹ im

³⁰ Anzumerken bleibt hier, dass sich auch bei den nicht publizierten Entscheiden vereinzelt 5er-Entscheide finden.

³¹ Anzumerken ist, dass sich auch hier bei den nicht publizierten Entscheiden 5er-Entscheide finden lassen.

Jahr 2006 waren es deren 51, im Jahr 2009 deren 54. Auch hinsichtlich des Umfangs der Begründung ist nur eine sehr geringe, irrelevante Abweichung feststellbar. So zählten Urteile im Jahr 2006 durchschnittlich 3'806 Wörter, während im Jahr 2009 die Urteile durchschnittlich 3'497 Wörter umfassten. Damit ist eine minime, aber keine signifikante Verkürzung der Urteilslänge feststellbar.

Auch in Bezug auf den *qualitativen Vergleich* konnte unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien *kein relevanter Unterschied* festgestellt werden. Die geprüften Urteile lassen also keine aussagekräftigen Rückschlüsse hinsichtlich tatsächlicher Veränderungen in Qualität und Nachvollziehbarkeit zu.

Es lässt sich aber feststellen, dass in beiden Vergleichsjahren unter den jeweiligen Urteilen erhebliche Unterschiede bestehen: während gewisse (doch grundlegende) Entscheide recht knapp gehalten sind, fallen die Begründungen anderer ausführlich aus und wecken den Anschein, eigentliche wissenschaftliche Aufsätze zu sein.

Weiter wird – das berücksichtigte Material ist aber nicht zwingend aussagekräftig – in der eigentlichen Begründung in zunehmendem Mass der Wiedergabe der *Standpunkte der Parteien* und der Begründung der Vorinstanz tendenziell *weniger Gewicht zugeordnet*. Ob diese Erkenntnis tatsächlich auf die Einführung des BGG zurückzuführen ist, muss hier jedoch offen bleiben.

Bezüglich der *Begründungsdichte insgesamt* resultiert die Erkenntnis, dass kein relevanter Unterschied festgestellt werden konnte. Insbesondere lassen die untersuchten Urteile keine Rückschlüsse darauf zu, dass die geringe Umfangsverkürzung auf Kosten der Begründungsdichte erfolgt wäre.

Als *Anregung für die Rechtsprechung* ergibt sich Folgendes: Die Erwähnung und (mindestens) kurze Auseinandersetzung mit den Vorbringen der Parteien und den Erwägungen der Vorinstanz erhöht die Transparenz und trägt zur besseren Nachvollziehbarkeit der Entscheidung bei. So überrascht es denn nicht, dass jene untersuchten Urteile, die diesen Anforderungen entsprechen, unabhängig vom Erscheinungsjahr besonders positiv aufgefallen sind. In einigen der analysierten Entscheide wird jedoch gar nicht auf die Vorbringen eingegangen (bzw. werden diese nicht wiedergegeben). Es wäre deshalb wünschenswert, wenn zumindest in publizierten Grundsatzentscheiden eine diesbezügliche Auseinandersetzung stattfinden würde.

Strafrecht

Bei den 47 bezüglich der *quantitativen Gegenüberstellung* nach deren Umfang verglichenen Urteilen wurde ersichtlich, dass eine erkennbare Verkürzung vorliegt. So hat der durchschnittliche Umfang der Erwägungen im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2006 um 13 Prozent abgenommen. Weiter wurde geprüft, wie es sich verhält, wenn die Urteile aus den Jahren 2009 und 2006 verglichen werden, welche sowohl eine staatsrechtliche Beschwerde als auch eine Nichtigkeitsbeschwerde zum Gegenstand hatten. Dabei ergab sich, dass die Abnahme sogar 30 Prozent beträgt. Da dieses Resultat erstaunlich signifikant erschien, wurde dieselbe Erhebung mit Urteilen aus dem Jahr 2005 wiederholt. Dabei zeigten sich keine analogen Veränderungen zum Jahr 2009. Wohl ergab auch der Vergleich mit 2005 eine Abnahme, allerdings nur noch von rund 4 Prozent.

Die Annahme, Entscheide seien im strafrechtlichen Bereich seit der Einführung des BGG generell kürzer geworden, ist somit wohl als nicht erhärtet zu erachten oder zumindest verfrüht.

Der *qualitative Vergleich* zeigte, dass sowohl unter altem wie unter neuem Recht eine einheitliche Struktur respektive ein einheitlicher Aufbau weitgehend nicht feststellbar sind – abgesehen von einzelnen Strukturmustern, die wenigstens im Grundaufbau wiederkehren. Hinsichtlich Verständlichkeit der Urteile konnten ebenfalls keine signifikanten Unterschiede zwischen den Urteilen aus dem Jahr 2006 und denjenigen aus dem Jahr 2009 eruiert werden.

Eine festgestellte Veränderung ist, dass im Jahr 2009 tendenziell weniger Ausführungen zur Eintretensfrage erfolgten. Mit anderen Worten verzichtete das Bundesgericht darauf, in dieser Hinsicht unproblematische Verfahrensfragen vertieft abzuhandeln. Diese Veränderung kann wahrscheinlich mit dem Wegfall der Unterscheidung zwischen staatsrechtlicher Beschwerde und Nichtigkeitsbeschwerde erklärt werden, weil dadurch eine gewisse Vereinfachung bei der Wahl des Rechtsmittels eingetreten ist und das Bundesgericht somit keine Abgrenzung zwischen diesen beiden Rechtsmitteln mehr vornehmen muss.

Eine weitere erkannte Veränderung ist überdies, dass im Jahr 2009 Rückweisungsentscheide mit deutlich detaillierteren Anweisungen an die Vorinstanz verbunden waren. Dies scheint eine allgemein beobachtbare Tendenz zu sein, wie auch die Erkenntnisse im privatrechtlichen Bereich zeigen.³²

Schliesslich scheint das Bundesgericht von der mit dem Bundesgerichtsgesetz (im Strafbereich) neu geschaffenen Möglichkeit zur reformatorischen Entscheidung eher zurückhaltend, aber immerhin dort Gebrauch zu machen, wo sich ein Entscheid in der Sache aufdrängt. In Anbetracht der konstanten Praxis, auf Beschwerden trotz Fehlens eines materiellen Antrages – also auch bei einem blossen Rückweisungsantrag – einzutreten, wenn ein Sachentscheid mangels liquiden Verhältnissen ausser Betracht fällt (BGE 134 III 379; Urteil 6B_78/2009 vom 22. September 2009), wäre es eigentlich konsequent, bei gestelltem materiellem Antrag und liquiden Verhältnissen auch stets reformatorisch zu urteilen, wenn eine Beschwerde gutgeheissen wird.

Privatrecht

In *quantitativer Hinsicht* ergab sich die Erkenntnis, dass keine wesentlichen Änderungen feststellbar sind. So ergingen im Jahr 2006 97 publizierte Entscheide, im Jahr 2009 deren 98, und im Jahr 2010 deren 94.

Auch in *qualitativer Hinsicht* liessen sich keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts unter der Geltung des OG und des BGG feststellen. Wo Abweichungen auszumachen waren, konnten diese überwiegend auf die Unterschiede bei den jeweiligen rechtlichen Fragestellungen zurückgeführt werden. Aufgrund der Fragestellung A01 und der getroffenen Auswahl von Urteilen liessen sich jedenfalls *keine erhärteten Gegensätze oder Auffälligkeiten* festmachen.

³² Vgl. die Erkenntnisse bei Fragestellung A02, Privatrecht.

8.2 AUSWIRKUNGEN AUF DIE KOGNITION (A02)

Die *Fragestellung* lautete: Lässt sich in den Urteilen des Bundesgerichts eine Veränderung in der Ausübung der Kognition feststellen (offener oder enger)?

Unter Kognition (Kenntnis/Erkenntnis) wird jener Bereich rechtlicher Kontrollkriterien verstanden, den das Gericht in einem bestimmten Verfahren berücksichtigt.³³

Als wichtigstes *Gesamtergebnis* kann festgehalten werden, dass die Zahl uneingeschränkt überprüfter Sachverhaltsfragen kleiner geworden ist – dies insbesondere im Bereich des Sozialversicherungsrechts.

Öffentliches Recht

Kognitionsveränderungen ergaben sich durch *Gesetzesanpassungen im Zuge der Reform*, vor allem durch die konsequente Einführung des Prinzips der „gerichtlichen Vorinstanz“³⁴, weiter auch durch den Wegfall der Trennung zwischen staatsrechtlicher Beschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach OG³⁵.

Die markanteste Veränderung entstand somit erstens, weil als Vorinstanzen heute meist auch dort Gerichte urteilen, wo ehemals – unter dem OG – Verwaltungsbehörden entschieden; etwa im Fernmelderecht oder im Auslieferungsrecht. Hier ist das Bundesgericht im Gegensatz zu früher nun grundsätzlich an die *Feststellung des Sachverhalts durch die Vorinstanz gebunden*.

Zweitens ergab sich eine bedeutende Kognitionsveränderung im Verfahren der formellen Enteignung, indem Entscheide der eidgenössischen Enteignungsschätzungskommission nun zuerst beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten sind und erst danach der Weg an das Bundesgericht offensteht, wodurch die frühere freie *Überprüfung des Sachverhalts und der Angemessenheit der Schätzung durch das Bundesgericht entfällt*.

Drittens ergab sich eine Erweiterung der Kognition dort, wo anstatt der staatsrechtlichen Beschwerde nun die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten möglich ist, zum Beispiel bei der Anfechtung von Nutzungsplänen. Hier kann das Bundesgericht neu auch die Verletzung von raumplanerischen Bestimmungen des *einfachen Bundesrechts* prüfen, und zwar mit freier Kognition. Nach BGE 136 I 395 gilt Letzteres (wohl zu Recht) auch im Rahmen einer Autonomiebeschwerde. Allerdings wurde in BGE 135 I 302 und 136 I 265 noch die alte, bei der staatsrechtlichen Beschwerde verwendete Formel wiedergegeben, wonach das Bundesgericht im Rahmen der Autonomiebeschwerde nur die Handhabung von eidgenössischem und kantonalem Verfas-

³³ Vgl. Schott, Markus in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, N. 1 ff. zu Art. 95. Hinweis: Der Begriff Kognition wird je nach Rechtsgebiet unterschiedlich definiert. Dies hatte verschiedene Untersuchungsschwerpunkte zur Folge, konnte aber nicht vermieden werden.

³⁴ Dass also bereits als Vorinstanz des Bundesgerichts eine gerichtliche Behörde entscheiden soll. Zur Abgrenzung zwischen den Anforderungen an die gerichtliche Vorinstanz im Öffentlichen Recht und an den doppelten Instanzenzug im Privat- und Strafrecht siehe Errass, Christoph in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, N. 11 ff. zu Art. 130.

³⁵ Also durch die Einführung der Einheitsbeschwerde.

sungsrecht mit freier Kognition prüfte, Gesetzes- und Verordnungsrecht dagegen lediglich unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots. Es ist somit noch unklar, ob das Bundesgericht mit BGE 136 I 395 eine Praxisänderung vornehmen wollte und/oder ob es sich bei den beiden früheren Entscheiden um Versehen handelte.³⁶

Ansonsten sind die Änderungen der Kognition im Sinne der Reform und positiv zu werten.

Für die *Rechtsprechung* wird denn auch angeregt, hinsichtlich der widersprüchlichen Kognitionsformeln bei der Autonomiebeschwerde Klarheit zu schaffen.

Sozialversicherungsrecht

Wie in den anderen Rechtsgebieten, sind seit der Einführung des BGG auch im Sozialversicherungsrecht zur Beantwortung der Frage nach der Kognition Tat- und Rechtsfragen zu unterscheiden. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können insbesondere *Bundesrechtsverletzungen* gerügt werden. Diesbezüglich ist die Kognition umfassend. Für Tatfragen gilt der Grundsatz, dass die Feststellung des Sachverhalts nur noch gerügt werden kann, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung beruht und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann. Eine Ausnahme enthält jedoch Art. 97 Abs. 2 BGG: Richtet sich die Beschwerde gegen einen Entscheid über die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der Unfallversicherung (UV) und Militärversicherung (MV), so kann jede unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Dementsprechend sieht Art. 105 Abs. 3 BGG vor, dass für die Zusprechung oder Verweigerung von Geldleistungen der MV und UV das Bundesgericht nicht an die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz gebunden ist.

Bei der Untersuchung resultierten sodann folgende *Erkenntnisse*: Vor Inkrafttreten des BGG überprüfte das altrechtliche Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) Leistungsstreitigkeiten soweit erkennbar stets mit umfassender Kognition, wobei dies häufig stillschweigend und ohne Ausführungen dazu erfolgte. Die uneingeschränkte Kognition betraf über die Hälfte der in BGE 132 V veröffentlichten Urteile. In einigen Entscheiden hielt das EVG explizit fest, dass es sich nicht um eine Leistungsstreitigkeit handle, weshalb es in der Sachverhaltskognition eingeschränkt sei. In mehreren Urteilen ausserhalb der Leistungsstreitigkeiten äusserte sich das EVG nicht zur Kognition und es ist nicht erkennbar, dass nur eine eingeschränkte Prüfung erfolgt wäre – allerdings handelte es sich oft lediglich um Rechtsfragen.

Durch die Veränderung der Kognitionsregelung nach Einführung des BGG hat sich die Zahl der uneingeschränkt überprüften Sachverhalte *deutlich reduziert*.³⁷ Entsprechend wurde 2009 häufiger als 2006 explizit auf die Beschränkung der Kognition *hingewiesen*.³⁸ Trotz erhöhter Bedeutung und daher grundsätzlich auch erhöhter Sensibilität auf die kognitionsrechtliche Problematik wurden 2009 in einer vergleichbaren Zahl von

³⁶ Aufgrund der Verwendung veralteter Textbausteine. Vgl. dazu auch Tschannen, Pierre in der Besprechung der Staats- und Verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts in ZBJV 2011 S. 810.

³⁷ 28 im Jahr 2006 gegenüber 6 im Jahr 2009.

³⁸ In 7 Urteilen 2006, in 26 Urteilen 2009.

Fällen jedoch keine, oder zumindest *keine umfassenden Ausführungen* zur Kognition gemacht. Es wurde in diesen Fällen wie bereits 2006 insbesondere nicht explizit deklariert, ob die Beurteilung nur Rechtsfragen betraf oder auch Sachverhaltsfragen zu prüfen waren.

Zunehmend komplex präsentiert sich weiter die Rechtsprechung seit der Einführung des BGG im Bereich der Abgrenzung von Tat- und Rechtsfragen. Diesbezüglich ist eine Vielzahl von Urteilen ergangen, die immer wieder neue Fragestellungen betreffen und für die Rechtssuchenden und die Gerichte eine Verkomplizierung der Praxis gebracht haben dürften; wobei anzunehmen ist, dass sich diese Unsicherheiten mittelfristig durch die sich entwickelnde Rechtsprechung *klären* werden. Im Einzelfall dürfte ferner auch die Abgrenzung zwischen einer unter der Geltung des BGG nicht mehr möglichen reinen Angemessenheitskontrolle und dem Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs schwerfallen.

In welchem Ausmass das Bundesgericht durch die Beschränkung der Kognition tatsächlich eine *Entlastung in der Überprüfung* erfahren hat, lässt sich auch nach der vorgenommen Urteilsanalyse nicht zuverlässig feststellen. Für die Beurteilung der Frage, ob beispielsweise der Sachverhalt offensichtlich unrichtig erhoben wurde und somit eine Sachverhaltsbindung besteht oder nicht, muss das Bundesgericht die Akten nämlich gleichwohl im Detail studieren. Eine Entlastung dürfte jedoch im Bereich der Anforderungen an die Urteilsbegründung erfolgt sein, wenn das Bundesgericht seine Kognition als eingeschränkt erachtet – hier beschränkt es sich mitunter ohne Auseinandersetzung mit den Akten auf den Hinweis, dass keine offensichtliche Unrichtigkeit gegeben sei.

Als Anregung für die *Rechtsprechung* ist vorzubringen, dass insbesondere Urteile, die nicht Streitigkeiten über Versicherungsleistungen betreffen, vermehrt Hinweise zur Kognition enthalten sollten. Es ist zur Erhöhung der Transparenz offenzulegen, ob nur (frei überprüfbare) Rechtsfragen zu behandeln sind und – falls nein – ob die Sachverhaltskognition beschränkt ist oder ausnahmsweise nicht. Diesbezüglich mangelt es den untersuchten in BGE 135 V publizierten Urteilen oftmals an der nötigen Klarheit; dies im Gegensatz zu den Urteilen über Versicherungsleistungen, welche eine Beschränkung der Kognition in der Regel explizit ausweisen.

Für die *Gesetzgebung* wird angeregt, die (heute uneingeschränkte) Sachverhaltskognition in der Unfall- und Militärversicherung – welche aufgrund eines politischen Kompromisses auch nach Einführung des BGG erhalten blieb – an jene der bei den übrigen sozialversicherungsrechtlichen Fragen einschlägigen beschränkten Kognition anzupassen, wie dies der Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Mai 2008 zur UVG-Revision bereits vorschlägt. Eine kognitionsrechtliche Ungleichbehandlung lässt sich jedenfalls nicht sachlich begründen.

Strafrecht

Im Strafbereich hat die Ablösung der bisherigen Bundesrechtsmittel durch die Einheitsbeschwerde keine signifikanten Veränderungen in Bezug auf Eintreten und Kognition gebracht. Etwas anderes hätte auch nicht den Intentionen des Gesetzgebers entsprochen. Dieser wollte mit der Einführung der Strafrechtsbeschwerde in erster Linie die Doppelspurigkeit des Rechtsmittelweges beseitigen beziehungsweise diesen vereinfachen.

chen. Darauf weist die bundesgerichtliche Rechtsprechung denn auch immer wieder explizit hin, wenn sie sich entsprechend weitgehend an der früheren Praxis zum OG beziehungsweise zur BStP orientiert. So erfahren etwa die Begriffe „Strafsache“ (Art. 78) und „Bundesrecht“, wie generell die Beschwerdegründe (Art. 95), eine Auslegung, die im Ergebnis die Voraussetzungen an die Beschwerdelegitimation praktisch unverändert belässt. Einzig neu ist bei der Anklagebehörde die Ausdehnung deren Beschwerdelegitimation auf Rügen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte. Keine Änderung festzustellen ist auch bei der Rechtsprechung zum Rügeprinzip und zur Antrags- und Begründungspflicht. Ebenfalls weitergeführt wird schliesslich die Praxis in Bezug auf die grundsätzliche Bindung des Bundesgerichts an die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz sowie der Voraussetzungen an das Vorbringen neuer Tatsachen und Beweismittel. Im Einklang mit dem Ergebnis des Vergleichs der bundesgerichtlichen Praxis der Auslegung der Rechtsmittelbestimmungen vor und nach Inkrafttreten des BGG stehen im Übrigen auch die entsprechenden Nichteintretensquoten. Diese sind weitgehend gleich geblieben – ein Indiz, dass sich Kognition und Rügevoraussetzungen nicht signifikant verändert haben.

Unzutreffend ist diese Schlussfolgerung einzig bei der internationalen Rechtshilfe. In diesem Bereich hat die Voraussetzung des „besonders bedeutenden Falls“ (Art. 84 BGG) zu einer wesentlichen (vom Gesetzgeber gewollten) Einschränkung von Umfang und Intensität der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit, also faktisch zur Einschränkung einer in diesem Sinne verstandenen „Kognition“ geführt. Dies widerspiegelt sich auch in den Nichteintretensquoten, die unter dem neuen Recht auf massiv über 80 Prozent gestiegen sind.

Privatrecht

Hinsichtlich der *Sachverhaltskognition* resultierte, dass sich die massgeblichsten Unterschiede zwischen der Rechtsprechung des Bundesgerichts unter dem OG im Vergleich zum BGG vor dem Hintergrund der massvoll *veränderten Rechtsgrundlagen* ergeben haben: Insbesondere Art. 64 Abs. 1 f. sowie Art. 105 Abs. 1 OG statteten das Bundesgericht mit einer tendenziell weiter reichenden Kognition in dieser Hinsicht aus, was sich zumindest teilweise auch in den untersuchten Rechtsprechungsbeispielen des Jahres 2006 widerspiegelt, in welchen das Bundesgericht die Sache zur Ergänzung an die Vorinstanz zurückwies.³⁹ Ferner befasst sich das Bundesgericht unter der Geltung des BGG in der Regel generell nur relativ kurz mit Fragen, welche Tatsachenfeststellungen betreffen.

Unter der schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO), welche bundesrechtliche Vorschriften zur Sachverhaltsermittlung enthält, könnte sich dies freilich ändern. Die Abgrenzung zwischen Rechts- und Sachverhaltsrüge dürfte für das Bundesgericht komplexer werden, zumal sich vorinstanzliche Fehler bei der Sachverhaltsermittlung in der Tendenz häufiger als *Verletzung von Bundesrecht* im Sinne von Art. 95 BGG darstellen könnten.

Weit grössere Unterschiede lässt die bundesgerichtliche Rechtsprechung mit Blick auf das *Rügeprinzip* erkennen. Was die Unterschiede zwischen OG und BGG betrifft, so

³⁹ Vgl. dazu Anhang A4, Ergebnis der qualitativen Analyse Bereich Privatrecht bezüglich Fragestellung A02.

steht dieser Aspekt der Rechtsanwendungskognition im Vordergrund. So erhellte, dass sich das Bundesgericht unter der Geltung des BGG rund siebenmal mehr mit dem Rügeprinzip befasst hat als unter der Geltung des OG. Ebenfalls erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass das Bundesgericht wegen formellen Ungnügens der Beschwerdeschrift – sprich, weil die Rügeobliegenheit ungenügend erfüllt wurde – in sieben der untersuchten Urteile (teilweise) nicht auf die Beschwerde eingetreten ist. Insofern lässt sich erkennen, dass das Bundesgericht der *ratio legis der Bundesrechtspflegerevision* entsprechend seine Rechtsanwendungskognition deutlich enger hält.

Hinsichtlich der *Entscheidungsfällungskognition* bleibt festzuhalten, dass *keine wesentlichen Unterschiede* zwischen der Rechtsprechung unter dem OG und dem BGG festgestellt werden konnten. Tendenziell liegen minim weniger reformatorische, jedoch mehr kassatorische Urteile vor, welche dafür mit relativ direkten und klaren Anweisungen an die Vorinstanz versehen sind.

Insgesamt ergibt sich somit, dass die Änderungen durch die Reform als nicht allzu bedeutend und *gemäss deren Stossrichtung* einzustufen sind.

8.3 VERÄNDERUNG ZWISCHEN- UND ENDENTSCHEID (A 03)

Die *Fragestellung* lautete: Sind Unterschiede zur früheren Auslegung der Begriffe „Endentscheid“ und „Zwischenentscheid“ festzustellen?

Endentscheide sind diejenigen Entscheide, welche das Verfahren abschliessen. Zwischenentscheide schliessen das Verfahren gerade nicht ab, sondern regeln nur eine formell- oder materiellrechtliche Frage *im Hinblick* auf die Verfahrenserledigung.⁴⁰

Als *Gesamtergebnis* kann festgehalten werden, dass durch die Kategorisierung vieler Teil- und Rückweisungsentscheide als Zwischenentscheide eine erhebliche Veränderung stattgefunden hat, die vor dem Hintergrund der Reformziele ambivalent zu beurteilen ist.

Öffentliches Recht

In Bezug auf *Endentscheide* ist im Öffentlichen Recht nur ein minimaler Unterschied festzustellen: So wurde ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid über Einsprachen gegen einen Nutzungsplan unter altem Recht als Endentscheid im Sinne von Art. 86 f. OG betrachtet, obschon der Plan noch der Genehmigung durch den Regierungsrat bedurfte. Nach neuer Praxis liegt ein letztinstanzlicher Endentscheid über einen Nutzungsplan nur vor, wenn die für die Verbindlichkeit des Plans notwendige *kantonale Genehmigung* nach Art. 26 Abs. 3 RPG (Raumplanungsgesetz) bereits vorliegt und in das letztinstanzliche Verfahren miteinbezogen wurde.

⁴⁰ Vgl. dazu Uhlmann, Felix in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, Art. 90 bis 93.

Bezüglich der *Zwischenentscheide* sind jedoch markante Unterschiede feststellbar, da zu dieser Kategorie nun auch diejenigen Grundsatzentscheide gerechnet werden, die einen Teilaspekt einer Streitsache beantworten und als sogenannte Teilentscheide bezüglich ihrer Anfechtung bisher einem Endentscheid gleichgestellt worden sind. Weil der Begriff Teilentscheid nun aber enger ist als der bisherige von der Praxis entwickelte Begriff, und da Endentscheide nur diejenigen sind, welche das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG), blieb dem Bundesgericht nichts anderes übrig, als Grundsatzfragen über materielle Teilaspekte einer Streitsache neu unter den Begriff „Vor- oder Zwischenentscheid“ im Sinne von Art. 93 BGG zu subsumieren. Beispiele dafür sind die Bewilligung nach Art. 24 RPG für eine standortgebundene Baute ausserhalb der Bauzone mit Rückweisung an die Vorinstanz zur Weiterführung des Verfahrens, oder etwa – in Staatshaftungsprozessen – die Bejahung der Rechtswidrigkeit der Unterlassung mit Rückweisung an die Vorinstanz zur Fortsetzung des Verfahrens.

Nach der Praxis des Bundesgerichts soll dem *prozessökonomischen Anliegen* des früheren Teilentscheids⁴¹ im Rahmen von Art. 93 BGG⁴² Rechnung getragen werden, sofern dies nicht den Grundsätzen der Koordination widerspricht oder ein Abwarten des Endentscheids aus anderen Gründen nötig oder zumutbar ist.

Noch nicht restlos klar ist, ob das Bundesgericht als *nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG auch tatsächliche Nachteile anerkennt*. In BGE 135 II 30 E. 1.3.4 S. 36 wird einerseits mit Verweis auf BGE 134 III 188 E. 2.1 S. 190 verlangt, dass der Nachteil rechtlicher Natur sein müsse (so auch BGE 137 III 380 E. 1.2.1 S. 382), anschliessend aber bemerkt, dass auch ein rein tatsächlicher (wirtschaftlicher) Nachteil genügen könne, sofern es nicht nur um eine Verzögerung oder Verteuerung des Verfahrens gehe (Hinweis auf BGE 134 II 137 E. 1.3.1 S. 140).⁴³

Übereinstimmend mit dem früheren Recht erklärt das Bundesgericht, eine blosser Verzögerung oder Verteuerung des Verfahrens sei grundsätzlich noch kein nicht wieder gutzumachender Nachteil; ein solcher drohe aber, wenn bereits die bisherige Verfahrensdauer keinen Rechtsschutz innert angemessener Frist mehr gewährleiste oder wo die Pflicht zur Leistung eines Kostenvorschusses den Beschwerdeführer in den Konkurs treiben könnte. Wie unter altem Recht stellt ein *Rückweisungsentscheid* für eine beschwerdeberechtigte Gemeinde oder Bundesbehörde dann einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar, wenn er sie zwingt, einen von ihr als falsch erachteten Entscheid zu fällen, den sie dann selber wieder anfechten müsste.

Möglicherweise praktisch, aber dogmatisch fragwürdig ist die mitunter verfolgte Vorgehensweise, die Frage des nicht wieder gutzumachenden Nachteils nicht abschliessend zu klären und auf die Beschwerde einzutreten mit der Begründung, die Beschwerde sei ohnehin offensichtlich abzuweisen oder gutzuheissen.

⁴¹ Insbesondere der selbstständigen Anfechtbarkeit der im kantonalen Baurecht bekannten Vorentscheide und generellen Baubewilligungen.

⁴² Insbesondere Abs. 1 Bst. a: „nicht wieder gutzumachender Nachteil“.

⁴³ In BGE 137 III 380 E. 1.2.1 S. 382 wird zwar betont, ein rein tatsächlicher Nachteil genüge nicht; es wird dann aber auf BGE 135 II 30 E. 1.3.4 und 1.3.5 verwiesen, der diesen Grundsatz relativiert.

Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass der Begriff Endentscheid unter neuem Recht weitestgehend identisch ausgelegt wird, während der Begriff Zwischenentscheid neu auch den früheren, von der Praxis entwickelten Begriff des Teilentscheids mitumfasst, was selbstverständlich eine beträchtliche Entlastung des Bundesgerichts in diesem Bereich zur Folge hat – jedoch auch eine *Mehrbelastung für die Kantone* bewirkt.

Als *Anregung für die Rechtsprechung* resultiert Folgendes: Noch ist nicht restlos klar, ob das Bundesgericht als *nicht wieder gutzumachenden Nachteil* im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG auch tatsächliche Nachteile anerkennt (siehe oben). Diese Frage sollte geklärt werden.

Als *Anregung für den Gesetzgeber* wird die Überprüfung vorgeschlagen, ob die Kategorie „Teilentscheide nach Art. 91 BGG“ nicht erweitert und auf die unter dem OG als solche anerkannten Entscheide ausgedehnt werden sollte. Es ist anzunehmen, dass die Optik des Gesetzgebers diesbezüglich allzu stark auf die Entlastung des Bundesgerichts gerichtet war und so zu wenig die daraus resultierende, unnötige Belastung unterer Instanzen und somit die Verlängerung einiger Verfahren berücksichtigt hat. Problematisch ist unter diesem Gesichtspunkt vor allem Art. 93 Abs. 3 BGG, wonach selbstständig anfechtbare Zwischenentscheide, die nicht angefochten werden, noch mit dem folgenden Endentscheid angefochten werden können. Damit geht der Zweck der selbstständigen Anfechtbarkeit solcher Zwischenentscheide – die rechtskräftige Vorabklärung eines Teilaspekts – verloren. Zu prüfen wäre im Weiteren auch, ob in Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG nicht auf das zusätzliche Kriterium „[...] und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde“ verzichtet werden könnte. Dieses Kriterium erscheint nämlich derart unbestimmt, dass sowohl für die kantonalen Gerichte als auch für die Rechtsuchenden eine grosse Unsicherheit bezüglich der selbstständigen Anfechtbarkeit besteht; allgemein gültige Merkmale fehlen bisher jedenfalls. Ebenso dürfte dieses Kriterium entbehrlich sein, wenn sofort ein Endentscheid resultieren könnte.

Sozialversicherungsrecht

Nach Inkrafttreten des BGG änderten die sozialrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts ihre Praxis und qualifizierten den typischen Rückweisungsentscheid, mit dem die Verwaltung zur Vornahme weiterer Abklärungen und zur anschliessenden Neuverfügung verpflichtet wird, neu als *Zwischenentscheid* im Sinn von Art. 93 BGG. Die selbstständige Anfechtung ist den Parteien also nur noch möglich unter den einschränkenden Voraussetzungen des „nicht wieder gutzumachenden Nachteils“ beziehungsweise des „sofort herbeiführbaren Endentscheids und der Ersparnis von bedeutendem Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren“.

Oftmals sind zur Leistungsbeurteilung aufwändige Sachverhaltsabklärungen notwendig. Der Abklärungsapparat ist grundsätzlich auf Verwaltungsstufe angesiedelt. Die Sozialversicherungen haben im Rahmen des ihnen obliegenden Untersuchungsgrundsatzes den Sachverhalt von Amtes wegen und auf eigene Kosten abzuklären; dies erledigen sie unter Beizug von externen und internen Ressourcen. In vielen Fällen erweist sich aber im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren der Sachverhalt als zu wenig abgeklärt. Im untersuchten Zeitraum nahmen die Gerichte diese Abklärungen in aller Regel

nicht selbst vor, sondern hoben den Entscheid der Verwaltung auf und wiesen die Sache zur weiteren Abklärung und anschliessenden Neuverfügung an diese zurück. Obwohl das Bundesgericht die Rückweisungspraxis in Bezug auf medizinische Abklärungen mit einer in BGE 137 V 210 vorgenommenen Praxisänderung eingeschränkt hat, sind Rückweisungsentscheide im Sozialversicherungsrecht insgesamt noch immer häufig. Vor Inkrafttreten des BGG stellten Rückweisungsentscheide kantonaler Instanzen *Endentscheide* dar. Das ehemalige EVG ging soweit ersichtlich stets stillschweigend davon aus, dass der Rückweisungsentscheid den Verfahrensabschnitt abgeschlossen habe und daher als Endentscheid zu betrachten sei. Die Rückweisungsentscheide waren somit ohne weiteres von allen Parteien anfechtbar, etwa mit dem Argument, weitere Abklärungen seien unnötig. Dies hat sich nun unter dem BGG in der Praxis der sozialrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts *geändert*.

Weiter erhellte, dass seit dieser Praxisänderung Fragen, ob ein End- oder ein Zwischenentscheid vorliegt und ob ein Zwischenentscheid ausnahmsweise selbstständig anfechtbar ist, *erheblich an Bedeutung gewonnen* haben. Wie die Ausführungen zu den einzelnen Urteilen im Anhang⁴⁴ zeigen, ist die Rechtsprechung durchaus komplex. So kann etwa die Verwaltung einen Rückweisungsentscheid dann anfechten, wenn er Weisungen enthält, an die sie nach Vornahme der weiteren Abklärungen gebunden wäre – die Anfechtung ist jedoch nur in Bezug auf diese Weisungen und nicht umfassend möglich. Ein solches Anfechtungsrecht steht der versicherten Person, einer anderen berührten Versicherung oder der an sich legitimierten Aufsichtsbehörde *hingegen nicht zu*.

Unter dem Aspekt der *Entlastung* des Bundesgerichts ist weiter festzuhalten, dass sich eine solche in der ersten Phase nach der Reform *wohl nicht eingestellt hat*; die Rechtsunsicherheit war erheblich. Auf viele Beschwerden ist das Bundesgericht mangels selbstständiger Anfechtbarkeit des Rückweisungsentscheids nicht oder nicht vollumfänglich eingetreten. Der Aufwand zur Begründung dieser Entscheide war teilweise aber sehr umfangreich. Die Situation dürfte sich hingegen unterdessen weitgehend geklärt haben mit dem Ergebnis, dass ein Grossteil der Rückweisungsentscheide – jene ohne verbindliche Weisungen an die Vorinstanz – nicht mehr angefochten werden können. Die Rückweisungsentscheide mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz können *nur in diesem Ausmass* und *nur noch von der Vorinstanz* – und nicht mehr von der versicherten Person – angefochten werden.

Die sozialrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts verzeichnen zudem einen *Rückgang der Beschwerden*. Die Zahl der erledigten Urteile ist aber im Vergleich der Jahre 2006 und 2009 leicht gestiegen. Welcher Anteil davon auf Nichteintreten lautet, weil das angefochtene erstinstanzliche Urteil einen nicht anfechtbaren Zwischenentscheid darstellt, liess sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht mit vertretbarem Aufwand erheben. In Bezug auf die analysierten einschlägigen Urteile ist lediglich festzuhalten, dass wegen der Rückweisungsproblematik *nur auf zwei Beschwerden ganz oder nicht eingetreten wurde*. Zudem wurde in zwei weiteren Urteilen *nicht auf Anträge in Beschwerdeantworten von Versicherten eingetreten*, die selbst nicht beschwerdelegitimiert waren.

⁴⁴ Vgl. Anhang 4, Ergebnis der qualitativen Analyse Bereich Sozialversicherungsrecht bezüglich Fragestellung A03.

Als *Anregung an die Rechtsprechung* wird postuliert, dass es vor dem Hintergrund der prozessualen Rechtsgleichheit im Verfahren problematisch erscheint, dass heute Rückweisungsentscheide kantonaler Gerichte, die verbindliche Weisungen an die Vorinstanz enthalten, unmittelbar nur von dieser und nicht von der am Verfahren beteiligten ursprünglich Beschwerde führenden Person angefochten werden können. Im von der Verwaltung eingeleiteten bundesgerichtlichen Verfahren kann der Beschwerdegegner zudem keine eigenständigen Anträge vorbringen; das Bundesgericht erachtet sich aufgrund von Art. 107 Abs. 1 BGG an die Anträge der Verwaltung gebunden. Um seine Anträge beurteilen zu lassen, muss der Beschwerdegegner abwarten, bis der Bundesgerichtsentscheid ergeht, danach die Verwaltung die weiteren Abklärungen vornimmt und neu verfügt, um dann diese Verfügung anfechten zu können. Solche Ergebnisse sind auch in Anbetracht der Mehrbelastung sämtlicher Instanzen (einschliesslich des Bundesgerichts) unbefriedigend. Selbst wenn mit der aktuellen höchstrichterlichen Rechtsprechung in Kauf genommen wird, dass bei Rückweisungsentscheiden unter Umständen höchstens eine Partei – die Verwaltung – beschwerdelegitimiert ist, so wäre dafür zu halten, dass zumindest die *Anträge* der nicht zur Beschwerde legitimierten Partei *vollumfänglich zu hören* sind.

Unklarheit besteht im Weiteren in Bezug auf die selbstständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden gestützt auf Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG, also dann, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Hier wäre seitens des Bundesgerichts eine diesbezügliche Präzisierung wünschenswert, *in welchem Ausmass* das Beweisverfahren mutmasslich Zeit oder Kosten auslösen müsste. Zumindest würden entsprechende Richtwerte die Transparenz bei Eintretensentscheiden erhöhen.

Als *Anregung für die Gesetzgebung* ist Folgendes – hier nur mittelbar im Zusammenhang mit der Fragestellung A03 stehendes – vorzubringen: Die erläuterte Problematik um das *Antragsprinzip* führt im Zusammenhang mit Rückweisungsentscheiden bei etwas umfassenderer Betrachtung zur Frage, ob die zu Art. 107 Abs. 1 BGG entwickelte Praxis im Sozialversicherungsrecht *überhaupt gangbar* ist. Im Sozialversicherungsrecht ist die Durchsetzung des objektiven Rechts zentral. So beruhen Leistungen auf gesetzlich geregelten Ansprüchen, die im Interesse der Versichertengemeinschaft möglichst rechtsgleich zu gewähren sind. Vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips und der Rechtsgleichheit bleibt für vergleichsweise Erledigungen etwa von Leistungsgesuchen, aber auch von Beitrags- oder Rückforderungsstreitigkeiten wenig Raum. Eine *Bindung* des Bundesgerichts an die Anträge der Parteien erscheint im Sozialversicherungsrecht grundsätzlich problematisch. Unter Umständen verhindern die Anträge nämlich eine gesetzmässige Leistungsausrichtung, Beitragsfestsetzung usw. Erschwerend kommt die Tatsache hinzu, dass die überwiegende Mehrheit der sozialversicherungsrechtlichen Fälle Dauersachverhalte betrifft, die bei Sachverhaltsveränderungen gesetzeskonform zu revidieren sind. De lege ferenda wäre somit zu prüfen, ob das Antragsprinzip im Sozialversicherungsrecht fallenzulassen ist.

Strafrecht

Der Grundsatz, dass sich das Bundesgericht als oberste rechtsprechende Behörde des Bundes in der Regel nur einmal mit der gleichen Streitsache befassen soll, galt schon

vor Inkrafttreten des BGG. Dass demnach grundsätzlich nur ein „Endentscheid“ Beschwerdeobjekt sein kann, steht jetzt nur neu im Gesetz, ist aber nicht neu. Und weil sich Vor- und Zwischenentscheide als Nicht-Endentscheide definieren, hat sich bezüglich des Verständnisses und der Auslegung dieser Begriffe nichts geändert. Unverändert geblieben sind auch die Voraussetzungen, unter denen gegen Vor- und Zwischenentscheide Beschwerde geführt werden kann. Das gilt insbesondere für die Praxis zum „nicht wieder gutzumachenden Nachteil“ und zur Frage, wann eine Zeit- beziehungsweise Kostenersparnis im Sinne der zweiten Ausnahme vom Grundsatz der auf Endentscheide beschränkten Anfechtung vorliegt. Als Folge des praktisch unverändert geltenden Rügeprinzips sind schliesslich auch die Anforderungen an die Beschwerdebegründung weitgehend gleich geblieben. Der Vergleich der bundesgerichtlichen Praxis vor und nach Inkrafttreten des BGG im Strafbereich hat demnach eine weitgehend übereinstimmende Auslegung der Begriffe „Endentscheid“ und „Zwischenentscheid“ ergeben.

Wie bei Frage A02 gilt auch bei A03 die vorstehende, zusammenfassende Feststellung *nicht* für die internationale Rechtshilfe: Hier hat der von Art. 84 BGG verlangte „besonders bedeutende Fall“ den Beschwerdeweg entscheidend verändert, was sich im Ergebnis auf die (Eintretens-)Praxis auswirkt. Diese ist generell – also sowohl bezüglich End- oder Zwischenentscheid – wesentlich restriktiver geworden; neu kommt im Bereich der Rechtshilfe faktisch ein Annahmeverfahren zur Anwendung.

Privatrecht

Als *Gesamtresultat* ist vorab festzuhalten, dass im privatrechtlichen Bereich die aktuelle Rechtsprechung zur Frage, ob ein *Endentscheid* vorliegt oder nicht, mehr Klarheit und Verständlichkeit gebracht hat. Dies hängt nicht nur mit der Legaldefinition gemäss BGG zusammen, sondern auch mit der grosszügigeren materiellen Umschreibung des „Endentscheids“, welcher zu einem verbesserten Rechtsschutz und zu einfacherer Rechtsanwendung führt. Würde der *Arrest* aber ebenfalls als Endentscheid qualifiziert, wie dies die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Teil vorschlägt, so erschiene eine diesbezügliche Praxis des Bundesgerichts allerdings geradezu als *überschiessend*.

Auch im Zusammenhang mit dem *Teilentscheid* ergibt sich Neues. Der Begriff wurde nun unmittelbar in den Gesetzestext aufgenommen und es wird als Voraussetzung zur Anfechtung von solchen Teilentscheiden keine Präjudizwirkung mehr hinsichtlich der übrigen nicht behandelten Rechtsbegehren verlangt. Die Anforderungen an eine Beschwerde gegen einen Teilentscheid sind unter dem BGG demzufolge niedriger.

Was die *Vor- und Zwischenentscheide* betrifft, so bleibt die Tatsache bedeutsam, dass gegen *selbstständig eröffnete* Vor- und Zwischenentscheide ausserhalb des Zuständigkeits- und Ausstandsbereichs auch unter den *alternativen Voraussetzungen* von Art. 93 Abs. 1 Bst. a und b BGG Beschwerde geführt werden kann. Demgegenüber konnte unter dem OG die *Berufung* gegen selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide lediglich unter der Bedingung ergriffen werden, dass dadurch sofort ein Endentscheid und so ein bedeutender Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren erspart werden konnte. Dies entsprach also im Grossen und Ganzen der Voraussetzung von Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG. Gleichzeitig konnten selbstständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide mittels *staatsrechtlicher Beschwerde* bloss unter der Voraussetzung angefochten werden, dass ein nicht leicht wieder gutzumachender

Nachteil drohte, was mit der heutigen Regelung in Art. 93 Abs. 1 Bst. a BGG übereinstimmt.

Vor dem Hintergrund der *Einheitsbeschwerde* erscheint die heutige Regelung somit weniger komplex und gleichzeitig für den Rechtsuchenden etwas weniger restriktiv als diejenige des OG. Tiefgreifende Änderungen sind im privatrechtlichen Bereich jedoch nicht auszumachen; das Bundesgericht bezieht sich denn auch heute noch ausdrücklich auf die Normierung unter dem OG.

8.4 BEGRÜNDUNGSPFLICHT UND RÜGEPRINZIP (A04)

Die *Fragestellung* lautete: Wie legt das Bundesgericht die Anforderungen an die Begründungspflicht oder das Rügeprinzip aus und wie ist die heutige Praxis zu beurteilen?

Begründungspflicht bedeutet, dass in der Beschwerdebegründung in gedrängter Form darzulegen ist, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt.⁴⁵

Im *Ergebnis* sind in der Praxis des Bundesgerichts bezüglich der Begründungspflicht und des Rügeprinzips *keine Unterschiede* nach altem und neuem Recht erkennbar. Die einfache Begründungspflicht nach Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG wird gleich ausgelegt wie früher jene nach Art. 108 Abs. 2 OG, die qualifizierte Begründungspflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG gleich wie früher jene nach Art. 90 Abs. 1 Bst. b OG. Die Begründungspflicht gilt auch hinsichtlich des Vorhandenseins der Eintretensvoraussetzungen. Weniger strenge Anforderungen stellt das Bundesgericht an Laienbeschwerden.

In der Regel begnügt sich das Bundesgericht damit, vorab die aus der bisherigen Rechtsprechung bekannten Grundsätze/Anforderungen wiederzugeben (Textbausteine mit Variationen), um anschliessend mehr oder weniger *pauschal* zu sagen, dass die Rechtschrift oder Teile davon beziehungsweise die Vorbringen zu einzelnen Rügen – oft zur Willkürzüge – diesen Anforderungen nicht genüge.

Wie bereits erwähnt, wurden auf Anregung der Begleitgruppe zudem auch nicht in der amtlichen Sammlung publizierte Urteile analysiert; diese Auswertung von 23 nicht publizierten Urteilen des Jahres 2010 hat aber zu keinen weitergehenden Erkenntnissen geführt. Da in den Entscheiden die Vorbringen der Beschwerdeführenden regelmässig nur zusammenfassend wiedergegeben werden, ist ohne Kenntnis der Rechtsschriften schwer zu beurteilen, ob die Praxis des Bundesgerichts streng ist oder nicht.

Indessen ist zu bemerken, dass das Bundesgericht in Grenzfällen und bei Nichteintreten wegen ungenügender Begründung oft anmerkt, die Beschwerde sei beziehungsweise wäre ohnehin materiell unbegründet, und dabei nicht selten recht ausführliche materielle Erwägungen folgen lässt.

⁴⁵ Gemäss Art. 42 Abs. 1 und 2 sowie Art. 106 Abs. 2 BGG. Vgl. hierzu Merz, Laurent in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, N. 37 ff. zu Art. 42.

8.5 BEGRIFF DES SCHÜTZENSWERTEN INTERESSES (A05)

Die *Fragestellung* lautete: Wird der Begriff des „Schützenswerten Interesses“ in der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anders ausgelegt als in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss OG?

Mit dem Kriterium des „Schützenswerten Interesses“ soll sichergestellt werden, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur jenen Personen offen steht, die vom angefochtenen Akt besonders berührt sind.⁴⁶

Die Untersuchung der Fragestellung A05 hat ergeben, dass unter dem BGG *keine wesentliche Veränderung der Praxis* gegenüber jener unter dem OG feststellbar ist.

Das Bundesgericht führt aus, Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c BGG entsprächen Art. 103 Bst. a OG. Demnach bleibe die alte Rechtsprechung gültig. Allerdings ist der Wortlaut von Art. 89 Abs. 1 Bst. b BGG enger („besonders schutzwürdig“), was die Botschaft an das Parlament damit begründet, dass die altrechtliche Praxis bei Drittbeschwerden manchmal zu grosszügig gewesen sei. Die neue Praxis lässt *faktisch aber keine Verschärfung* erkennen. Weiterhin genügt ein bloss indirektes Betroffensein beziehungsweise Interesse nicht. Nicht völlig eindeutig ist indessen nach wie vor, wann ein Interesse als *direktes* anerkannt wird und wann nicht.

Weiter lehnte es das Parlament bezüglich der Legitimation des Kantons im Rahmen von Art. 89 Abs. 1 BGG ausdrücklich ab, die restriktive Praxis des Bundesgerichts zu Art. 103 Bst. a OG durch eine Gesetzesänderung zu lockern, wonach die Kantonsregierung zur Beschwerde ermächtigt worden wäre, wenn es für den Kanton um bedeutende Mehrausgaben oder einen erheblichen Verlust an Einnahmen gegangen wäre. Es ist denn faktisch auch *weder eine Lockerung noch eine Verschärfung der Praxis zu erkennen*. Auch bezüglich der Legitimation der Gemeinden – sofern „gleich oder ähnlich wie Private betroffen“ beziehungsweise „in hoheitlichen Befugnissen und Aufgaben berührt und ein schutzwürdiges öffentliches Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids“ – hat das Bundesgericht, soweit ersichtlich, seine bisherige *Praxis unverändert* weitergeführt.

Nicht völlig klar ist jedoch in Bausachen die Rechtsprechung bezüglich des „*praktischen Nutzens*“, den der Beschwerdeführer aus einer Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen können muss, damit seine Beschwerdelegitimation anerkannt wird. Nach BGE 133 II 249 fehlt es an einem praktischen Nutzen für den beschwerdeführenden Nachbarn, wenn sich die Beschwerde bloss gegen die innere Ausgestaltung eines Gebäudes richtet, auch wenn im Falle der Gutheissung der Beschwerde die Baubewilligung verweigert werden müsste. Gleiches gilt nach dem Entscheid 1C_267/2007 vom 28. Februar 2008, wenn bloss eine übermässige Beschattung einer Drittparzelle gerügt wird. Nach dem Entscheid 1C_236/2010 vom 16. Juli 2010 genügt es dagegen schon, wenn mit der Beschwerde erreicht werden kann, dass die

⁴⁶ Vgl. Waldmann, Bernhard in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, N. 1 ff. zu Art. 89.

Baubewilligung nicht erteilt wird, auch wenn nach einer Projektänderung, die dem Beschwerdeführer keinen praktischen Nutzen bringen würde, eine Baubewilligung erteilt werden könnte.

Im Übrigen hat auch die Auswertung von 22 *nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen* des Jahres 2010 zu *keinen andern Erkenntnissen* geführt.

Folgende *Anregungen für die Rechtsprechung* resultieren: Die restriktive Praxis des Bundesgerichts zur Legitimation der öffentlichen Gemeinwesen ist nicht immer leicht verständlich, für diese daher oft schwer nachvollzieh- und voraussehbar und mitunter sogar unbefriedigend. Das Bundesgericht hat zwar wenig Spielraum seine Praxis zu lockern, da das Parlament bezüglich der Legitimation der Kantone eine gesetzliche Lockerung ausdrücklich abgelehnt hat. Das müsste das Bundesgericht aber nicht zwingend daran hindern, den Begriff des *schutzwürdigen Interesses etwas grosszügiger auszulegen*, ohne dass es so weit gehen müsste, wie es der Gesetzesentwurf vorgesehen hatte.

So ist nicht recht einzusehen, weshalb das Gemeinwesen als Gläubiger einer (behaupteten) Steuerforderung nicht in schutzwürdigen Interessen betroffen sein soll. Nicht recht verständlich ist im Weiteren, weshalb auch die Gemeinden – mit den Worten des Bundesgerichts – „jedenfalls nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden“ sollen. Bei Steuerdomizilstreitigkeiten etwa sind die Gemeinden immerhin potenzielle Gläubigerinnen von Steuerforderungen und nicht bloss indirekt in ihren fiskalischen Interessen betroffen. Auch leuchtet das im Entscheid BGE 136 II 274 E. 4.2 angeführte Argument nicht ein, wonach der Verfahrensablauf vor den Vorinstanzen über Gebühr erschwert würde, wenn man „jede Betroffenheit in fiskalischen Interessen“ genügen liesse. In diesem Zusammenhang ist ferner auch nicht wirklich einzusehen, weshalb sich eine Gemeinde nicht gegen eine willkürliche Auferlegung von Prozesskosten wehren können soll.

Die Rechtsprechung zum öffentlichen Baurecht muss überdies klären, *worin der praktische Nutzen für den Beschwerdeführer* bestehen muss, das heisst, ob ein prozessualer Nutzen genügt oder ob ein Nutzen in der Sache nötig ist.

8.6 AUSNAHMEKATALOG (A06)

Die *Fragestellung* lautete: Gibt es eine hohe Anzahl von Urteilen mit aufwändigen Abklärungen zum Vorliegen einer Ausnahme gemäss Art. 83 BGG? Lässt sich feststellen, wie diese Ausnahmen ausgelegt werden?

Gemäss Art. 191 BV hat der Gesetzgeber grundsätzlich den Zugang zum Bundesgericht zu gewährleisten, kann diesen aber für bestimmte Sachgebiete ausschliessen. Hierzu dient Art 83 BGG.⁴⁷

⁴⁷ Vgl. Häberli, Thomas in Niggli, Marcel A.; Uebersax, Peter; Wiprächtiger, Hans (Hrsg.) (2011): Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel, N. I ff. zu Art. 83.

Von einer hohen Anzahl von Urteilen mit aufwändigen Abklärungen zum Vorliegen einer Ausnahme gemäss Art. 83 BGG kann *zusammenfassend* nicht gesprochen werden.

Die 169 in der amtlichen Sammlung publizierten Bundesgerichtsentscheide der Jahrgänge 2009 und 2010 enthalten insgesamt nur 30 Abklärungen zu Art. 83 BGG, teilweise in nicht publizierten Erwägungen. 18 Erwägungen weisen einen Umfang von weniger als einer Seite auf, zehn einen Umfang von ein bis zwei Seiten und nur *zwei* einen Umfang von mehr als zwei Seiten – also sehr wenig. Diese Erwägungen – einmal zweieinhalb und einmal sechs Seiten lang – betreffen darüber hinaus beide Art. 83 Bst. c Ziff. 2 BGG, sprich die Frage, ob grundsätzlich ein Anspruch auf Bewilligung nach Aufenthalts- und Niederlassungsgesetz (ANAG)/Ausländergesetz (AuG), Freizügigkeitsabkommen oder Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht. Thematisch betrafen 17 der 30 Abklärungen das Ausländerrecht⁴⁸, die übrigen Abklärungen verteilten sich auf die Art. 83 Bst. b, f, g, h, j, p, t und v BGG. Ein *Ausschluss* nach Art. 83 BGG wurde dabei *nur sechsmal* angenommen, dreimal die ordentliche Einbürgerung betreffend⁴⁹, zweimal Ergebnisse einer Prüfung⁵⁰ und einmal das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis⁵¹.

Am aufwändigsten und häufigsten war die Klärung der Frage, ob ein grundsätzlicher Anspruch auf eine *Aufenthaltsbewilligung*⁵² besteht, was in allen referierten Fällen bejaht wurde.

Die Klärung der Frage, ob es sich in einem Streitfall aus dem öffentlichen Beschaffungsrecht um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelt⁵³, erforderte eineinhalb Seiten. An dieses Eintretenskriterium werden zudem ziemlich *hohe Ansprüche* gestellt: So genügt es zum Beispiel nicht, dass die Frage durch das Bundesgericht noch nie entschieden worden ist.

Zu den 24 aufgrund der Anregung aus der Begleitgruppe zusätzlich untersuchten, nicht in der amtlichen Sammlung publizierten Urteilen des Jahres 2010 bleibt Folgendes anzumerken: Mit Ausnahme von zwei Urteilen, die Erwägungen von einer Seite beziehungsweise eineinviertel Seiten zur Frage der „vermögensrechtlichen Angelegenheit“⁵⁴ beziehungsweise des grundsätzlichen Anspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung⁵⁵ umfassen, begnügen sich alle übrigen untersuchten Urteile mit einem *kurzen Hinweis* auf den entsprechenden Ausschluss nach Art. 83 BGG oder befassen sich höchstens mit wenigen Zeilen zu dieser Frage.

⁴⁸ Die Frage des Ausschlusses nach Art. 83 Bst. c BGG, insbes. Ziff. 2.

⁴⁹ Art. 83 Bst. b BGG.

⁵⁰ Art. 83 Bst. t BGG.

⁵¹ Art. 83 Bst. g BGG.

⁵² Gemäss Art. 83 Bst. c Ziff. 2 BGG; nach ANAG/AuG, Freizügigkeitsabkommen oder EMRK.

⁵³ Art. 83 Bst. f Ziff. 2 BGG.

⁵⁴ Art. 83 Bst. g BGG.

⁵⁵ Art. 83 Bst. c Ziff. 2 BGG.

8.7 EINFÜHRUNG DER EINHEITSBESCHWERDE (A07)

Die *Fragestellung* lautete: Haben Fälle abgenommen, die sich ausführlich mit komplizierten Eintretensfragen⁵⁶ auseinandersetzen (insbesondere bezüglich Rechtsmittelwahl und Legitimation)?

Zusammenfassend konnte beobachtet werden, dass *komplizierte Eintretensfragen tendenziell zugenommen* haben.

Der durchschnittliche Umfang der Eintretenserwägungen betrug im Band 132 1,11 Seiten; davon mehr als eine Seite bei zwölf Urteilen. Im Band 135 betrug der Umfang 1,17 Seiten, davon mehr als eine Seite bei 15 Urteilen. Im Band 136 betrug der Umfang durchschnittlich 1,42 Seiten, davon mehr als eine Seite bei 30 Urteilen.

Weiter sind drei und mehr Seiten Eintretenserwägungen im Jahr 2006 in fünf Urteilen, im Jahr 2009 in fünf Urteilen und im Jahr 2010 in acht Urteilen zu finden. Davon beanspruchen im Jahr 2006 aber mehrere Eintretenserwägungen zwei und mehr Seiten nur zur Prüfung, ob nun die *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* oder die *staatsrechtliche Beschwerde* möglich ist. Diese Unterscheidung war in den Jahren 2009 und 2010 nicht mehr vorzunehmen.⁵⁷

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass Fälle, in denen sich komplizierte Eintretensfragen stellen, eher zugenommen haben. Dafür scheint aber nicht das neue BGG verantwortlich zu sein – oder jedenfalls nur insoweit, als sich zu einzelnen Fragen zuerst eine Praxis bilden muss –, sondern eher das Bemühen des Bundesgerichts, die *Beschwerdebefugnis nicht zu weit zu fassen* beziehungsweise für die Einschränkung praxistaugliche *Abgrenzungskriterien* zu finden.⁵⁸ Im Ausländerrecht muss zudem immer mehr internationales Recht (nebst der EMRK nun auch das Freizügigkeitsabkommen) samt zugehöriger Rechtsprechung beachtet werden, was die Sache zusätzlich komplex erscheinen lässt.

8.8 RECHTSFRAGE VON GRUNDSÄTZLICHER BEDEUTUNG (A08)

Die *Fragestellung* lautete: Ist der Begründungsaufwand hoch? Ist eine Linie erkennbar beziehungsweise lassen sich hilfreiche Kriterien für die Rechtsuchenden entnehmen?

Die Frage A08 kann *gesamthaft* dahingehend beantwortet werden, dass das Bundesgericht positiv zu wertende, klare Linien und Kriterien erarbeitet hat.

⁵⁶ Eintretensfragen betreffen insbesondere die Zuständigkeit, das Anfechtungsobjekt, die Beschwerdegründe, die Legitimation, die Beschwerdefrist und die Beschwerdeform.

⁵⁷ Welche Urteile dies exakt betrifft, kann bei Interesse Anhang 4, Ergebnis der qualitativen Analyse im Bereich des Öffentlichen Rechts, Fragestellung A07, entnommen werden.

⁵⁸ Vgl. dazu jedoch die Kritik im Anhang 4, Ergebnis der qualitativen Analyse im Bereich des Öffentlichen Rechts, Fragestellung A05, Ziff 4.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dann von einer *Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung* gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. a BGG auszugehen, wenn ein allgemeines Interesse besteht, dass eine umstrittene Frage höchstrichterlich geklärt wird, um eine einheitliche Anwendung und Auslegung des Bundesrechts herbeizuführen und damit Rechtssicherheit herzustellen. Weiter ist dann von einem *besonders bedeutenden Fall im Sinne von Art. 84 BGG* auszugehen, wenn Gründe für die Annahme bestehen, dass das Verfahren im Ausland elementare Verfahrensgrundsätze verletzt oder andere schwere Mängel aufweist. Das Bundesgericht kann unter anderem auch dann zum Einschreiten veranlasst werden, wenn die Vorinstanz von einer bis anhin verfolgten Rechtsprechung abgewichen ist. Ferner kann ein bedeutender Fall vorliegen, wenn sich eine *rechtliche* Grundsatzfrage stellt.

Das Bundesgericht lässt in seiner Rechtsprechung grundsätzlich klare Linien erkennen. So haben sich recht verständliche, differenzierbare und geordnete Kriterien herausgebildet, welche die bundesgerichtliche Formel konkretisieren. Dazu gehören:

- restriktive Auslegung des Begriffs „Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung“,
- allgemeines Interesse, dass eine Frage höchstrichterlich geklärt wird,
- Verwirklichung einer einheitlichen Anwendung und Auslegung des Bundesrechts,
- Herstellung von Rechtssicherheit.

Darüber hinaus lassen sich aus der höchstrichterlichen Rechtsprechung namentlich folgende Fallgruppen bilden, welche die Voraussetzbarkeit, dass sich das Bundesgericht der Sache annehmen wird, weil es sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung handelt, wesentlich erleichtert. Diese sind:

- gegensätzliche kantonale Praxen,
- geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Rechtsfrage dem Bundesgericht – angesichts der Streitwertgrenze – je einmal unterbreitet werden kann,
- uneinheitliche bundesgerichtliche Rechtsprechung,
- erhebliche Kritik hinsichtlich der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der massgeblichen Lehre,
- bereits beantwortete Frage und zwischenzeitliche Gesetzesänderung; sich im Umbruch befindliche Rechtslage.

Der *quantitative Begründungsaufwand* ist gemessen am Gesamtaufwand in den untersuchten Entscheiden nicht sonderlich hoch, übersteigt jedoch deutlich denjenigen der Entscheidungen, bei welchen die Streitwertgrenze von 30'000 Franken erreicht wird. In *qualitativer Hinsicht* lässt sich feststellen, dass sich das Bundesgericht in den meisten Fällen *stringent, präzise, verständlich und widerspruchsfrei* mit der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung auseinandersetzt.

Lediglich der Gesichtspunkt, wonach wegen des *üblicherweise* geringen Streitwerts ein gleichgearteter Fall nur selten wird behandelt werden können und deshalb im Sinne

von Art. 74 Abs. 2 Bst. a BGG zu entscheiden ist, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis dazu, dass die Frage der Grundsätzlichkeit einer Rechtsfrage an sich *losgelöst vom Streitwert* zu beantworten wäre.

Der Vollständigkeit halber kann weiter gesagt werden, dass sich bei Betrachtung des Begriffs des *besonders bedeutenden Falles nach Art. 84 BGG* keine wesentlichen Unterschiede ergeben. In gewissen Zusammenhängen werden die Begriffe „Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung“ und „besonders bedeutender Fall“ sogar *identisch* verstanden.

Was schliesslich die Frage nach der Entlastung des Bundesgerichts durch die Eintretensvoraussetzung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung betrifft, lässt sich festhalten, dass die Nichteintretensentscheide – sprich die Verneinung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung – jeweils nur eine kurze Begründung aufweisen. Deshalb und vor dem Hintergrund der gegenüber dem OG nominell wesentlich höheren Streitwertgrenzen – jedoch mit den obengenannten Relativierungen – ist im Ergebnis als *weitere Erkenntnis* der Untersuchung von einer *signifikanten Entlastung* des Bundesgerichts auszugehen.

Die nun folgende, abschliessende Übersicht zur Urteilsanalyse soll auch zeigen, inwiefern die eingetretenen respektive die ausgebliebenen Wirkungen den Intentionen der Revision der Bundesrechtspflege entsprechen. Im Sinne einer Gesamtbewertung wird deshalb das Resultat mit den Zielen der Reform verglichen. Konkrete Anregungen bilden den Schluss des Kapitels.

9.1 FOLGERUNGEN ---

Gesamthaft betrachtet hat die Urteilsanalyse gezeigt, dass im Vergleich zur Praxis vor Inkrafttreten des BGG *kaum grosse beziehungsweise unerwartete Veränderungen* beobachtet werden konnten. Die wichtigsten signifikanten Änderungen lassen sich in folgenden zwei Bereichen erkennen:

- Eine gewichtige Veränderung trat bei der Kognition bezüglich der *Sachverhaltsüberprüfung* ein, am deutlichsten beim Sozialversicherungsrecht, aber auch im Öffentlichen Recht.
- Weiter findet sich eine erhebliche Veränderung in Bezug auf Zwischen- und Endentscheide, indem *Rückweisungsentscheide neu in der Regel als Zwischenentscheide* eingestuft werden und indem auch die meisten *Teilentscheide neu als Zwischenentscheide* qualifiziert werden.

Darüber hinaus sind in zahlreichen Bereichen kleinere Veränderungen zu beobachten. Die untenstehende Tabelle fasst das Gesamtergebnis im Überblick dar.

D 9.1: Zusammenfassende Übersicht über die Ergebnisse

Fragestellung	Rechtsgebiete			
	Öffentliches Recht	Sozial- versicherungsrecht	Strafrecht	Privatrecht
A01 (Begrün- dungs- dichte)	F1	C1	C1	F1
		F1	D2	
			F1	
A02 (Kognition)	C4	A	E3	C4
	D4	D3		
A03 (Zwischen- und Endent- scheid)	B	B	E4	C2
	D7			C5
				D1
A04 (Begrün- dungs- pflicht)	E1	-	-	-
A05 (Schützens- wertes Inte- resse)	F2	-	-	-
A06 (Ausnahme- katalog)	E2	-	-	-
A07 (Eintretens- fragen)	D5	-	-	-
A08 (Rechtsfrage von grund- sätzlicher Bedeutung)	-	-	-	C3
				D6

Die in der obigen Tabelle zusammengestellten Ergebnisse im Detail lassen sich in sechs Gruppen einteilen:

A	Grosse Veränderungen, im Sinne der Reform
B	Grosse Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform
C	Kleine Veränderungen, im Sinne der Reform
D	Kleine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform
E	Keine Veränderungen, im Sinne der Reform
F	Keine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform

(A) Grosse Veränderungen, im Sinne der Reform

In den Bereichen, in welchen grössere Veränderungen zu erkennen sind, sind diese vom Gesetzgeber grundsätzlich beabsichtigt und in Einklang mit den Zielen der Reform. Dies gilt insbesondere bei der gerichtlichen Bindung an die *Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz durch die erfolgte Änderung der Kognitionsregeln*, vorab im Sozialversicherungsrecht, aber auch im Bereich des Öffentlichen Rechts. Die vom Gesetzgeber

beabsichtigte Entlastungswirkung (Ziel 1 der Reform) ist somit zu einem gewissen Grad eingetreten.

(B) Grosse Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform

Negativ zu werten ist die generelle Definition vieler Rückweisungs- und Teilentscheide als Zwischenentscheide, die früher als Endentscheide charakterisiert worden wären. Diese Kategorisierung hat zwar einerseits eine gewisse Entlastung für das Bundesgericht zur Folge, bedeutet andererseits jedoch oft einen grossen *Mehraufwand* für die betroffenen Parteien und insbesondere für die kantonalen Gerichte und kann darüber hinaus zu einer beträchtlichen Verlängerung der gesamthaften Verfahrensdauer führen. Diese Veränderung ist vom Gesetzgeber bei der Revision der Bundesrechtspflege wohl nicht beabsichtigt worden.

(C) Kleine Veränderungen, im Sinne der Reform

Bei fünf untersuchten Fragen ist ein positiver Effekt im Sinne der Ziele der Reform zu beobachten:

- C1 Die redaktionelle Qualität der Urteile hat sich in zwei der vier untersuchten Rechtsgebiete minim im Sinne der Reform entwickelt: Die Urteilslänge hat beim Sozialversicherungsrecht abgenommen und Eintretensfragen werden im Strafrecht eher kürzer behandelt. Insgesamt haben sich die *Begründungsdichte* und die *Nachvollziehbarkeit* der Urteile vor und nach der Reform indessen kaum verändert.⁵⁹
- C2 Die Rechtsprechung zur Abgrenzung von *Zwischenentscheid/Endentscheid im privatrechtlichen Bereich* hat einige Schwierigkeiten beseitigt, sodass die heutige Regelung als weniger komplex und für den Rechtssuchenden auch etwas grosszügiger ausfällt. Allerdings könnte die Regelung noch klarer erfolgen, entsprechend besteht hier ein Verbesserungspotenzial.
- C3 Die Rechtsprechung zur „Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung“ ist nicht mit besonderen Problemen verbunden; vielmehr ist durch dieses Institut tatsächlich von einer wenn auch kleineren Entlastungswirkung für das Bundesgericht auszugehen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt in diesem Bereich eine klare Linie und basiert auf einheitlichen Kriterien.
- C4 Im Bereich des Öffentlichen Rechts und des Privatrechts ist die Kognition durch die häufigere Bindung an die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz enger geworden. Dies ist im Gesetz intendiert und entspricht daher den Erwartungen.
- C5 Schliesslich findet sich im Privatrecht eine weitere minime Veränderung in dem Sinn, dass bei Teilentscheiden die Anforderungen an eine Beschwerde etwas weniger hoch sind.

(D) Kleine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform

In sieben Bereichen wurden geringe Veränderungen beobachtet, die verglichen mit den Zielen der Reform allerdings kritisch zu würdigen sind:

⁵⁹ Vgl. auch FI.

- D1 Der Arrest wird vom Bundesgericht zum Teil nicht als Zwischen- sondern als Endentscheid interpretiert. Dies war vom Gesetzgeber wohl nicht intendiert, da es zu einem höheren Begründungsaufwand und damit zu einer Mehrbelastung des Bundesgerichts führt.
- D2 Bei der Analyse von Entscheiden im Bereich des Strafrechts fiel auf, dass das Bundesgericht nach der Reform dazu neigt, bei Rückweisungsentscheiden detaillierte Anweisungen an die Vorinstanz zu formulieren, wie diese im Rahmen der Neubeurteilung vorzugehen hat. Eine objektive Gebotenheit oder gar Notwendigkeit, die Rückweisung mit Anweisungen an die Vorinstanz zu verbinden, ist indessen kaum je erkennbar.
- D3 Im Bereich des Sozialversicherungsrechts ist die *Abgrenzung von Tat- und Rechtsfrage* zunehmend komplex ausgefallen. Die Praxis wird zeigen, ob hier allmählich eine Vereinfachung entstehen wird und der Mehraufwand damit zurückgeht.
- D4 Eine gewisse Unsicherheit besteht noch immer hinsichtlich der *Kognitionsformel bei Autonomiebeschwerden*.
- D5 Eher zugenommen haben *komplizierte Eintretensfragen*, wobei davon auszugehen ist, dass diese Unsicherheit durch die momentane Praxisbildung zu einem grossen Teil wieder abklingen wird; dies jedenfalls das nationale Recht betreffend. In Bezug auf das internationale Recht hingegen wird auch in Zukunft eine immer grösser werdende Vielzahl von Abkommen samt dazugehöriger Rechtsprechung mit zu berücksichtigen sein; diese Intensivierung ist jedoch keinesfalls auf die Einführung des BGG zurückführbar.
- D6 Im Zusammenhang mit der „Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung“ ist einzig (noch) nicht ohne weiteres nachvollziehbar, weshalb das Bundesgericht die Rechtsprechung verfolgt, es gebe Streitigkeiten, welche den *notwendigen Streitwert* von 30'000 Franken *nie oder fast nie übersteigen*, weshalb diese sozusagen *automatisch* zu einer Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung würden.
- D7 Eine minime Änderung ergab sich schliesslich im Bereich des Öffentlichen Rechts zur Frage, ob ein Rechtsmittelentscheid über Einsprachen gegen einen Nutzungsplan einen Endentscheid darstellt oder nicht. Dies ist neu nur noch der Fall, wenn die notwendige kantonale Genehmigung bereits vorliegt. Ob diese Veränderung jedoch vielleicht sogar als *im Sinne der Reform* zu charakterisieren ist, muss in letzter Konsequenz offen bleiben.

(E) Keine Veränderungen, im Sinne der Reform

In verschiedenen Bereichen sind keine Veränderungen festgestellt worden. Im Einzelnen geht es um folgende Aspekte:

- E1 Keine Veränderungen sind bei der *Begründungspflicht und dem Rügeprinzip* feststellbar. Die einfache Begründungspflicht nach Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG wird identisch ausgelegt wie früher jene nach Art. 108 Abs. 2 OG, die qualifizierte Begründungspflicht nach Art. 106 Abs. 2 BGG gleich wie früher jene nach Art. 90 Abs. 1 Bst. b OG. Weiterhin weniger strenge Anforderungen werden dabei an Laienbeschwerden gestellt.

- E2 Auch keine besonderen Probleme bietet der *Ausnahmekatalog* nach Art. 83 BGG. Von einer hohen Anzahl von Urteilen mit aufwändigen Abklärungen zum Vorliegen einer Ausnahme kann jedenfalls keineswegs gesprochen werden.
- E3 Das BGG hat im Strafbereich bei praktisch gleich gebliebenen Rügevoraussetzungen insgesamt keine Veränderung der Kognition bewirkt; eine solche war von der Revision auch nicht angestrebt. Anders sähe es natürlich aus, wenn die Modifikation im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen einbezogen würde, wobei es diesbezüglich nicht um die Frage der Kognition im eigentlichen Sinne geht: So gesehen existiert denn zwar eine starke (von der Revision angestrebte) Veränderung, der aber bezogen auf den ganzen Strafbereich, wo die Kognition gleich geblieben ist, nur marginale Bedeutung zukommt.⁶⁰
- E4 Im Strafbereich hat die Auslegung der Begriffe „Endentscheid“ und „Zwischenentscheid“ keine relevante Änderung erfahren. Es war auch kein Revisionsziel, diesbezüglich Grundsätzliches zu ändern. Anders sieht es wiederum aus in Bezug auf den eingeschränkten Rechtsmittelzugang ans Bundesgericht bei der internationalen Rechtshilfe durch die Einführung eines faktischen Annahmeverfahrens: Analog zu Frage A02 liegt hier zwar eine erhebliche Veränderung (im Sinne der Revision) vor, die sich aber über das ganze Strafrecht gesehen nur bei einem geringen Teil der End- und Zwischenentscheide auswirkt.

(F) Keine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform
In zwei Bereichen wurde schliesslich auch festgestellt, dass keine Veränderungen eingetreten sind, obwohl diese hätten erwartet werden können:

- F1 Durch die Reform der Bundesrechtspflege hätte – als indirekte Wirkung der Entlastung des Bundesgerichts – damit gerechnet werden können, dass die redaktionelle *Qualität der höchstrichterlichen Urteile* nicht nur gleich bleibt, sondern sich generell sogar leicht verbessert; etwa in Bezug auf Verständlichkeit, Konzentration auf das Wesentliche, Qualität/Anzahl/Relevanz der benutzten Textbausteine usw. Dies konnte jedoch nicht festgestellt werden.⁶¹
- F2 Ebenfalls keine Veränderung festzustellen ist bezüglich des Begriffs des „*Berührtseins*“. Dies obwohl der Wortlaut von Art. 89 BGG sich diesbezüglich enger zeigt als der entsprechende Artikel im OG vor der Reform,⁶² was die Botschaft an das Parlament ursprünglich damit begründet hatte, dass die Praxis bei Drittbeschwerden teilweise zu grosszügig gewesen sei. Die neue Handhabung lässt faktisch indessen keine Verschärfung erkennen.

Abschliessende Würdigung vor dem Hintergrund der Reformziele
Es kann insgesamt festgehalten werden, dass bei der Urteilsanalyse *keine überraschenden Veränderungen* festgestellt worden sind. Die Reformziele spiegeln sich damit in der untersuchten Rechtsprechung. Bezüglich der Praxisbildung zu den neuen Verfahrensbestimmungen ist das Bundesgericht auf gutem Weg.

⁶⁰ Vgl. auch sogleich E4.

⁶¹ Vgl. zumindest CI.

⁶² „Besonders“ berührt.

Das Ziel der Reform, das *Verfahren zu vereinheitlichen* und zu vereinfachen, wurde grundsätzlich erreicht, insbesondere durch die Einführung der Einheitsbeschwerde. Positiv hervorzuheben ist, dass die (mitunter sehr komplizierten) Abgrenzungsprobleme zwischen (Verwaltungsgerichts-)Beschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde weggefallen sind. Kaum zur angestrebten Vereinfachung der Rechtswege beigetragen hat jedoch die doch eher komplexe Kategorisierung gewisser Vor-/Zwischen-/Rückweisungs- und Endentscheide.

Insbesondere mit der Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsrecht konnte ein wesentlicher Beitrag zur *Entlastung des Bundesgerichts* geleistet werden. Ob eine nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts in sämtlichen Rechtsbereichen erreicht werden konnte, lässt sich aufgrund der vorliegenden Untersuchung indessen nicht abschliessend beantworten.

Ferner konnte auch das Ziel, den *Rechtsschutz in gewissen Bereichen zu verbessern*, realisiert werden. Dies insbesondere durch die Einführung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung als Ausnahmefall von der Anwendung der Streitwertgrenzen.

9.2 ANREGUNGEN

Abschliessend werden in diesem Abschnitt die formulierten Anregungen für die Rechtsprechung respektive die Gesetzgebung tabellarisch zusammengefasst wiedergegeben.

D 9.2: Anregungen

Fragestellung	Anregungen für die Rechtsprechung	Anregungen für die Gesetzgebung
A01 (Begründungsdichte) <i>Sozialversicherungsrecht</i>	<i>Anregung R1</i> Die Erwähnung und kurze Beschäftigung mit den Vorbringen der Parteien und den Erwägungen der Vorinstanz erhöht die Transparenz und trägt zur besseren Nachvollziehbarkeit bei. Es wäre wünschenswert, dass zumindest in publizierten Grundsatzentscheiden eine diesbezügliche Auseinandersetzung stattfindet.	

Fragestellung	Anregungen für die Rechtsprechung	Anregungen für die Gesetzgebung
A02 (Kognition) <i>Öffentliches Recht</i> <i>Sozialversicherungsrecht</i>	<i>Anregung R2</i> Die Analyse zeigte, dass das Bundesgericht hinsichtlich der widersprüchlichen Kognitionsformeln bei der Autonomiebeschwerde weitergehende Klarheit schaffen sollte. <i>Anregung R3</i> Es wäre wünschenswert, dass insbesondere Urteile, die nicht Streitigkeiten über Versicherungsleistungen betreffen, vermehrt Hinweise zur Kognition enthielten beziehungsweise das Vorliegen von Rechts- und Tatfragen offenlegten.	<i>Anregung G1</i> Es wird angeregt, die (heute uneingeschränkte) Sachverhaltskognition in der Unfall- und Militärversicherung – welche aufgrund eines politischen Kompromisses auch nach Einführung des BGG erhalten blieb – an diejenige der bei den übrigen sozialversicherungsrechtlichen Teilgebieten einschlägigen beschränkten Kognition anzupassen.
A03 (Zwischen- und Endentscheid) <i>Öffentliches Recht</i>	<i>Anregung R4</i> Noch ist nicht restlos klar, ob das Bundesgericht als nicht wieder gutzumachenden Nachteil auch tatsächliche Nachteile anerkennt. Eine intensivere Auseinandersetzung mit dieser Problematik wäre wünschenswert.	<i>Anregung G2</i> Es wäre zu überprüfen, ob die Kategorie „Teilentscheide nach Art. 91 BGG“ nicht erweitert und auf die unter dem OG als solche anerkannten Entscheide ausgedehnt werden sollte. <i>Anregung G3</i> Zu prüfen wäre darüber hinaus auch, ob in Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG nicht auf das zusätzliche Kriterium „[...] und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit und Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde“ verzichtet werden könnte.

Fragestellung	Anregungen für die Rechtsprechung	Anregungen für die Gesetzgebung
<i>Sozialversicherungsrecht</i>	<i>Anregung R5</i> Vor dem Hintergrund der prozessualen Rechtsgleichheit im Verfahren erscheint es problematisch, dass heute Rückweisungsentscheide kantonaler Gerichte, die verbindliche Weisungen an die Vorinstanz enthalten, nur von dieser und nicht von der am Verfahren beteiligten ursprünglich Beschwerde führenden Person angefochten werden können. Im von der Verwaltung eingeleiteten bundesgerichtlichen Verfahren kann der Beschwerdegegner zudem nach Auffassung des Bundesgerichts keine eigenständigen Anträge vorbringen. Diese Praxis wäre zu überprüfen. <i>Anregung R6</i> Unklarheit besteht im Weiteren in Bezug auf die selbstständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden gestützt auf Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG. Hier wäre seitens des Bundesgerichts eine diesbezügliche Präzisierung wünschenswert, in welchem Ausmass das Beweisverfahren mutmasslich Zeit oder Kosten auslösen müsste.	<i>Anregung G4</i> Im Sozialversicherungsrecht geht es fast immer um die Durchsetzung des objektiven Rechts. Eine Bindung des Bundesgerichts an die Anträge der Parteien erscheint daher grundsätzlich problematisch. Unter Umständen verhindert dies sogar eine gesetzmässige Leistungsausrichtung, Beitragsfestsetzung usw. De lege ferenda wäre somit zu prüfen, ob das Antragsprinzip im Sozialversicherungsrecht modifiziert anzuwenden ist.

Fragestellung	Anregungen für die Rechtsprechung	Anregungen für die Gesetzgebung
A05 (Schutzwürdiges Interesse) <i>Öffentliches Recht</i>	<i>Anregung R7</i> Die restriktive Praxis des Bundesgerichts zur Legitimation von Gemeinwesen ist sehr kasuistisch, nicht immer leicht verständlich und zum Teil sogar unbefriedigend. Hier wäre eine Vereinfachung wünschenswert. <i>Anregung R8</i> Nicht recht verständlich ist im Weiteren, weshalb auch die Gemeinden nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden sollen. In diesem Zusammenhang ist zum Beispiel auch nicht wirklich einzusehen, weshalb sich eine Gemeinde nicht gegen willkürliche Auferlegung von Prozesskosten wehren können soll. <i>Anregung R9</i> Die Rechtsprechung zum öffentlichen Baurecht muss überdies klären, worin genau der praktische Nutzen für den Beschwerdeführer bestehen muss.	

TEIL III: GESAMTERGEBNIS

Das Gesamtergebnis der Evaluation basiert auf vier methodischen Zugängen:

- Der erste Zugang besteht aus einer Beurteilung der einzelnen Massnahmen aufgrund der Online-Befragungen und qualitativen Interviews bei den Gerichten und der Anwaltschaft. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Teil I dargestellt worden. In Teil III wird insbesondere der Längsschnittvergleich betrachtet und geprüft, ob sich seit 2009 neue Erkenntnisse ergeben haben.
- Der zweite Zugang ist eine qualitative Beurteilung der Zielerreichung auf Basis der Online-Befragungs-Daten bei den nationalen Gerichten und der Anwaltschaft. Auch hier kann geprüft werden, ob und in welchem Umfang sich die Beurteilung seit 2009 verändert hat.
- Der dritte Zugang besteht aus einer Auswertung statistischer Daten. Diese sind in Kapitel 5 in Teil I vorgestellt worden. Verschiedentlich sind auch in den anderen Abschnitten ausgewählte Statistiken präsentiert worden. Auch diese Ergebnisse fliessen in die Gesamtbewertung ein.
- Den vierten Zugang stellt die qualitative Analyse von Urteilen des BGer dar, die in Teil II vorgestellt worden ist.

Nicht alle Zugänge liefern Informationen zur Erreichung aller Ziele. Durch die Zusammenstellung der Ergebnisse aus allen methodischen Zugängen soll aber eine grösstmögliche Bündelung von Informationen zur Bewertung der Reform entstehen. Wir stellen zu diesem Zweck die Gesamtbewertung aus den Zugängen eins bis vier in Kapitel 10 dar und verdichten diese in Kapitel 11 zu einer Synthese.

Wir gehen bei der Gesamtbewertung folgendermassen vor: Auf Basis der vier Quellen prüfen wir jeweils, wie gut die Ziele der Reform erreicht werden konnten.

10.1 BEWERTUNG DER ZIELERREICHUNG AUFGRUND DER ERGEBNISSE DER EINZELNEN MASSNAHMEN

Wir haben bei 14 Massnahmen überprüft, ob und in welchem Masse diese einen Beitrag zur Zielerreichung geleistet haben.

Beitrag der Massnahmen zur Erreichung von Ziel 1:

Als erstes Ziel der Reform der Bundesrechtspflege sollte eine wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit erreicht werden. Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse der Evaluation in Bezug auf 14 geprüfte Massnahmen zusammen.

D 10.1: Ziel 1: Entlastung des Bundesgerichts

Massnahmen	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I
Gerichtsorganisation BGer	Sehr positiv	=
Übernahme von Aufgaben durch das BVGer	Sehr positiv	=
Übernahme von Aufgaben durch das BStGer	Eher positiv	=
Teilintegration EVG	Eher positiv	↑
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Eher positiv	=
Einschränkung Kognition im Sozialversicherungsrecht	Eher positiv	↑
Einführung Kostenpflicht	Eher positiv	↑
Schaffung kantonaler Vor- instanzen (doppelter Instan- zenzug auf kantonaler Ebe- ne)	Neutral*	=
Oberaufsicht durch Parla- ment	Neutral	↑
Subsidiäre Verfassungsbe- schwerde	Neutral	=
Rechtsfragen von grundsätz- licher Bedeutung	Neutral	=
Streitwertgrenzen	Neutral	=

Massnahmen	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I
Aufsicht des BGer über BStGer und BVGer	Ambivalent	↑
Einheitsbeschwerde	Ambivalent	↓

Legende: ↑ Resultat fällt besser aus als 2009; = Resultat fällt gleich aus wie 2009; ↓ Resultat fällt schlechter aus als 2009; * Die Befragten in den Kantonen haben diesen Aspekt anders beurteilt und kommen zum Schluss, dass eine gewisse Entlastungswirkung eingetreten ist.

Sieben von 14 geprüften Massnahmen haben eine entlastende Wirkung auf das BGer. Besonders wirksam sind in dieser Hinsicht die Schaffung des BVGer und die interne Reorganisation des BGer. Bei fünf Massnahmen konnte in den letzten zwei Jahren eine positive Entwicklung beobachtet werden: Herausgreifen möchten wir in diesem Zusammenhang die Integration des EVG und die Aufsicht des BGer: Beide organisatorischen Massnahmen haben sich nach anfänglichen Schwierigkeiten eingespielt und der entsprechende Aufwand für das BGer ist gesunken. Ebenso konnte die Entlastungswirkung durch die Einschränkung der Kognition im Bereich des Sozialversicherungsrechts eindrücklich bestätigt werden. Diese Wirkung hat im Verlauf der Zeit ebenfalls noch zugenommen. Nicht zu überzeugen vermochte die Einheitsbeschwerde in Hinblick auf ihre Entlastungswirkung: Der Aufwand für die Beurteilung eines Eintretens ist offenbar nicht geringer geworden, die beobachtete Entwicklung lässt gar einen negativen Trend erkennen: Das heisst, die Entlastungswirkung dieser Massnahme ist heute noch umstrittener als sie es zum Zeitpunkt der ersten Evaluation schon war.

Beitrag von Massnahmen zur Erreichung von Ziel 2

Das zweite Ziel sieht eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen vor. Zwölf Massnahmen konnten hinsichtlich dieses Ziels auf ihre Wirkung hin überprüft werden.

D 10.2: Ziel 2: Erhöhung des Rechtsschutzes

Massnahmen	Eidgenössische Gerichte		Anwaltschaft	
	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I
Schaffung des BGVer	Sehr positiv	=	Sehr positiv	=
Einheitsbeschwerde	Sehr positiv	=	Sehr positiv	↑
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	Sehr positiv	=	Neutral	=
Volle Kognition BVGer	Sehr positiv	↑	Sehr positiv	2009 nicht erhoben
Schaffung des BStGer	Eher positiv	=	Sehr positiv	↑
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Eher positiv	↑	Keine Beurteilung	Keine Beurteilung
Neuregelung Beschwerdefristen	Keine Beurteilung	Keine Beurteilung	Eher positiv	↑
Schaffung kantonaler Vorinstanzen (doppelter Instanzenzug auf kantonaler Ebene)	Neutral	=	Eher positiv	↑
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Eher negativ	↓	Ambivalent	=
Streitwertgrenzen	Eher negativ	↓	Eher negativ	=
Einführung Kostenpflicht	Eher negativ	↓	Eher negativ	=
Einschränkung Kognition im Sozialversicherungsrecht	Sehr negativ	↓	Sehr negativ	=

Legende: ↑ Resultat fällt besser aus als 2009; = Resultat fällt gleich aus wie 2009; ↓ Resultat fällt schlechter aus als 2009.

Das Resultat entspricht der Intention des Gesetzgebers: Acht Massnahmen im Rahmen der Revision der Bundesrechtspflege haben den Rechtsschutz erhöht, vier davon sogar stark. Die Beurteilung der Befragten bei den Gerichten und der Anwaltschaft sind weitgehend konsistent. Die Veränderung über die Zeit ist nicht sehr stark. Ausnahmen bilden die Einheitsbeschwerde und die Verfahren vor dem BStGer, die bei der Anwaltschaft mittlerweile besser bekannt sind und aus dieser Sicht den Rechtsschutz erhöht haben. In beiden Punkten hat sich die Wirkung seit 2009 gemäss unseren Erhebungen verbessert.

Konsistent ist auch die Beurteilung jener vier Massnahmen, von denen eine Reduktion des Rechtsschutzes ausgeht. Bei allen vier Massnahmen war sich der Gesetzgeber über die beabsichtigte Wirkung im Klaren. Insofern kann festgestellt werden, dass die Wir-

kung der zwölf Massnahmen so ausfällt, wie es der Gesetzgeber auch intendiert hat. Dies stellt aus Sicht der Evaluation ein sehr gutes Ergebnis dar.

Beitrag von Massnahmen zur Erreichung von Ziel 3

Gemäss Ziel 3 sollte die Reform zu einer Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen führen. Der Beitrag von zwölf Massnahmen zu diesem Ziel konnte geprüft werden.

D 10.3: Ziel 3: Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen

Massnahmen	Eidgenössische Gerichte		Anwaltschaft	
	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I	Abschliessende Beurteilung Beitrag zur Zielerreichung (Ergebnis 2011)	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I
Schaffung des BGVer	Sehr positiv	↑	Sehr positiv	↑
Einheitsbeschwerde	Sehr positiv	=	Sehr positiv	=
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Sehr positiv	↑	Ambivalent	2009 nicht erhoben
Neuregelung der Beschwerdefristen			Sehr positiv	↑
Elektronische Zustellung	Nicht erhoben	Nicht erhoben	Eher positiv	=
Einschränkung Kognition im Sozialversicherungsrecht	Eher positiv	↑	Neutral	=
Schaffung kantonaler Vorinstanzen (doppelter Instanzenzug auf kantonaler Ebene)	Neutral (Beurteilung 2009)		Eher positiv	↑
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	Neutral	=	Neutral	↑
Streitwertgrenzen	Neutral	=	Neutral	=
Einführung Kostenpflicht	Neutral	↑	Neutral	=
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Neutral	=	Nicht erhoben	Nicht erhoben
Schaffung des BStGer	Eher negativ (Beurteilung 2009)	=	Eher positiv	2009 nicht erhoben

Legende: ↑ Resultat fällt besser aus als 2009; = Resultat fällt gleich aus wie 2009; ↓ Resultat fällt schlechter aus als 2009.

Von sechs Massnahmen geht eine positive Wirkung im Hinblick auf Ziel 3 aus. Die Schaffung des BVGer und die Einheitsbeschwerde leisten dabei nach Ansicht der be-

fragten Richterinnen und Richter sowie der Anwaltschaft den wichtigsten Beitrag zu Ziel 3.

Positiv zu bewerten ist der Trend, der seit 2009 zu beobachten ist: Alle Veränderungen deuten in die Richtung einer Zielerreichung. Dies gilt zum Beispiel für den doppelten Instanzenzug auf kantonaler Ebene, der mittlerweile bei der Anwaltschaft bekannt ist und positiv beurteilt wird.

Anders als bei Ziel 1 und 2 sind die Ergebnisse nicht überall konsistent: Die Möglichkeit für Entscheide im vereinfachten Verfahren stellt nach Ansicht der Befragten an den Gerichten eine Massnahme dar, die Verfahren und Rechtswege tatsächlich vereinfacht. Die Anwaltschaft beurteilt dies klar anders: Wir vermuten aber, dass hier die negative Beurteilung im Hinblick auf den Rechtsschutz nachwirkt und daher die Entscheide im vereinfachten Verfahren auch bezüglich Ziel 3 Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen ambivalent bewertet worden sind. Die Beurteilung des BGer und der Anwaltschaft fallen zudem unterschiedlich aus hinsichtlich der Wirkungen der Schaffung des BStGer auf die Vereinfachung von Verfahren: Auf der einen Seite ist durch den doppelten Instanzenzug das Verfahren in bestimmten Bereichen (internationale Rechtshilfe) komplexer geworden. Dies wird vor allem von den Befragten an den Gerichten ins Feld geführt. Für die Mehrheit der Anwaltschaft ist es aber mittlerweile so, dass durch die Schaffung des BStGer Verfahren gegenüber früher vereinfacht worden sind.

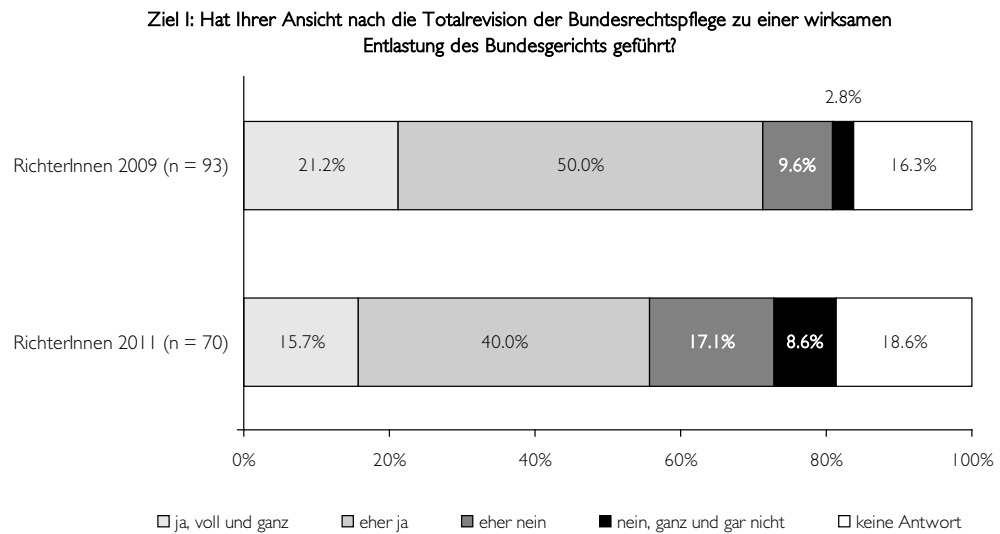
10.2 BEWERTUNG DER ZIELERREICHUNG DURCH GERICHTE UND ANWALTSCHAFT

Alle Befragten an den drei eidgenössischen Gerichten sowie die Anwaltschaft wurde gefragt, wie sie insgesamt die Zielerreichung beurteilen.

Summative Beurteilung Erreichung Ziel 1:

2009 wurde die Erreichung von Ziel 1 von den RichterInnen an den drei Gerichten am positivsten bewertet. Wie die folgende Darstellung zeigt, fällt das Ergebnis 2011 nicht mehr ganz so positiv aus.

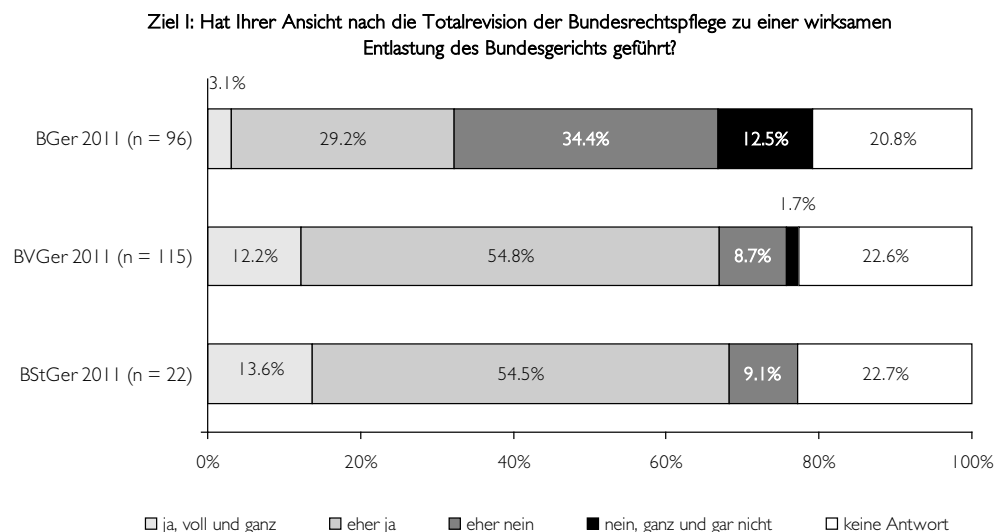
D 10.4: Beurteilung Ziel I: Perspektive RichterInnen



Quelle: Online-Befragungen BGer, BVGer und BStGer (nur RichterInnen).

Der Anteil der Personen, die keine Entlastung beobachten, hat sich gegenüber 2009 mehr als verdoppelt. Insbesondere am BGer selbst wird die Wirkung auf das erste Ziel kritischer beurteilt. Dies unterstreicht auch die folgende Darstellung, in welcher die Beurteilungen der Richterschaft und der GerichtsschreiberInnen getrennt nach Gerichten dargestellt wird.

D 10.5: Beurteilung Ziel I: Perspektive RichterInnen und GerichtsschreiberInnen



Quelle: Online-Befragungen BGer, BVGer und BStGer.

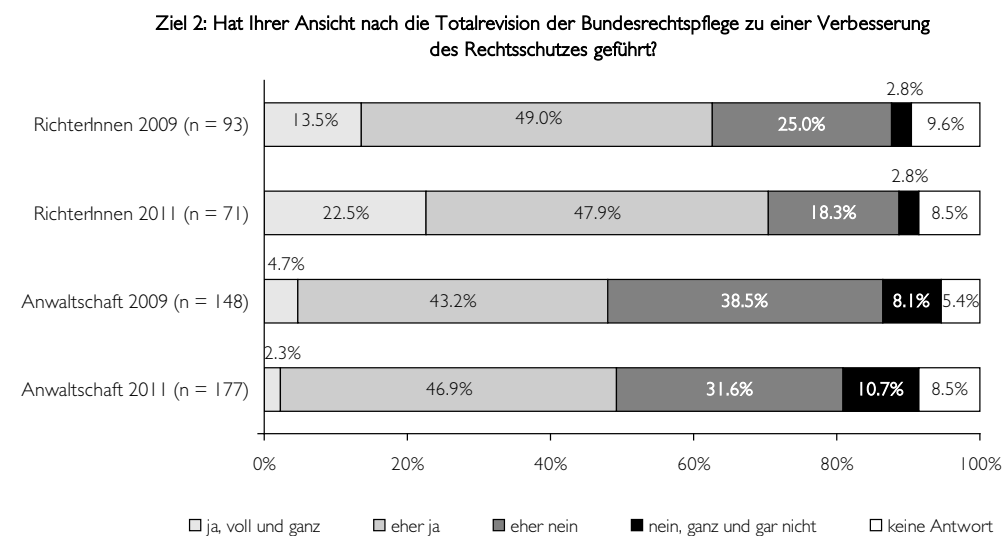
Während in Bellinzona und Bern/Zollikofen rund 65 Prozent der Befragten das BGer durch die Reform und die Gründung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte entlastet sehen, wird diese Beurteilung nur von rund 30 Prozent der Befragten am BGer

geteilt. Die offenen Antworten zeigen, dass nach Ansicht der Befragten am BGer nicht alle Möglichkeiten für eine Entlastung ausgeschöpft worden sind. Viele Befragte am BGer geben an, dass immer noch zu viele unbedeutende Fälle ans BGer gelangen würden. Die unbedeutenden Fälle stammen nach Aussage der befragten Personen am BGer aus den unterschiedlichsten Rechtsbereichen. Am häufigsten wurde dabei der Bereich des Übertretungsstrafrechts, aber auch Ausländer- und Arbeitsrecht genannt.⁶³

Summative Beurteilung Erreichung Ziel 2:

Eine Verbesserung des Rechtsschutzes aufgrund der Reform der Bundesrechtspflege wurde 2009 von gut 60 Prozent der Richterschaft festgestellt. Die Anwaltschaft war hier deutlich kritischer und sah insbesondere in den Veränderungen im Sozialversicherungsrecht eine Reduktion des Rechtsschutzes. Die folgende Darstellung zeigt die Resultate der beiden Erhebungsjahre im Vergleich.

D 10.6: Beurteilung Ziel 2: Perspektive RichterInnen und Anwaltschaft



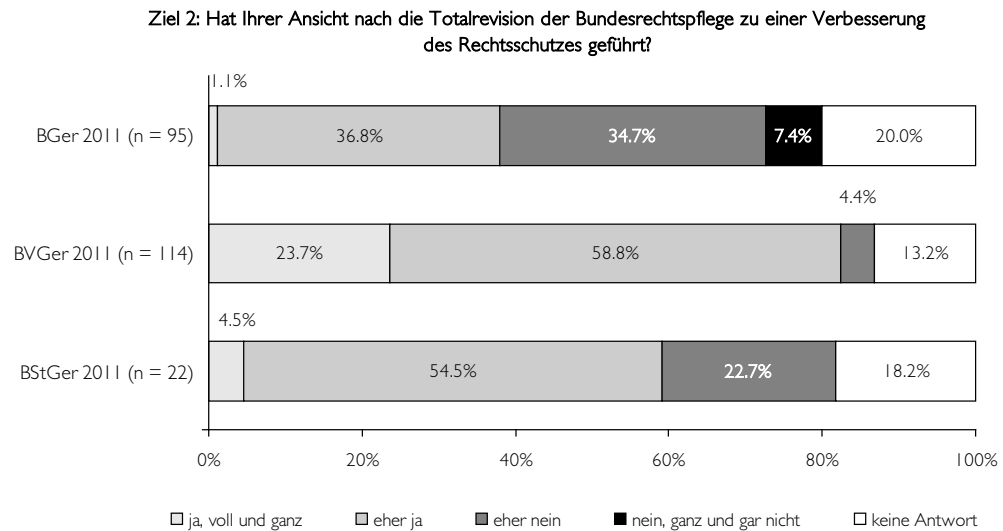
Quelle: Online-Befragungen BGer, BVGer, BStGer und Anwaltschaft.

Die Erreichung von Ziel 2 hat sich aus Sicht der Richterschaft um einige Prozentpunkte verbessert. Von Seiten der Anwaltschaft gibt es nur eine sehr geringe positive Veränderung: Über 40 Prozent der AnwältInnen betrachten den Rechtsschutz aufgrund der Reform der Bundesrechtspflege als nicht verbessert. Gründe dafür liegen laut den offenen Antworten in der Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht. Ausserdem wird von Seiten der Anwaltschaft moniert, dass sich die Arbeitsbelastung am BGer nachteilig auf den Rechtsschutz auswirke. Auch seien die formalen Hürden für eine Beschwerde am BGer nach wie vor hoch und würden Rechtssuchende von der Beschwerde am BGer abhalten und damit auf Kosten des Rechtsschutzes gehen.

⁶³ Eine Liste mit Bereichen, in welchen laut den auskunftgebenden Personen unbedeutende Fälle ans BGer gelangen, findet sich im Anhang A2.

Die Beurteilung aller RichterInnen und GerichtsschreiberInnen aus dem Jahr 2011 im Hinblick auf Ziel 2 fällt folgendermassen aus.

D 10.7: Beurteilung Ziel 2: Perspektive RichterInnen und GerichtsschreiberInnen



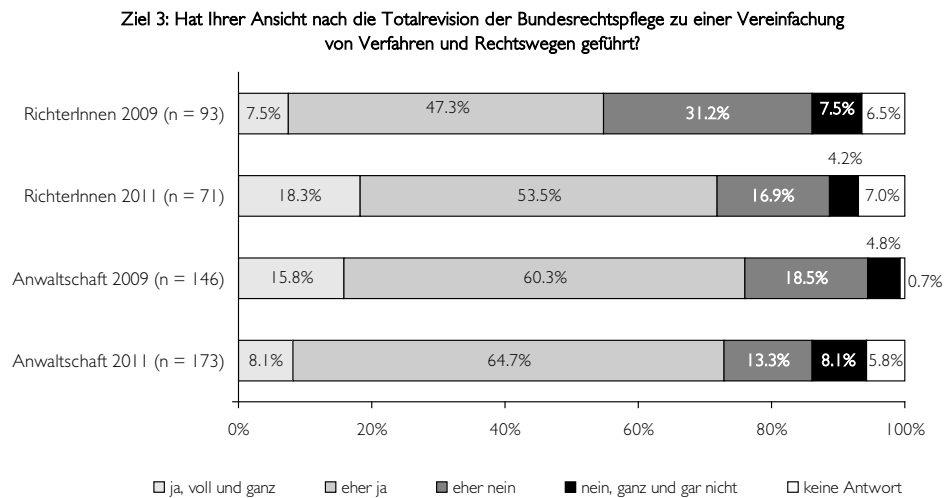
Quelle: Online-Befragungen BGer, BStGer und BVGer.

Auch hinsichtlich der Erreichung von Ziel II fällt die Beurteilung am BGer deutlich negativer aus als an den beiden erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten. Als Ursachen für die kritischen Stimmen hierzu sind beim BGer insbesondere die Einschränkungen im Sozialversicherungsrecht und die fehlende Berufungsmöglichkeit von Fällen beim BStGer, die von der Bundesanwaltschaft verfolgt werden, zu nennen.

Summative Beurteilung Erreichung Ziel 3:

Ziel 3 wurde gemäss der Befragung von 2009 laut knapp 40 Prozent der Richterschaft verfehlt. Zwei Jahre später konnte sich diese Einschätzung klar verbessern, wie die folgende Darstellung zeigt.

D 10.8: Beurteilung Ziel 3: Perspektive RichterInnen und Anwaltschaft

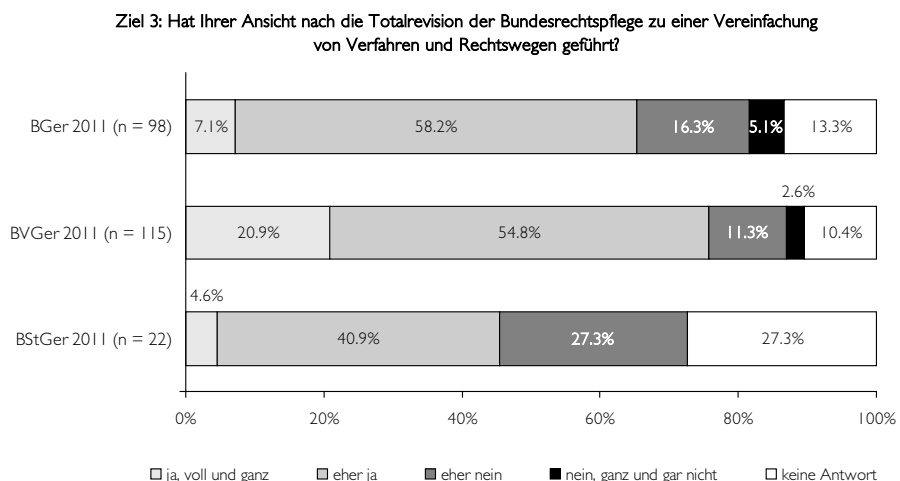


Quelle: Online-Befragungen BGer, BVGer, BStGer und Anwaltschaft.

2011 äussern sich nur noch gut 20 Prozent der Richterschaft negativ hinsichtlich einer Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen aufgrund der Reform. Über 70 Prozent sehen damit Ziel 3 als erfüllt an. Die Verbesserung des Resultats kann als Indiz dafür gewertet werden, dass sich der Gebrauch der Einheitsbeschwerde und die Möglichkeit für Entscheide im vereinfachten Verfahren in den vergangenen Jahren besser eingespielt und zu einer Vereinfachung beigetragen haben. Aus Sicht der Anwaltschaft ist hingegen kaum eine Veränderung eingetreten: Nach wie vor betrachten rund 20 Prozent Ziel 3 als nicht oder eher nicht erreicht.

Das Ergebnis der Befragung von RichterInnen und GerichtsschreiberInnen der drei eidgenössischen Gerichte hinsichtlich der Beurteilung von Ziel 3 lässt sich folgendermassen darstellen.

D 10.9: Beurteilung Ziel 3: Perspektive RichterInnen und GerichtsschreiberInnen



Quelle: Online-Befragungen BGer, BStGer und BVGer.

Am positivsten wird die Erreichung von Ziel 3 von den Befragten am BVGer betrachtet. Beim BGer und beim BStGer sehen 21 beziehungsweise 27 Prozent keine oder eher keine Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen.

Summative Beurteilung der Zielerreichung: Gesamtsicht

Die Gesamtbeurteilung zu den drei Zielen der Reform und die Veränderungen gegenüber 2009 lassen sich abschliessend in der folgenden Tabelle zusammenfassen.

D 10.10: Summative Beurteilung der Zielerreichung

Ziele	BGer	BVGer	BStGer	Anwaltschaft	Veränderung gegenüber Zwischenbericht I
Ziel 1	Eher negativ	Sehr positiv	Sehr positiv	-	↓
Ziel 2	Eher negativ	Sehr positiv	Eher positiv	Eher positiv	↑
Ziel 3	Eher positiv	Eher positiv	Eher positiv	Sehr positiv	↑

Mehrheitlich präsentiert sich das Ergebnis im Sinne der Reform. Einzig die Befragten am Bundesgericht sind kritisch hinsichtlich den Zielen I und II. Im Vergleich zur Beurteilung der einzelnen Massnahmen tut sich hier eine Differenz auf. Wir werden darauf in der Synthese zurückkommen.

10.3 BEWERTUNG DER ERREICHUNG VON ZIEL I AUFGRUND DER STATISTISCHEN ANALYSE

Als dritte Grundlage für eine Gesamtbeurteilung lassen sich die statistischen Daten heranziehen. Sie erlauben eine Plausibilisierung der beobachteten Effekte der neuen Bundesrechtspflege auf Ziel 1, der Entlastung des Bundesgerichts.

Beitrag der Veränderungen auf Stufe der Kantone zu Ziel I

Die statistische Analyse hat Daten aus sieben Kantonen gesammelt und anschliessend geprüft, wie sich die Zahl der Beschwerden entwickelt hat, die zwischen 2002 und 2010 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 im Bereich des *Öffentlichen Rechts*. Diese Beschwerden sind ab 2006 zurückgegangen und verharren bis 2011 auf einem deutlich tieferen Niveau als vor 2006. Dafür lassen sich folgende Erklärungen anfügen:

- *Die Anpassungen im Bereich der kantonalen, gerichtlichen Vorinstanzen:* Davon kann eine gewisse Filterwirkung erwartet werden. Allerdings hat die Zahl der Beschwerden nach dem 1. Januar 2009 (Ablauf der Frist zur Anpassung des kantona-

len Rechts) wider Erwarten nicht nochmals abgenommen, was das Ergebnis relativiert.

- *Eingeschränkte Kognition im Sozialversicherungsrecht:* Eine Filterwirkung ist von der eingeschränkten Kognition im Sozialversicherungsrecht ausgegangen. Es gelangen weniger Beschwerden ans BGer, was dazu beigetragen hat, dass die Zahl der Beschwerden im Bereich des Öffentlichen Rechts abgenommen hat. Dieser Trend hat sich gemäss den statistischen Daten seit 2009 fortgesetzt und hält an.
- 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. Dieser Trend setzt sich bis 2011 fort, auch wenn die Zuwachsraten bei den sieben untersuchten Kantonen nicht sehr hoch sind. 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:

- *Statistischer Effekt:* 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 wird. Mit anderen Worten, durch die Schaffung der Einheitsbeschwerde werden die Fälle vor und nach 2007 teilweise anders erfasst.
- *Revision StGB:* 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 Revision der Bundesrechtspflege aber direkt 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.
- *Zunahme der Beschwerden im Bereich Strafrecht:* 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.

Entgegen den Erwartungen im Zwischenbericht I konnte in den Statistiken kein offensichtlicher Einfluss der Anpassung der kantonalen Instanzen gemäss BGG beobachtet werden. Ein solcher war vor allem für das Öffentliche Recht erwartet worden. Möglicherweise sind diese Anpassungen bereits weiter fortgeschritten als 2010 angenommen. Die Analysen haben zudem gezeigt, dass namentlich die Zahl der Anwälte pro Kanton einen Einfluss auf die Zahl der Beschwerden hat. Andere Untersuchungen kommen zu vergleichbaren Befunden.⁶⁴ Möglicherweise sind diese Effekte grösser als jene der Revision der Bundesrechtspflege und überlagern diese.

Auswirkungen der Schaffung des BStGer und des BVGer auf Ziel I

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 aufgrund 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 aufgrund 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 qualitativen Interviews: Die Schaffung des BStGer hat in Teilen einen Entlastungseffekt für das BGer ausgelöst, in bestimmten Bereichen hat es seine Belastung hingegen erhöht. An dieser Situation hat sich seit der letzten Erhebung im Jahr 2009 wenig verändert.

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 worden sind. Die Zahl der Beschwerden sinkt nach 2007 von 510 auf 203 Fälle deutlich ab, um bis 2011 wieder auf 353 anzusteigen. Das Niveau von vor 2007 wurde bisher aber nicht erreicht. Die Entlastungswirkung deckt sich somit mit den Ergebnissen aus den qualitativen Interviews und Online-Befragungen und kann somit als gesichert und plausibel gelten.

Entwicklung der Gesamtbelastung des BGer (Ziel I)

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

⁶⁴ So haben Tanquerel/Varone/Bolkensteyn/Byland aufgezeigt, dass je höher die Anwaltsdichte pro 1'000 Einwohner pro Kanton ist, desto höher fällt die Anzahl Rekurse beim BGer pro 1'000 Einwohner pro Kanton aus, vgl. Tanquerel, Thierry; Varone, Frédéric; Bolkensteyn, Arun; Byland, Karin (2011): *Le contentieux administrative judiciaire en Suisse: une analyse empirique*, S. 67 f.

beobachten. Dies ist aber ein statistischer Effekt, der auf die Einführung der Einheitsbeschwerde zurückzuführen ist (vgl. oben). Wird hingegen die Zahl der Verfassungsrügen hinzugezählt und die Vergleichbarkeit mit der Situation von vor 2007 hergestellt (damals wurden Verfassungsrügen über die staatsrechtliche Beschwerde separat vorgebracht), ist die Zahl der Beschwerden ans BGer insgesamt gestiegen. Diese Mehrbelastung ist primär durch die Zunahme von Beschwerden im *Zivil- und Strafrecht* induziert worden. Dieser Trend hat sich auch nach der letzten Erhebung von 2009 fortgesetzt, wenn auch moderat.

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. aufgrund 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. sozialrechtliche Abteilung). Der Rückgang ist mittlerweile nicht mehr so ausgeprägt und im Bereich des Öffentlichen Rechts sind 2011 wieder Zuwachsraten zu verzeichnen. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts gehen die Beschwerden hingegen weiter zurück. Wir führen diesen Rückgang auf die eingeschränkte Kognition in diesem Bereich zurück. Die Ergebnisse der Statistiken, der qualitativen Interviews und der Online-Befragungen sind insofern konsistent. Wie weit ein genereller Rückgang der IV-Fälle das Ergebnis der Analyse verfälscht, lässt sich nicht beurteilen.

Die Anzahl der Beschwerden alleine ist noch kein zuverlässiger Indikator für die Belastung des obersten Gerichts. Die *Dauer der Behandlung* der Beschwerden gibt hier einen besseren Aufschluss:

- Die durchschnittliche Dauer der Verfahren hat seit 2002 laufend zugenommen und im Jahr 2007 eine 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 des EVG in das BGer wurde die durchschnittliche Dauer insgesamt erhöht. Nach 2007 ging die durchschnittliche Verfahrensdauer hingegen stark zurück, sie verharrt 2011 aber auf einem höheren Niveau als vor 2007.
- Wird die durchschnittliche Verfahrensdauer nur für die Beschwerden im Sozialversicherungsrecht betrachtet, ergibt sich für die Jahre 2007 bis 2011 eine Abnahme, die wir auf die eingeschränkte Kognition in diesem Bereich zurückführen. Die Dauer hat sich im Vergleich zum Jahr 2002 von 300 Tagen auf fast die Hälfte reduziert. Diese Beobachtung wird zusätzlich gestützt durch die Tatsache, dass die Komplexität der Fälle (gemessen am Umfang der Begründung) in diesem Bereich leicht zurückgegangen ist.

Die Zahl der Fälle, auf die *nicht eingetreten* worden ist, ist nicht zurückgegangen, sondern nach 2007 gestiegen und verharrt in den Jahren 2010 und 2011 etwa auf dem Niveau von 2'500 Fällen pro Jahr. Eine Wirkung der Einheitsbeschwerde (es werden keine falschen Rechtsmittel ergriffen und daher auch weniger Nichteintretensentscheide gefällt) lässt sich aus den Daten somit nicht ableiten. Allerdings liegt die Vermutung

nahe, dass sich hier die Möglichkeit, Entscheide im vereinfachten Verfahren zu treffen, niederschlägt.

Die *Komplexität* der Fälle (gemessen am Umfang der Begründungen) ist etwa gleich geblieben. Es lässt sich von 2007 bis 2011 keine Veränderung feststellen. Somit kann auch nicht auf eine Wirkung der Revision geschlossen werden.

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 Richter und Richterin ist seit 2002 (196 Fälle pro Person) kontinuierlich gestiegen. Sie erreicht 2007 einen Höhepunkt (206 Fälle pro Person), sinkt im Jahr 2008 erstmals seit 2002 ab und bleibt mit leichten jährlichen Schwankungen bis 2011 auf einem Wert von rund 190 Fällen pro Richterin und Richter stehen. Eine (moderate) Entlastungswirkung infolge der Revision ist daher auch aufgrund dieser Daten plausibel.
- Die Belastung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber verläuft analog jener der Richterinnen und Richter.
- Im Bereich des Sozialversicherungsrechts hat die Belastung pro Richterin und Richter seit 2002 laufend zugenommen. Der Höchststand wurde 2008 erreicht, ab 2009 sind bis 2011 nun erstmals Rückgänge zu verzeichnen. Die Zahl der Fälle pro RichterIn hat 2011 sogar das Niveau von 2002 unterschritten. Ebenso ist die Dauer der Bearbeitung der Fälle (allerdings bereits seit 2006) rückläufig. Eine Wirkung der Einschränkung der Kognition und der Einführung der Kostenpflicht ist aufgrund dieser Daten plausibel.

Neben den erwähnten Effekten weisen die statistischen Daten auf einen Rückgang der Sitzungen am Bundesgericht hin. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Richterinnen und Richter auf diesem Weg versuchen, ihre zeitliche Belastung zu reduzieren. Unklar ist, ob und wie sich diese Entwicklung (Verzicht auf Sitzungen zugunsten des schriftlichen Verfahrens) auf die Qualität der Urteilsfindung niederschlägt. Die Evaluation konnte dieser Fragestellung nicht näher nachgehen.

Beurteilung der Entlastungswirkung und einzelne Massnahmen aufgrund statistischer Daten

Die sich aus der statistischen Analyse ergebenden Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

D 10.11: Beiträge einzelner Massnahmen der Revision zur Erreichung von Ziel 1

Massnahmen	Beitrag zur Zielerreichung
Schaffung des BVGer	Sehr positiv
Einschränkung Kognition beim Sozialversicherungsrecht	Sehr positiv
Schaffung des BStGer	Eher positiv
Entscheide im vereinfachten Verfahren	Eher positiv
Schaffung kantonaler Vorinstanzen	Neutral*
Teilintegration des EVG	Neutral
Einheitsbeschwerde	Neutral
Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung	Neutral
Streitwertgrenzen	Neutral
Gerichtsorganisation BGer	_* _*
Oberaufsicht durch Parlament	_* _*
Richterwahl	_* _*
Volle Kognition durch BVGer	_* _*
Subsidiäre Verfassungsbeschwerde	_* _*
Einführung Kostenpflicht	_* _*
Aufsicht des BGer über BStGer und BVGer	_* _*

Legende: * Rückgang der Zahl der Beschwerden gegen kantonale Entscheide im Öffentlichen Recht, jedoch Zunahme im Zivil- und Strafrecht; ** keine Aussage aufgrund der statistischen Analysen möglich.

Vergleichen wir die statistischen Resultate hinsichtlich Ziel 1 mit den Wirkungen einzelner Massnahmen, so ist eine grosse Übereinstimmung erkennbar: Namentlich die Entlastungswirkung infolge Schaffung des BVGer und des BStGer sowie die Entlastungswirkung der Einführung der Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsrecht werden bestätigt. Vor allem die letzte Massnahme schlägt sich in den statistischen Werten deutlich nieder. Eine moderate Wirkung der Möglichkeit zum Entscheid in vereinfachtem Verfahren lässt sich aus den Daten ebenfalls ablesen: Die Zahl der Nichteintretensentscheide hat zugenommen.

Wie bei der Beurteilung auf der Grundlage der Ergebnisse zu den einzelnen Massnahmen können aus der statistischen Analyse keine Entlastungswirkungen für folgende Massnahmen beobachtet werden: Veränderungen auf Stufe der Kantone, Teilintegration des EVG, Einführung der Einheitsbeschwerde, Rechtsfragen grundsätzlicher Bedeutung und Einführung der Streitwertgrenze.

10.4 BEWERTUNG DER ZIELERREICHUNG AUFGRUND DER URTEILSANALYSE

Die Urteilsanalyse hat sich primär auf den Einfluss der Reform auf die Urteile konzentriert. Dies war die Hauptstossrichtung. Der entsprechende Befund wird vorweg dargestellt. Darüber hinaus haben sich gewisse Rückschlüsse bezüglich der Erreichung der drei Ziele der Reform ergeben.

Einfluss der Reform auf die Urteile des BGer

Es kann insgesamt festgehalten werden, dass bei der Urteilsanalyse *keine überraschenden Veränderungen* festgestellt worden sind. Die Reformziele spiegeln sich damit in der untersuchten Rechtsprechung. Bezüglich der Praxisbildung zu den neuen Verfahrensbestimmungen ist das Bundesgericht auf gutem Weg.

Die redaktionelle Qualität der Urteile hat sich in zwei der vier untersuchten Rechtsgebiete minim im Sinne der Reform entwickelt: Die Urteilslänge hat beim Sozialversicherungsrecht abgenommen und Eintretensfragen werden im Strafrecht eher kürzer behandelt. Insgesamt haben sich die *Begründungsdichte* und die *Nachvollziehbarkeit* der Urteile vor und nach der Reform indessen kaum verändert.

Negativ und vom Gesetzgeber sicher nicht intendiert ist die generelle Definierung vieler Rückweisungs- und Teilentscheide als Zwischenentscheide, die früher als Endentscheide charakterisiert worden wären. Diese Kategorisierung hat zwar einerseits eine gewisse Entlastung für das Bundesgericht zur Folge, bedeutet andererseits jedoch oft einen grossen *Mehraufwand* für die betroffenen Parteien und insbesondere für die kantonalen Gerichte und kann darüber hinaus zu einer beträchtlichen Verlängerung der gesamthaften Verfahrensdauer führen. Diese Veränderung ist vom Gesetzgeber bei der Revision der Bundesrechtspflege wohl nicht beabsichtigt worden.

Beurteilung der Erreichung Ziel 1: Entlastung des Bundesgerichts

Insbesondere mit der Kognitionsbeschränkung im Sozialversicherungsrecht konnte ein wesentlicher Beitrag zur *Entlastung des Bundesgerichts* geleistet werden. Ob eine nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts in sämtlichen Rechtsbereichen erreicht werden konnte, lässt sich aufgrund der vorliegenden Untersuchung indessen nicht abschliessend beantworten.

Beurteilung der Erreichung Ziel 2

Ferner konnte auch das Ziel, den *Rechtsschutz in gewissen Bereichen zu verbessern*, realisiert werden. Dies insbesondere durch die Einführung der Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung als Abweichung zur Streitwertgrenzenregel.

Beurteilung der Erreichung Ziel 3

Das Ziel der Reform, das *Verfahren zu vereinheitlichen und zu vereinfachen*, wurde grundsätzlich erreicht, insbesondere durch die Einführung der Einheitsbeschwerde. Positiv hervorzuheben ist, dass die (mitunter sehr komplizierten) Abgrenzungsprobleme zwischen (Verwaltungsgerichts-)Beschwerde und staatsrechtlicher Beschwerde weggefallen sind.

Kaum zur angestrebten Vereinfachung der Rechtswege beigetragen hat jedoch die doch eher komplexe Kategorisierung gewisser Vor-, Zwischen-, Rückweisungs- und Endentscheide.

Wir fassen die Ergebnisse der Evaluation zusammen, indem wir die wichtigsten Evaluationsfragen aufgreifen und diese beantworten.

Wurde das Bundesgericht aufgrund der neuen Bundesrechtspflege entlastet?

Die Antwort lautet grundsätzlich ja. Aufgrund der Analyse können wir festhalten, dass die folgenden Massnahmen eindeutig eine Entlastungswirkung entfaltet haben. Es sind dies die Reorganisation innerhalb des BGer, die Schaffung des BVGer, die Schaffung des BStGer, die Teilintegration des EVG, die erweiterte Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren, die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht, die Einführung der Kostenpflicht sowie die höhere Nichteintretensquote. Die empirischen Ergebnisse hinsichtlich dieser Massnahmen sind konsistent: Resultate aus Online-Befragungen, Urteilsanalyse, Statistiken und qualitativen Interviews bestätigen diesen Befund.

Eine Reihe von Massnahmen, die potenziell eine Entlastungswirkung beinhalten (Streitwertgrenzen, Schaffung der Vorinstanzen, Einheitsbeschwerde) haben indessen (bisher) keine Entlastungswirkung ausgelöst.

Die ermittelte Entlastungswirkung bedeutet zudem nicht, dass alle Richterinnen und Richter respektive Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber am BGer weniger zu tun haben und dass sie sich weniger belastet fühlen. Vielmehr ist es so, dass sich ein Teil der Richterinnen und Richter nach wie vor zu stark belastet fühlt. Zudem weicht die summative Beurteilung von Richterinnen und Richtern am BGer von der Analyse einzelner Massnahmen und der statistischen Auswertung ab. Wir erklären dies damit, dass unabhängig von der Reform der Bundesrechtspflege durch andere Entwicklungen (namentlich im Zivil- und Strafrecht) mehr Fälle ans Bundesgericht gelangen. Ferner fühlt sich ein Teil der Richterinnen und Richter am BGer „falsch belastet“: Sie kritisieren, dass sie sich zu stark mit formalen und zu wenig mit inhaltlichen Fragen auseinandersetzen können. Dies bedeutet, dass die Revision der Bundesrechtspflege einen Entlastungseffekt ausgelöst hat, das Problem der starken Belastung des Bundesgerichts jedoch nicht gelöst ist. Darüber hinaus kann eine partielle Mehrbelastung auch aus anderen Gründen entstanden sein, welche die Entlastungswirkung der Revision überlagert. Insbesondere im Sozialversicherungsgericht ist eine beträchtliche *Zunahme der Rechtsstreitigkeiten* feststellbar, die eine exakte Bezifferung eines Entlastungseffekts erschweren.⁶⁵ Ebenso führt die Wiedereinführung der Geschädigtenbeschwerde im Sinne von Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 BGG durch die eidgenössische StPO dazu, dass zusätzliche Beteiligte – nämlich die Privatklägerschaft und nicht mehr nur Opfer im Sinne des OHG, wie vom BGG ursprünglich intendiert – zu einer Beschwerde legitimiert sind und aufgrund dessen jährlich eine beträchtliche Zahl zusätzlicher Beschwerden zu beurteilen sind.

⁶⁵ Dazu Tanquerel, Thierry; Varone, Frédéric; Bolkensteyn, Arun; Byland, Karin (2011): Le contentieux administrative judiciaire en Suisse: une analyse empirique, S. 149.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Bundesrechtspflege von Anfang an mit einem Dilemma konfrontiert war: Ein Ausbau des Rechtsschutzes ist nicht ohne Mehraufwand zu haben. Dieses Dilemma ist auch durch die neue Bundesrechtspflege nicht gelöst worden. Ferner kann davon ausgegangen werden, dass ohne die Revision der Bundesrechtspflege die Belastung des Bundesgerichts weiter zugenommen hätte – die im Rahmen der Evaluation festgestellte Entlastungswirkung ist insofern auch im Sinne einer erreichten Vermeidung einer Mehrbelastung zu würdigen.

Hat sich der Rechtsschutz erhöht?

Die Antwort lautet ja und nein.

Ja, weil acht Massnahmen den Rechtsschutz stark oder wenigstens teilweise erhöht haben. Es sind dies (in der Reihenfolge ihrer Bedeutung) die Schaffung des BVGer, die Einheitsbeschwerde, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, die volle Kognition beim BVGer, die Schaffung des BStGer, die Möglichkeit zur Prüfung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, die Neuregelung der Beschwerdefristen sowie die Schaffung von kantonalen Vorinstanzen.

Nein, insofern der Rechtsschutz gezielt mittels vier Massnahmen eingeschränkt worden ist: Es sind dies in der Reihenfolge ihrer Bedeutung die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht, die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsbereich, die Einführung der Streitwertgrenzen und die Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren.

Trotz dieser doppelten Antwort kann die Revision der Bundesrechtspflege bezüglich Ziel 2 als erfolgreich bezeichnet werden: Das Vorgehen ist konsistent, der Ausbau der Rechtsschutzes an einigen Stellen und die Einschränkung an anderen Orten waren geplant und sind auch so umgesetzt worden.⁶⁶

Insgesamt besteht ein Konflikt zwischen Ziel 1 und Ziel 2 der Revision der Bundesrechtspflege: Massnahmen, die sich negativ auf den Rechtsschutz auswirken, haben oft 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 nach Ansicht der Evaluation gelungen, wenigstens einen Teil der Zielkonkurrenz durch die Schaffung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und der Einheitsbeschwerde zu entschärfen.

Wurden Verfahren und Rechtswege vereinfacht?

Die Antwort lautet ja, die Wirkung ist im Vergleich zu Ziel 1 und 2 aber deutlich weniger gross und die Ergebnisse insgesamt weniger konsistent. Positiv festzuhalten ist, dass von sechs Massnahmen im Rahmen der neuen Bundesrechtspflege eine positive Wirkung ausgeht. Die Schaffung des BVGer und die Einheitsbeschwerde sind dabei nach Ansicht der befragten Mitarbeitenden der eidgenössischen Gerichte sowie der Anwaltschaft die wichtigsten Massnahmen.

⁶⁶ Ein aktuelles Beispiel dafür ist BGE 138 I 61 betreffend die Eidgenössische Volksabstimmung über die Unternehmenssteuerreform, anlässlich welchem das Bundesgericht klarstellt, dass aufgrund der Justizreform eidgenössische Stimmrechtsangelegenheiten neu mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht anhängig gemacht werden können.

Drei Massnahmen haben keinen Effekt auf die Verfahren und den Rechtsweg. Es sind dies aber alle Massnahmen, von denen materiell auch kein grosser Effekt erwartet worden ist.

Die Entscheide im vereinfachten Verfahren sind nach Ansicht der Befragten an den eidgenössischen Gerichten eine Massnahme zur Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen. Die Anwaltschaft beurteilt dies anders: Wir vermuten, dass hier die negative Beurteilung im Hinblick auf den Rechtsschutz bestimmend war und daher die Entscheide im vereinfachten Verfahren von der Anwaltschaft insgesamt ambivalent bewertet worden sind. Ambivalent hinsichtlich Ziel 3 ist schliesslich auch die Schaffung des BStGer zu beurteilen: Die Befragten an den eidgenössischen Gerichten gehen von einer Zunahme der Komplexität der Verfahren und Abläufe aus (z.B. bezüglich der internationalen Rechtshilfe, zumindest auf Kantonsebene).⁶⁷ Umgekehrt sieht die Anwaltschaft durch die Einführung des BStGer eine Vereinfachung des Verfahrens. Dennoch besteht hier eine gewisse Konkurrenz zu Ziel 2.

Ist das Bundesgericht seit 2007 insgesamt weniger stark belastet?

Die Antwort lautet ja. Die statistische Analyse hat gezeigt, dass die Dauer der Verfahren erstmals seit 2002 im Jahr 2007 zurückgeht. Die Belastung der BundesrichterInnen reduziert sich ab 2008, gemessen an der Zahl der Fälle pro RichterIn. Der Rückgang ist allerdings nicht sehr gross und liegt unter der Zehnprozentgrenze. Die Belastung der Richterinnen und Richter ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen, die hier nicht aufgezählt werden können. Es kann aber als gesichert betrachtet werden, dass die Belastung ohne die Revision der Bundesrechtspflege höher läge, da von einzelnen Massnahmen eine deutliche Entlastungswirkung ausgeht.

Hat die Revision der Bundesrechtspflege die Qualität der Urteile verändert?

Nur in sehr geringem Ausmass: Die redaktionelle Qualität der Urteile hat sich in zwei der vier untersuchten Rechtsgebieten geringfügig im Sinne der Reform entwickelt: Die Urteilslänge hat beim Sozialversicherungsrecht abgenommen und Eintretensfragen werden im Strafrecht eher kürzer behandelt. Insgesamt haben sich die *Begründungsdichte* und die *Nachvollziehbarkeit* der Urteile vor und nach der Reform indessen kaum verändert.

Gibt es wichtige offene Fragen im Zusammenhang mit der Wirkung der neuen Bundesrechtspflege?

Die Wirkung des doppelten Instanzenzugs auf Stufe der Kantone konnte nicht klar identifiziert werden. Entweder ist die Wirkung aufgrund der geltenden Übergangsfristen noch nicht eingetreten, oder aber die Kantone haben die Revision bereits vor 2007 antizipiert und die meisten Veränderungen sind schon umgesetzt.

Gibt es unerwartete Nebeneffekte?

Die Urteilsanalyse hat auf einen wichtigen negativen Nebeneffekt hingewiesen. Offenbar ist es so, dass viele Rückweisungs- und Teilentscheide neu als Zwischenentscheide

⁶⁷ Vgl. dazu auch Zwischenbericht I: Lienhard, A.; Rieder, S.; Killias, M.; Schwenkel, C.; Hardegger, S.; Odermatt S. (2010): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege, Zwischenbericht der Evaluationsphase I, Bern/Zürich/Luzern, S. 81, 88–89, 154.

definiert werden, die früher als Endentscheide charakterisiert worden wären. Diese Kategorisierung hat zwar einerseits eine gewisse Entlastung für das Bundesgericht zur Folge, bedeutet andererseits jedoch oft einen grossen *Mehraufwand* für die betroffenen Parteien und insbesondere für die kantonalen Gerichte und kann darüber hinaus zu einer beträchtlichen Verlängerung der gesamthaften Verfahrensdauer führen. Diese Veränderung ist vom Gesetzgeber bei der Revision der Bundesrechtspflege wohl nicht beabsichtigt worden.

Welche Herausforderungen aufgrund der Evaluationsergebnisse stehen in Zukunft zur Bewältigung an?

Eine erste Herausforderung besteht im Bereich des Personals: Vor allem die Standorte des BStGer in Bellinzona und der neue Standort des BVGer in St. Gallen machen eine besonders aktive Personalpolitik in Zukunft notwendig, um genügend qualifiziertes Personal an den Gerichten rekrutieren zu können und die Rechtsprechung in vier Sprachen zu gewährleisten.

Zweitens wird das BGer sich nach wie vor mit der Frage beschäftigen müssen, ob und gegebenenfalls wie es sich stärker entlasten will. Ob ein Zulassungsverfahren oder eine veränderte Praxis beim Eintreten auf Verfahren der Weg sein wird oder ob ein anderes Verfahren beschritten werden soll, bleibt offen. Sicher ist, dass neue Aufgaben auf das BGer zukommen (z.B. Umsetzung der Motion Janiak II). Die Frage der Belastung und Überlastung des BGer bleibt auch nach der Revision der Bundesrechtspflege bestehen.

Wie ist die neue Bundesrechtspflege insgesamt zu bewerten?

Die untersuchten Massnahmen haben einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele geleistet. Die Effekte sind im Verlauf der Zeit in der Regel stärker geworden und zwar im positiven Sinn. Die Reform kann somit für sich in Anspruch nehmen, die ihr vom Gesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten umgesetzt und die beabsichtigten Effekte erzielt zu haben. Das Evaluationsteam bewertet das Erreichte als positiv und angesichts des Handlungsspielraums als angemessen. Dies bedeutet aber nicht, dass namentlich die Entlastung des BGer nun nachhaltig sichergestellt ist. Diese Schlussfolgerung aus den Ergebnissen wäre nicht zulässig.

Die Resultate haben seit der letzten Messung im Jahr 2009 an Konsistenz gewonnen und können als stabil bezeichnet werden. Die empirische Basis ist breit und beruht insgesamt auf vier verschiedenen methodischen Zugängen. Damit können Fehler in der Messung zwar nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden. Allerdings sind die Ergebnisse aus allen vier Erhebungsarten soweit stabil und konsistent, dass die Bewertung als zuverlässig gelten kann.

ANHANG

A I M E T H O D E N 2 0 1 1

Die folgende Tabelle zeigt auf, wie ausgewählte Merkmale in der Grundgesamtheit und der Stichprobe bei den durchgeführten Befragungen von 2011 verteilt sind. Wie bereits 2009 können keine systematischen Verzerrungen aufgrund dessen beobachtet werden, dass Personen gemäss den aufgelisteten Merkmalen in der Stichprobe deutlich über- oder unterrepräsentiert sind.

DA I: Verteilung ausgewählter Merkmale in der Grundgesamtheit und Stichprobe

Merkmal	Anteil Grundgesamtheit	Anteil Rücklauf
	BGer	
	Geschlecht	
Anteil Männer	51.2% (166)	55.4% (92)
	Funktion	
Richterinnen und Richter	11.8% (38)	15.6% (27)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	44.1% (143)	41% (71)
Übriges Personal	44.1% (143)	43.4% (75)
	BVGer	
	Geschlecht	
Anteil Männer	43.3% (177)	47.1% (73)
	Funktion	
Richterinnen und Richter	17.6% (72)	21.5% (35)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	51.5% (210)	49.1% (80)
Übriges Personal	30.9% (126)	29.4% (48)
	BStGer	
	Geschlecht	
Anteil Männer	42.9% (24)	50% (19)
	Funktion	
Richterinnen und Richter	28.6% (16)	23.1% (9)
Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber	35.7% (20)	33.3% (13)
Übriges Personal	35.7% (20)	43.6% (17)
	Anwaltschaft	
	Geschlecht	
Anteil Männer	91.6 % (878)	90.2% (157)
	Herkunft	
Anteil Westschweiz und Tessin	43.5% (417)	35.8% (64)

Legende: N in Klammer.

A2 LISTE UNBEDEUTENDER FÄLLE LAUT BGER

Bitte geben Sie an, in welchen Bereichen Ihrer Ansicht nach zu viele unbedeutende Fälle an das Bundesgericht gelangen.	Anzahl Nennungen
In allen Bereichen	6
Übertretungsstrafrecht (z.B. Parkbussen)	5
Ausländerrecht	4
Arbeitsrecht	4
Strassenverkehrsrecht	3
Mietrecht	3
Familienrecht (z.B. bei vorsorglichen Massnahmen)	2
Führerausweisentzüge	2
Strafrecht allgemein	2
Kleinigkeiten insgesamt (Fälle mit geringem Streitwert, niedrigen Bussen usw.)	2
Baurecht	2
Rekurse gegen Verfahrenseinstellung im Strafrecht	2
Routinefälle bei IV-Rentenentscheiden	2
Beschwerden gegen Prüfungen (z.B. Universitätsabschlüsse)	1
Gebührenrecht	1
Polizeirecht	1
Prozessrecht	1
Steuerrecht	1
Bagatellsachen allgemein	1
Fälle, in denen dem Vorrichter des Bundesgerichts Ermessensspielräume zustehen (z.B. fristlose Entlassung)	1
Rekurse gegen Entscheide der kantonalen Aufsichtsbehörden	1
Vor allem bei Fragen der willkürlichen Beweiswürdigung bzw. der willkürlichen Sachverhaltserstellung	1
Strafrecht (wegen fehlenden Streitwertgrenzen)	1
Allgemein bei vermögensrechtlichen Angelegenheiten	1
Überprüfung kantonalen Entscheide, die auf kantonales Recht (insbes. Baurecht) gestützt sind	1
Sachverhaltsfragen gemäss Art. 97 Abs. 1 BGG	1
OR allgemein	1

A 3 INTERVIEWTE PERSONEN PHASE II

Die folgende Liste zeigt alle Personen auf, mit denen im Rahmen der Phase II der Evaluation der Reform der Bundesrechtspflege qualitative Interviews geführt worden sind.

DA 2: Interviewpartnerinnen und -partner

Name	Funktion	Gericht/Ort
Mitarbeitende eidgenössische Gerichte		
Bandli, Christoph	Richter	BVGer, Bern
Grädel-Bürki, Placida	Generalsekretärin a.i.	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.	Präsident	BStGer, Bellinzona
Kindler, Christian	Gerichtsschreiber	BVGer, Bern
Lukács, Hanspeter	Gerichtsschreiber	BStGer, Bellinzona
Metz, Markus	Präsident	BVGer, Bern
Meyer, Lorenz	Bundesgerichtspräsident	BGer, Lausanne
Meyer, Ulrich	Richter	BGer, Luzern
Scheyli, Martin	Gerichtsschreiber	BVGer, Zollikofen
Tschümperlin, Paul	Generalsekretär	BGer, Lausanne
Wüthrich, Walter	Richter	BStGer, Bellinzona
Anwälte		
Fellmann, Walter	Anwalt	Luzern
Fingerhuth, Thomas	Anwalt	Zürich
Frei, Peter	Anwalt	Zürich
Haag, Christian	Anwalt	Luzern
Nordmann, Philippe	Anwalt	Lausanne

A4 ERGEBNISSE DER URTEILSANALYSE

Vergleiche dazu separates Dokument

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
Tel +41 (0)41 226 04 26
www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTPREFERENZ

Luzern, 1. Oktober 2012