



Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege

Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz

Bern/Luzern/Zürich, den 6. März 2013

Evaluation:

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

INHALTSVERZEICHNIS

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	3
I EINLEITUNG	5
1.1 Vorgehen der Evaluation	5
1.2 Evaluationsdesign	7
1.3 Ablauf der Evaluation und Aufbau des Schlussberichts	8
2 ERGEBNISSE	10
2.1 Zielerreichung der Revision der Bundesrechtspflege	10
2.2 Auswirkungen der Reform auf die Urteile	13
2.3 Gesamtwürdigung der Reform	15
3 ANREGUNGEN	16
3.1 Anregungen zur Regelung des Zugangs zum Bundesgericht	16
3.2 Anregungen zur Organisation der eidgenössischen Gerichte	18
3.3 Anregungen zu einzelnen Verfahrensfragen	19
3.4 Anregung zu Verfahren auf Stufe der Kantone	21
3.5 Anregungen zu Aufsicht und Oberaufsicht	22
3.6 Anregungen für weitere Abklärungen	22
IMPRESSUM	25

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Einleitung

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde in den Jahren 2009 bis 2012 einer umfassenden Evaluation durch eine vom Bundesamt für Justiz (BJ) beauftragte externe Arbeitsgemeinschaft unterzogen. Die Evaluation sollte die Frage beantworten, inwiefern die Reform Veränderungen ausgelöst hat und wie diese zur Erreichung der drei Ziele der Reform beitragen: Entlastung des Bundesgerichts, Verbesserung des Rechtsschutzes, Vereinfachung von Verfahren.

Für die Durchführung der Evaluation kamen unterschiedliche Methoden zur Anwendung. Neben einer Auswertung von Dokumenten und Daten wurden total über 50 qualitative persönliche Interviews geführt und elf quantitative Befragungen durchgeführt (unter anderem mit allen Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte und mit der Anwaltschaft). Ausserdem wurden Urteile des Bundesgerichts vor und nach der Reform ausgewählt und analysiert.

Ergebnisse

Die Evaluation kommt insgesamt zu einem positiven Befund. Die Reform hat die ihr vom Gesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten umgesetzt und die untersuchten Massnahmen konnten einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Reform leisten.

- Das erste Ziel der Revision – die Entlastung des Bundesgerichts – ist grundsätzlich erreicht worden. Unter anderem haben organisatorische Veränderungen, die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht das oberste Gericht entlastet. Die Entlastung wurde jedoch durch bestimmte von der Revision unabhängige Entwicklungen überlagert und teilweise wieder kompensiert, was dazu führt, dass das Bundesgericht nach wie vor stark belastet ist. Dies zeigen auch die aktuellen Zahlen der Statistik 2012.
- Die Resultate der Evaluation zum zweiten Ziel der Reform – der Erhöhung des Rechtsschutzes – fallen ambivalent aus. Während der Rechtsschutz durch acht Massnahmen wie der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts oder der Einheitsbeschwerde erhöht worden ist, haben vier Massnahmen den Rechtsschutz eingeschränkt. Hierzu gehört insbesondere die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht. Die Einschränkung des Rechtsschutzes war aber vom Gesetzgeber so vorgesehen und ist nicht zuletzt Konsequenz der geforderten Entlastung des Bundesgerichts.
- Das dritte Reformziel – die Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen – wurde weitgehend erreicht. Die wichtigsten Massnahmen hierfür sind aus Sicht der eidgenössischen Gerichte und der Anwaltschaft die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und die Einführung der Einheitsbeschwerde. Die ermittelten Wirkungen fallen im Vergleich zu den ersten beiden Zielen aber kleiner aus.

Der Längsschnittvergleich zeigt, dass sich die positiven Wirkungen der Reform zwischen 2009 und 2011 verstärkt haben und dass die Resultate stabil sind. Es sind zudem

kaum unerwartete Nebeneffekte aufgetreten und die Qualität der Urteile des Bundesgerichts hat sich zwar nur geringfügig, aber positiv im Sinne der Revision entwickelt.

Anregungen

Aus den Ergebnissen der Evaluation wurden insgesamt 22 Anregungen abgeleitet, welche in der folgenden Tabelle zusammengefasst sind.

D 1.1: Anregungen

Anregungen zur Regelung des Zugangs zum Bundesgericht	
A1	Modifikation des Zugangs zum Bundesgericht im Allgemeinen A1/1 Unzulässigkeitserklärung A1/2 Einführung eines Anwaltszwangs A1/3 Summarische Prüfung A1/4 Streitwertgrenzen
A2	Prüfung von Alternativen zum Ausnahmekatalog gemäss Art. 83 BGG
A3	Ausschöpfung des Entlastungspotenzials des vereinfachten Verfahrens
A4	Einrichten Berufungsinstanz in Strafsachen
Anregungen zur Organisation der eidgenössischen Gerichte	
A5	Verwaltungskommissionen der eidgenössischen Gerichte stärken
A6	Koordinierte Personalrekrutierung der eidgenössischen Gerichte
Anregungen zu einzelnen Verfahrensfragen	
A7	Geschädigtenbeschwerde reflektieren
A8	Ausdehnung der Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerdeführung überprüfen
A9	Teilsatz bezüglich Aufwand in Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG reflektieren
A10	Kriterium des besonderen Berührtseins gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. b BGG definieren
A11	Rückweisungs- und Teilentscheide nicht als Zwischenentscheide qualifizieren
A12	Abgrenzung von Tat- und Rechtsfragen im Sozialversicherungsrecht ausführen
A13	Kognition im Bereich Militär- und Unfallversicherung anpassen
A14	Auseinandersetzung des Bundesgerichts mit den Vorbringen der Parteien sowie Überdenken des Antragsprinzips im Sozialversicherungsrecht
A15	Vermehrt mündliche Beratungen durchführen
Anregung zu Verfahren auf Stufe der Kantone	
A16	Prüfung einer Änderung des Instanzenzugs der Kantone im Sozialversicherungsrecht
Anregungen zu Aufsicht und Obergericht	
A17	Kriterien zur administrativen Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte überdenken
A18	Überprüfung der parlamentarischen Obergericht
Anregungen für weitere Abklärungen	
A19	Zusätzliche Erhebungen im Zusammenhang mit Überlagerungseffekten A19/1 Einführung ZPO/StPO A19/2 Effizienzvorlage A19/3 Anstieg der Beschwerden
A20	Auswirkungen des doppelten Instanzenzugs
A21	Fortsetzung der Urteilsanalyse
A22	Analyse des Justizsystems der Schweiz

I EINLEITUNG

Anfang 2007 trat die Totalrevision der Bundesrechtspflege in Kraft. Die damit verbundenen Gesetzesänderungen betrafen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts, die Veränderung der Anforderungen an die Vorinstanzen sowie Anpassungen der Rechtsmittel, die an das oberste Gericht führen.¹ Die Revision strebte drei Ziele an:

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

In den Jahren 2009 bis 2012 wurde die Totalrevision der Bundesrechtspflege einer Evaluation unterzogen. Das Bundesamt für Justiz hat eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Interface Politikstudien Forschung Beratung und der Universität Zürich mit der Durchführung der Evaluation betraut.² Ferner hat das BJ eine Begleitgruppe zur Evaluation eingesetzt.³

I.1 VORGEHEN DER EVALUATION

Die Vorgehensweise bei der Durchführung der Evaluation lässt sich wie folgt beschreiben:

Zielsetzung

Die Evaluation bezweckte, die Erreichung der drei eingangs aufgeführten Ziele der Revision bis Ende 2011 zu überprüfen sowie allfällige Anregungen für Optimierungen zu formulieren.

¹ Am 1. Januar 2007 sind das Bundesgerichtsgesetz (BGG), das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG), mehrere Parlamentsverordnungen über Richterstellen und Richterstatut, sowie Änderungen von rund 300 Erlassen in Kraft getreten. Für eine ausführliche Übersicht über die Reform der Bundesrechtspflege vgl. insbesondere Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202.

² Die EvaluatorInnen haben ein Expertengremium gebildet, welches sie bei der Durchführung der Evaluation unterstützt hat. Dem Expertengremium gehörten folgende Personen an: Walter Kälin, Frédéric Varone, Ueli Kieser, Jolanta Kren Kostkiewicz, Miriam Lendfers, Peter Ludwig, Alexander Markus, Fabio Righetti.

³ Der Begleitgruppe gehörten folgende Personen an: Luzius Mader (Bundesamt für Justiz), Susanne Leuzinger-Näf (Bundesgericht, bis 2010), Gilbert Kolly (Bundesgericht), Paul Tschümperlin (Bundesgericht), Philippe Weissenberger (Bundesverwaltungsgericht, bis 2011), Elena Avenati-Carpani (Bundesverwaltungsgericht, bis 2011), Markus Metz (Bundesverwaltungsgericht, ab 2012), Michael Beusch (Bundesverwaltungsgericht, ab 2012), Daniel Kipfer Fasciati (Bundesstrafgericht), Patrick Guidon (Bundesstrafgericht, bis 2010), Klaus Schneider (Bundesstrafgericht, ab 2011) Ruth Herzog (Verwaltungsgericht Kanton Bern), Arnold Marti (Obergericht Kanton Schaffhausen), Regina Kiener (Universität Zürich), Thierry Tanquerel (Universität Genf).

Gegenstände der Evaluation

Im Rahmen der Untersuchung wurde die Revision in vier Gegenstände unterteilt, welche die Massnahmen der Revision und davon ausgelöste (potenzielle) Veränderungen beschreiben:

- *Organisatorische Veränderungen:* Der erste Gegenstand der Evaluation umfasst Veränderungen in der Organisation des Bundesgerichts, insbesondere die Zusammenführung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) in Luzern mit dem Bundesgericht in Lausanne. Ferner gehört die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts⁴, Anpassungen der Aufsicht und Oberaufsicht über die drei eidgenössischen Gerichte⁵ sowie Veränderungen in den Kantonen (z.B. Einführung des doppelten Instanzenzugs) dazu.
- *Veränderungen von Abläufen, Aufgaben und Rechtsmitteln:* Dieser zweite Gegenstand beinhaltet insbesondere die Einführung des doppelten Instanzenzugs beim Bund und den Kantonen, die Beschränkung der Kognition des Bundesgerichts im Sozialversicherungsrecht sowie die Schaffung der Einheitsbeschwerde.
- *Veränderung von Outputs:* Der dritte Gegenstand umfasst die Quantität und die Qualität der Rechtsprechung der eidgenössischen Gerichte. Es ging unter anderem darum, zu prüfen, wie sich die Belastung des Bundesgerichts entwickelt hat und ob aus den Daten ein Entlastungseffekt aufgrund der Revision zu erkennen ist. Weiter wurden qualitative Aspekte im Rahmen einer Analyse von Urteilen des Bundesgerichts untersucht.
- *Veränderungen bei den Zielgruppen:* Die Evaluation hat als vierten Gegenstand untersucht, ob und wie stark die Anwaltschaft, beschwerdeberechtigte Organisationen (hauptsächlich aus dem Sozial- und Umweltbereich) und Verwaltungsstellen des Bundes von den Änderungen infolge der Reform der Bundesrechtspflege berührt worden sind.

Zentrale Evaluationsfrage

Die zentrale *Fragestellung* der Evaluation lautet, ob die Revision im Kontext der vier Evaluationsgegenstände Veränderungen ausgelöst hat und ob diese in Übereinstimmung mit den drei Zielen der Reform stehen. Es wurde geprüft, ob und in welchem Masse die durch die Revision der Bundesrechtspflege ausgelösten Veränderungen zu einer Entlastung des Bundesgerichts, zur Verbesserung des Rechtsschutzes und zur Vereinfachung der Verfahren beigetragen haben.

⁴ Die sogenannte Effizienzvorlage, deren Ziel es war, das Strafverfolgungsinstrumentarium des Bundes an die neuen, international ausgerichteten Verbrechensformen (Wirtschaftskriminalität, kriminelle Organisationen, Terrorismus) anzupassen, war nicht Gegenstand der Evaluation. Vielmehr konzentriert sich die Untersuchung auf die Frage der Entlastung des Bundesgerichts durch die Schaffung des Bundesstrafgerichts sowie die Folgen des geänderten Instanzenzugs für diejenigen Strafsachen, die in die Gerichtsbarkeit des Bundes fallen.

⁵ Das Bundespatentgericht war nicht Gegenstand der Evaluation, da es seine Arbeit erst per 1. Januar 2012 aufnahm.

1.2 EVALUATIONSDESIGN

Das Design ergibt sich aus der Wahl der Vergleichsebene und der Methode. Diese beiden Elemente werden nachfolgend beschrieben.

Vergleichsebenen

Es wurden zwei Arten von Vergleichen angestellt:

- *Soll-Ist-Vergleich:* Dieser besteht darin, die durch die Revision ausgelösten Veränderungen dahingehend zu prüfen, ob sie einen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Revision geleistet haben.
- *Längsschnittvergleich:* Die Erhebungen wurden zu zwei Zeitpunkten (2009 und 2011) durchgeführt. Damit liess sich prüfen, ob die Veränderungen und deren Auswirkungen auf die Zielerreichung dauerhaft ausgefallen sind.

Methoden

Im Rahmen der beiden Vergleiche wurden fünf Methoden angewendet:

- *Auswertung von Dokumenten:* Ausgewertet wurden Unterlagen zur Revision der Bundesrechtspflege. Dazu gehören namentlich die Botschaft, einschlägige Gesetze, wissenschaftliche Publikationen sowie Jahresberichte und Unterlagen von eidgenössischen und kantonalen Gerichten.
- *Persönliche, qualitative Interviews:* In der ersten Phase der Evaluation im Jahr 2009 wurden insgesamt 33 qualitative Interviews geführt (mit RichterInnen, GerichtsschreiberInnen und Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte, mit PräsidentInnen ausgewählter oberer kantonalen Gerichte, mit VertreterInnen der Bundesverwaltung, mit AnwältInnen). Im Jahr 2011 wurden weitere 20 Gespräche geführt, wobei versucht wurde, einen Grossteil der Interviewten von 2009 ein zweites Mal zu befragen.
- *Quantitative Befragungen:* Es wurden elf quantitative Befragungen durchgeführt, an welchen insgesamt rund 1'000 Personen teilgenommen haben. Dabei konnten alle Mitarbeitenden der drei eidgenössischen Gerichte sowie AnwältInnen mit mehr als fünf Fällen vor dem Bundesgericht zu zwei Zeitpunkten (2009 und 2011) an einer Online-Befragung teilnehmen. Mitarbeitende der oberen kantonalen Gerichte, Bundesverwaltungsstellen und Verantwortliche beschwerdeberechtigter Organisationen wurden nur 2009 befragt.
- *Analyse von Urteilen:* Es 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 wurden FachexpertInnen herangezogen, um Urteile des Bundesgerichts vor und nach der Reform zu analysieren.
- *Auswertung von Daten:* Es wurden Statistiken des Bundesgerichts für die Jahre 2002 bis einschliesslich 2011 ausgewertet. Die Daten wurden zum einen den Jahresberichten der eidgenössischen Gerichte entnommen und zum anderen durch das Bundesgericht für die Evaluation zusammengestellt.

Evaluationsdesign

Das Evaluationsdesign lässt sich gesamthaft wie folgt darstellen:

D 1.1: Evaluationsdesign: Gegenstände, Vergleichsebenen und Methoden der Evaluation

Gegenstände	Vergleichsebene	
	Soll-Ist-Vergleich	Längsschnittvergleich
Veränderungen Organisation	- Interviews - Mitarbeiterbefragungen bei Gerichten*	- Interviews - Mitarbeiterbefragungen bei Gerichten*
Veränderungen Abläufe, Aufgaben und Rechtsmittel	- Interviews - Mitarbeiterbefragungen bei Gerichten* - Statistische Analyse	- Interviews - Mitarbeiterbefragungen bei Gerichten* - Statistische Analyse
Veränderungen Outputs	- Urteilsanalyse	- Urteilsanalyse - Statistische Analyse
Veränderungen bei Zielgruppen	- Befragungen Anwaltschaft - Befragung Bundesverwaltungsstellen und beschwerdeberechtigte Organisationen	- Befragungen Anwaltschaft

Legende: * Befragt wurden die Mitarbeitenden am Bundesgericht, am Bundesverwaltungsgericht und am Bundesstrafgericht und zwar 2009 und 2011. Mitarbeitende an sieben kantonalen Gerichten wurden nur 2009 befragt.

1.3 ABLAUF DER EVALUATION UND AUFBAU DES SCHLUSSBERICHTS

Der vorliegende Schlussbericht basiert auf zwei ausführlichen Zwischenberichten:

- Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Killias, Martin; Schwenkel, Christof; Hardegger, Sophie; Odermatt, Simon (2010): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht der Evaluationsphase I zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Bern/Zürich/Luzern.⁶
- Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Killias, Martin; Schwenkel, Christof; Nunweiler, Sophie; Müller, Andreas (2012): Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht II zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Bern/Zürich/Luzern.⁷

Die beiden Dokumente äussern sich detailliert sowohl zum methodischen Vorgehen als auch zu den Ergebnissen. Die Resultate der Urteilsanalyse sind in einem umfangreichen Anhang zum Zwischenbericht II dokumentiert.

⁶ Nachfolgend ZWB I.

⁷ Nachfolgend ZWB II.

Die im Rahmen der Evaluation gewonnen Resultate wurden im Expertengremium⁸ reflektiert. Die daraus entstandenen Erkenntnisse sind ebenfalls in diesen Schlussbericht eingeflossen.

Die vom BJ eingesetzte Begleitgruppe⁹ ist bisher zu acht Sitzungen zusammengekommen. Die Begleitgruppe hat die Evaluation unterstützt und beraten sowie den Fortschritt der Arbeiten und die Berichte geprüft.

Der vorliegende Schlussbericht umfasst drei Kapitel: Nach der vorstehenden Einleitung werden daraufhin die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation zusammengefasst (Kapitel 2). Nachfolgend werden Anregungen für Optimierungen formuliert (Kapitel 3).

⁸ Siehe Fussnote 2.

⁹ Siehe Fussnote 3.

Bei der Darstellung der Ergebnisse wird zunächst auf die Zielerreichung der Revision eingegangen. Anschliessend werden die Auswirkungen der Revision auf die Qualität der Urteile des Bundesgerichts aufgezeigt. Das Kapitel schliesst mit einer Gesamtwürdigung der Revision der Bundesrechtspflege.

2.1 ZIELERREICHUNG DER REVISION DER BUNDES- RECHTSPFLEGE

Die Reform der Bundesrechtspflege hat die einleitend aufgeführten drei Ziele verfolgt. Wie gut sind diese erreicht worden?

Ziel I: Wurde das Bundesgericht aufgrund der neuen Bundesrechtspflege entlastet?

Die Antwort lautet grundsätzlich ja. Aufgrund der Analyse kann festgehalten werden, dass die folgenden Massnahmen eindeutig eine Entlastungswirkung entfaltet haben. Es sind dies die Reorganisation innerhalb des Bundesgerichts, die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts, die Schaffung des Bundesstrafgerichts, 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.¹⁰

Eine Reihe von Massnahmen, die potenziell eine Entlastungswirkung beinhalten (Streitwertgrenzen, Anforderungen an die Vorinstanzen, Einheitsbeschwerde) haben indessen (bisher) keine Entlastungswirkung ausgelöst.

Die ermittelte Entlastungswirkung bedeutet nicht, dass alle RichterInnen respektive GerichtsschreiberInnen am Bundesgericht weniger belastet sind. Vielmehr ist auf zwei Aspekte hinzuweisen, wenn die Entlastungswirkung der Revision beurteilt werden soll:

- Zunächst zeigte namentlich die am Bundesgericht durchgeführte Online-Befragung von RichterInnen auf, dass sich ein Teil davon *nach wie vor zu stark belastet fühlt*. Zudem weicht die summative Beurteilung von RichterInnen am Bundesgericht von der Analyse einzelner Massnahmen und der statistischen Auswertung ab.
- Ein Teil der RichterInnen am Bundesgericht fühlt sich *„falsch belastet“*: Sie kritisieren, dass sie sich zu stark mit formalen und zu wenig mit inhaltlichen Fragen auseinandersetzen können.

Die Erhebungen lassen den Schluss zu, dass die Revision der Bundesrechtspflege zwar einen Entlastungseffekt bewirkt hat, dass das Problem der starken Belastung des Bun-

¹⁰ ZWB II, S. 205.

desgerichts jedoch nicht gelöst ist. Die statistische Analyse lieferte dazu folgende Ergebnisse: Die Dauer der Verfahren ist zwar erstmals seit 2002 im Jahr 2007 zurückgegangen und 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 aktuellen Zahlen der Statistik für das Jahr 2012 zeigen überdies einen Anstieg der Beschwerden an das Bundesgericht.¹¹ Welches die Gründe dafür sind, muss im Rahmen dieser Evaluation offen bleiben, wurde doch die Empirie sowie die Untersuchung des damit verbundenen Kontextes im Jahr 2011 abgeschlossen.

Zu beachten ist ferner, dass bestimmte von der Revision unabhängige Entwicklungen die Entlastungswirkung der Revision überlagert und teilweise kompensiert haben. Dazu gehört die Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO) und der eidgenössischen Zivilprozessordnung (ZPO). Zudem ist beispielsweise im Sozialversicherungsrecht eine beträchtliche *Zunahme der Rechtsstreitigkeiten* feststellbar, die eine exakte Bezifferung eines Entlastungseffekts erschwert.¹² Ebenso führt die Wiedereinführung der Geschädigtenbeschwerde im Sinne von Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 Bundesgerichtsgesetz (BGG) durch die eidgenössische StPO dazu, dass zusätzliche Beteiligte – nämlich die Privatküglerschaft und nicht mehr nur Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes (OHG), wie vom Bundesgerichtsgesetz ursprünglich intendiert – zu einer Beschwerde legitimiert sind und aufgrund dessen jährlich eine beträchtliche Zahl zusätzlicher Beschwerden zu beurteilen sind.¹³

Ziel 2: Hat sich der Rechtsschutz erhöht?

Die Ergebnisse der Evaluation zu Ziel 2 fallen ambivalent aus. Es lässt sich ein Bündel von Massnahmen identifizieren, welches das Ziel unterstützt hat. Ebenso sind Massnahmen zu erkennen, deren Auswirkungen den Zielen entgegengelaufen sind.¹⁴

Zunächst können wir festhalten, dass eine Reihe der untersuchten Massnahmen den Rechtsschutz stark oder wenigstens teilweise *erhöht* hat. Hierzu gehören (in der Reihenfolge ihrer Bedeutung) die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts, die Einheitsbeschwerde, die subsidiäre Verfassungsbeschwerde, die volle Kognition beim Bundesverwaltungsgerichts, die Möglichkeit zur Prüfung von Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, die Neuregelung der Beschwerdefristen sowie die Schaffung von kantonalen gerichtlichen Vorinstanzen.

Vier Massnahmen der Revision haben den Rechtsschutz indessen gezielt *eingeschränkt*: Es sind dies (in der Reihenfolge ihrer Bedeutung) die Einschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht, die Einführung der Kostenpflicht im Sozialversicherungsbe-

¹¹ Vgl. Auszug aus den Statistiken des Bundesgerichts für das Jahr 2012.

¹² Vgl. dazu Tanquerel, Thierry; Varone, Frédéric; Bolkensteyn, Arun; Byland, Karin (2011): *Le contentieux administrative judiciaire en Suisse: une analyse empirique*, Zürich, S. 149.

¹³ ZWB II, S. 205 f.

¹⁴ ZWB II, S. 206.

reich, die Einführung der Streitwertgrenzen und die Möglichkeit zu Entscheiden im vereinfachten Verfahren.¹⁵

Trotz der gegensätzlichen Effekte der geschilderten Massnahmen kann die Revision der Bundesrechtspflege bezüglich Ziel 2 als erfolgreich bezeichnet werden: Das Vorgehen ist konsistent, der Ausbau des Rechtsschutzes an einigen Stellen und die Einschränkung an anderen Orten waren geplant und sind auch so umgesetzt worden.¹⁶

Ziel 3: Wurden Verfahren und Rechtswege vereinfacht?

Die Frage kann grundsätzlich bejaht werden. Die ermittelten Wirkungen sind im Vergleich zu den Zielen 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 Bundesverwaltungsgerichts und die Einheitsbeschwerde sind dabei nach Ansicht der befragten Mitarbeitenden der eidgenössischen Gerichte sowie der Anwaltschaft die wichtigsten Massnahmen.¹⁷

Drei Massnahmen haben keinen Effekt auf die Verfahren und den Rechtsweg. Es sind dies aber alles 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 Bundesstrafergerichts 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 Kantonebene).¹⁸ Umgekehrt sieht die Anwaltschaft durch die Einführung des Bundesstrafergerichts eine Vereinfachung des Verfahrens.¹⁹

Zielkonflikt zwischen der Entlastung des Bundesgerichts und dem Ausbau des Rechtsschutzes

Die Revision der Bundesrechtspflege war von Anfang an mit einem Dilemma behaftet: Ein Ausbau des Rechtsschutzes ist nicht ohne Mehraufwand beim Bundesgericht zu

¹⁵ Zur Thematik eigentlicher Rechtsschutzlücken siehe Uhlmann, Felix; Biaggini, Giovanni; Auer, Andreas (2013): Rechtsschutzlücken, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Zürich.

¹⁶ 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.

¹⁷ ZWB II, S. 206.

¹⁸ Vgl. dazu auch ZWB I, S. 81, 88–89, 154.

¹⁹ ZWB II, S. 207.

haben (Zielkonflikt zwischen den Zielen 1 und 2).²⁰ Dieses Dilemma ist auch durch die Revision der Bundesrechtspflege nicht gelöst worden und besteht weiterhin. Massnahmen, die sich negativ auf den Rechtsschutz auswirken, haben oft eine Entlastungswirkung. Allerdings geht diese Zielkonkurrenz nicht so weit, dass die Entlastung des Bundesgerichts vollständig mit einer Reduktion des Rechtsschutzes hätte „erkauft“ werden müssen. Vielmehr ist es im Lichte der Evaluation gelungen, den Zielkonflikt durch die Schaffung der erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte und der Einheitsbeschwerde deutlich zu entschärfen.²¹

2.2 AUSWIRKUNGEN DER REFORM AUF DIE URTEILE

Hat sich die Revision der Bundesrechtspflege auf die Urteile ausgewirkt? Die Evaluation hat zur Beantwortung dieser Frage eine Analyse von Urteilen des Bundesgerichts in den Bereichen Zivilrecht, Strafrecht, Öffentliches Recht und Sozialversicherungsrecht vorgenommen. Im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 wurden insgesamt 423 Urteile qualitativ und 805 Urteile quantitativ ausgewertet.

Die Evaluation zeigt, dass die Revision die Qualität der analysierten Urteile nur in geringem Ausmass verändert hat. Die redaktionelle Qualität der Urteile hat sich in zwei von vier untersuchten Rechtsgebieten geringfügig im Sinne der Revision 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.²²

Allerdings ergibt die qualitative Analyse der Urteile des Bundesgerichts, 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.²³

²⁰ Zum grundsätzlichen Konflikt zwischen Entlastung und Rechtsschutz siehe im vorliegenden Zusammenhang auch Uhlmann, Felix; Biaggini, Giovanni; Auer, Andreas (2013): Rechtsschutzlücken, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Zürich, S. 32 f.

²¹ ZWB II, S. 206.

²² ZWB II, S. 207.

²³ ZWB II, S. 179.

Darüber hinaus sind in zahlreichen Bereichen kleinere Veränderungen zu beobachten. Die untenstehende Tabelle fasst das Gesamtergebnis im Überblick zusammen:²⁴

Fragestellung	Rechtsgebiete			
	Öffentliches Recht	Sozialversicherungsrecht	Strafrecht	Privatrecht
A01 (Begründungsdichte)				
A02 (Kognition)				
A03 (Zwischen- und Endentscheid)				
A04 (Begründungspflicht)		-	-	-
A05 (Schützenswertes Interesse)		-	-	-
A06 (Ausnahmekatalog)		-	-	-
A07 (Eintretensfragen)		-	-	-
A08 (Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung)	-	-	-	

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

	Grosse Veränderungen, im Sinne der Reform
	Grosse Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform
	Kleine Veränderungen, im Sinne der Reform
	Kleine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform
	Keine Veränderungen, im Sinne der Reform
	Keine Veränderungen, nicht/eher nicht im Sinne der Reform

²⁴ ZWB II, S. 180.

2.3 GESAMTWÜRDIGUNG DER REFORM

Die Evaluation kommt insgesamt zu einem positiven Befund. Die untersuchten Massnahmen haben einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Reform geleistet und das Erreichte ist angesichts des Handlungsspielraums als angemessen zu beurteilen. Der Längsschnittvergleich zeigt zudem, dass sich die positiven Effekte der Reform zwischen 2009 und 2011 verstärkt haben. Die Resultate basieren auf einer breiten empirischen Basis, verschiedenen methodischen Zugängen und dürfen als stabil bezeichnet werden. Insgesamt kann die Reform daher für sich in Anspruch nehmen, die ihr vom Gesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten umgesetzt und die beabsichtigten Effekte erzielt zu haben.

Trotz dieser positiven Gesamtbeurteilung wäre es aber insbesondere falsch, daraus zu folgern, dass die Entlastung des Bundesgerichts nachhaltig sichergestellt sei.²⁵ Gerade auch zu diesem Bereich werden deshalb nachfolgend Anregungen für Optimierungen formuliert.

²⁵ ZWB II, S. 208.

In diesem Kapitel werden wesentliche im Rahmen der Evaluation gewonnene Anregungen zusammenfassend dargestellt. Sie wurden nach Themen gruppiert und entsprechend der Diskussion mit dem Expertengremium und der Begleitgruppe nach Prioritäten geordnet. Sie verstehen sich kumulativ, wobei Zielkonflikte teilweise unvermeidbar sind. Unmittelbare Bezüge zur Empirie sind mit Verweisen auf die Zwischenberichte gekennzeichnet. Einzelne Anregungen sind aus der Diskussion der Evaluationsergebnisse im Expertengremium entstanden und gehen partiell über die empirischen Befunde hinaus. Zudem sind auch erste Reflexionen aus den Sitzungen mit der Begleitgruppe des BJ eingeflossen.

3.1 ANREGUNGEN ZUR REGELUNG DES ZUGANGS ZUM BUNDESGERICHT

Die Evaluation hat in erster Linie deutlich gezeigt, dass die Belastung des Bundesgerichts auch in Zukunft eine zentrale Herausforderung darstellen wird. Es werden in diesem Kontext vier Anregungen bezüglich des Zugangs zum Bundesgericht formuliert. Diese bedürfen eingehender Abklärungen unter Berücksichtigung von Erfahrungen und Vergleichen auch bei anderen Gerichten (z.B. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte [EGMR], deutsches Bundesverfassungsgericht).

A1: Modifikation des Zugangs zum Bundesgericht im Allgemeinen

Die Evaluation hat ergeben, dass das Bundesgericht teilweise „falsch“ belastet ist, es also zu viele unbedeutende Fälle zu beurteilen hat. Zudem macht die absolut steigende Fallzahl die Entlastungswirkung der Reform wieder zunichte.²⁶ So ist nach verschiedenen Wegen zu suchen, die Funktion des Bundesgerichts als höchste innerstaatliche Gerichtsstanz zu optimieren. Folgende Möglichkeiten stehen zur Diskussion, um zu verhindern, dass insbesondere unbedeutende oder offensichtlich aussichtslose Fälle ans Bundesgericht gelangen:

- A1/1 *Unzulässigkeitserklärung*: Das Bundesgericht würde mit diesem Instrument gewisse Beschwerden als unzulässig erklären. Dies wäre beispielsweise möglich bei offensichtlich nicht zulässigen Beschwerden, bei offensichtlich aussichtslosen Beschwerden, bei Beschwerden mit ungenügender Begründung oder etwa bei querulatorischen oder rechtsmissbräuchlichen Beschwerden.²⁷
- A1/2 *Einführung eines Anwaltszwangs*: Dieser würde dazu führen, dass von Privatpersonen formulierte Beschwerden, welche von Form und Inhalt her offensicht-

²⁶ ZWB I, S. 230.

²⁷ Dabei würde mit einem generellen Hinweis auf die Aussichtslosigkeit der Beschwerde diese ohne weitere Prüfung für unzulässig erklärt. Derartige Unzulässigkeitsentscheide erlauben es dem EGMR und dem UNO-Menschenrechtsausschuss, viele Fälle ohne grossen Arbeitsaufwand zu erledigen. Ein Entwurf für eine BGG-Bestimmung in diese Richtung wurde vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) 1997 erarbeitet: siehe den Vorschlag des EJPD zum Vorprüfungsverfahren vom 5. September 1997; vgl. ZWB II, S. 208.

lich keine Aussicht auf Erfolg haben, nicht mehr zu behandeln wären, woraus ein Entlastungseffekt resultieren würde.²⁸ Die diesbezüglichen Kostenfolgen im Kontext der unentgeltlichen Rechtspflege wären jedoch näher zu untersuchen. Überdies könnte geprüft werden, nur noch akkreditierte AnwältInnen zur Prozessführung vor Bundesgericht zuzulassen.

- A1/3 *Summarische Prüfung*: Mit diesem Instrument würden eingehende Beschwerden in einem definierten Verfahren einer ersten summarischen Prüfung unterzogen, deren Ergebnis den Beschwerdeführenden mitgeteilt wird. So könnten Beschwerdeführende ein prima vista offensichtlich aussichtsloses Rechtsmittel zurückziehen, ohne erhebliche Mehrkosten und zusätzliche Geschäftslast zu verursachen.²⁹ Wird allerdings trotz negativem Entscheid an der Beschwerdeführung festgehalten, könnten ein unerwünschter Mehraufwand sowie Ausstandsproblematiken entstehen.³⁰
- A1/4 *Streitwertgrenzen*: Eine weitere Möglichkeit zur Modifikation des Zugangs zum Bundesgericht bestünde in der *Anhebung der Streitwertgrenzen*. Diese ist insbesondere deshalb prüfenswert, weil von der derzeitigen Regelung kaum eine Entlastungswirkung ausgeht.³¹

A2: Prüfung von Alternativen zum Ausnahmekatalog gemäss Art. 83 BGG

Eine wichtige Zugangsschranke stellt zurzeit Art. 83 BGG (Ausnahmekatalog bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) dar.³² Die Motion Janiak I schlug diesbezüglich Änderungen vor; diese wurden indessen vom Parlament abgelehnt.³³ Trotzdem soll an dieser Stelle erneut empfohlen werden, den Ausnahmekatalog zu hinterfragen. Es wird angeregt, anstatt eines Ausnahmekatalogs ein *Zulassungsbeziehungsweise Annahmeverfahren* zu prüfen, das sich am Mechanismus im Bereich der öffentlichen Beschaffungen (Art. 83 Bst. f. BGG), der internationalen Rechtshilfe (Art. 84 BGG) sowie der internationalen Amtshilfe in Steuersachen (Art. 84a BGG) orientiert und damit auf Fälle von grundsätzlicher Bedeutung beziehungsweise auf besonders bedeutende Fälle abstellt.³⁴ Davon ausgenommen wären einzig Bereiche, die sich für eine gerichtliche Beurteilung nicht eignen (z.B. actes de gouvernement) und deswegen einem Gericht ohnehin nicht unterbreitet werden können.

Ein derartiger Mechanismus könnte über eine Anwendung bei der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten hinaus für sämtliche Bereiche in Erwägung gezogen werden.

²⁸ ZWB II, S. 133; hier wurde insbesondere angeregt, eine Analyse der Nichteintretensentscheide durchzuführen, um zu prüfen, welche Bedeutung der Beizug eines Anwaltes oder einer Anwältin für den Erfolg einer Beschwerde haben kann.

²⁹ ZWB II, S. 133.

³⁰ Zur Anregung, das Entlastungspotentials des vereinfachten Verfahrens noch mehr auszuschöpfen siehe Anregung A3 hiernach.

³¹ ZWB II, S. 205.

³² ZWB II, S. 38 f., 183. Zur Kritik am Ausnahmekatalog siehe auch Uhlmann, Felix; Biaggini, Giovanni; Auer, Andreas (2013): Rechtsschutzlücken, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Zürich, S. 38 ff.

³³ Siehe <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103054>.

³⁴ ZWB II, S. 208.

A3: Ausschöpfung des Entlastungspotenzials des vereinfachten Verfahrens

Die Evaluation weist auf die (potenzielle) Entlastungswirkung respektive das zusätzliche Potenzial der Verfahren nach Art. 108 f. BGG hin: Während nach Art. 108 BGG ein einzelrichterlicher Nichteintretensentscheid im vereinfachten Verfahren ergeht, besteht gemäss Art. 109 BGG die Möglichkeit, auch materiell (guteisend oder abweisend) mit einer summarischen Begründung zu entscheiden. Diese Instrumente haben bereits eine gewisse Entlastung des Bundesgerichts bewirken können.³⁵ Das damit verbundene Entlastungspotenzial scheint indessen noch nicht vollständig ausgeschöpft zu sein, wobei transparente Kriterien wünschenswert sind.

A4: Einrichten Berufungsinstanz in Strafsachen

Die Motion Janiak II hat zum Ziel, die Kognition des Bundesgerichts bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts zu erweitern,³⁶ was – je nach Ausgestaltung – eine mehr oder weniger starke zusätzliche *Belastung* des Bundesgerichts auslösen würde. Die Motion ist angenommen und überwiesen worden; die Vernehmlassungsfrist lief bis am 5. Dezember 2012. Dass die Motion umgesetzt wird, scheint damit realistisch.³⁷ In diesem Kontext wird angeregt, die Schaffung eines zweistufigen Gerichtsmodells im Bereich der Bundesstrafgerichtsbarkeit zu erwägen.³⁸ Vorgeschlagen wird eine *neu zu schaffende Appellationsinstanz*, welche Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichts mit voller Kognition prüft. Dabei wäre eine selbständige Behörde oder eine Angliederung an das Bundesstrafgericht resp. an das Bundesverwaltungsgericht denkbar.

3.2 ANREGUNGEN ZUR ORGANISATION DER EIDGENÖSSISCHEN GERICHTE

Die beiden Anregungen zur Organisation zielen auf eine stärkere Entlastung der RichterInnen und auf die Personalrekrutierung der eidgenössischen Gerichte ab.

A5: Verwaltungskommissionen der eidgenössischen Gerichte stärken

Die Erfahrungen des Bundesgerichts mit der gestärkten *Verwaltungskommission* sind positiv.³⁹ Es wäre somit zu prüfen, ob die Verwaltungskommissionen der einzelnen eidgenössischen Gerichte mit zusätzlichen Kompetenzen zu versehen sind, um die RichterInnen noch stärker von Verwaltungsaufgaben zu entlasten. Dies wäre insbesondere beim Bundesverwaltungsgericht eine Entlastungsmöglichkeit, da sich die RichterInnen nach wie vor zu wenig durch die Verwaltungskommission entlastet fühlen.⁴⁰ Gleichzei-

³⁵ ZWB II, S. 60.

³⁶ Siehe <http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20103138>.

³⁷ ZWB II, S. 145: zumindest die Anwaltschaft wäre positiv eingestellt.

³⁸ Siehe in diesem Sinn auch die – abgelehnte – Motion 12.3341 „Zweite Berufungsinstanz in Bundesstrafsachen“.

³⁹ ZWB II, S. 15.

⁴⁰ ZWB II, S. 19 f.

tig ist aber auch darauf hinzuweisen, dass eine Ausweitung der Kompetenz der Verwaltungskommission durch einen Teil der Befragten eher kritisch beurteilt wird.⁴¹

A6: Koordinierte Personalrekrutierung der eidgenössischen Gerichte
Die zweite Anregung betrifft die *Personalrekrutierung* der eidgenössischen Gerichte. Die dezentralisierten Standorte des Bundesgerichts (Lausanne und Luzern), des Bundesstrafgerichts (Bellinzona), des Bundesverwaltungsgerichts (St. Gallen) und nun auch des Bundespatentgerichts (St. Gallen) machen in Zukunft eine besonders aktive Personalpolitik notwendig, um genügend auch sprachlich qualifiziertes Personal zu rekrutieren und dauerhaft halten zu können.⁴² Das Bundesgericht könnte diesbezüglich allenfalls eine Koordinationsfunktion wahrnehmen (z.B. Stellenbörse).⁴³

In die angeregte Richtung gehen im Übrigen auch bereits die diesbezüglichen Kontakte unter den Generalsekretariaten der eidgenössischen Gerichte.

3.3 ANREGUNGEN ZU EINZELNEN VERFAHRENSFRAGEN

Die Evaluation formuliert im Folgenden neun Anregungen zu konkreten Verfahrensfragen.

A7: Geschädigtenbeschwerde reflektieren

Die *Geschädigtenbeschwerde* im Strafrecht wurde auf den 1. Januar 2011 (neuer Art. 81 Abs. 1 Bst. b Ziff. 5 BGG) mit dem Strafbehördenorganisationsgesetz wieder eingeführt. Sie war im Jahr 2000 abgeschafft worden, um das Bundesgericht zu entlasten.⁴⁴ Diese Legitimationsregeln scheinen vor dem Hintergrund der jährlich beträchtlichen Zahl zusätzlicher Beschwerden erneut überlegenswert.⁴⁵

A8: Ausdehnung der Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde-führung überprüfen

In einem weiteren, damit zusammenhängenden Kontext wird angeregt, auf die *prozessuale Gleichheit* der Weiterzugsmöglichkeiten von Gemeinwesen vermehrt Rücksicht zu nehmen, etwa im Bereich des Öffentlichen Rechts.⁴⁶ Eventuell wäre es vor diesem Hintergrund sinnvoll, eine partielle Erweiterung der Legitimation des Gemeinwesens zu prüfen.⁴⁷

⁴¹ Siehe auch die – abgelehnte – Motion 12.3708 „Strukturanalyse bei allen erstinstanzlichen Bundesgerichten“; weitere Erkenntnisse zu den Gerichtsleitungsorganen sind in den nächsten Jahren auch von dem durch den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Forschungsprojekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“ zu erwarten; vgl. dazu <<http://www.justizforschung.ch>>.

⁴² ZWB I, S. 42, 53 f. und ZWB II, S. 23, 27.

⁴³ ZWB I, S. 208.

⁴⁴ Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes vom 10. September 2008, BBl 2008 8182 f.

⁴⁵ ZWB II, S. 205 sowie Anhang zum ZWB II, S. 143 f.

⁴⁶ ZWB II, S. 186.

⁴⁷ ZWB II, S. 187.

A9: Teilsatz bezüglich Aufwand in Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG reflektieren

Es wird angeregt, bezüglich der *Anfechtung von Vor- und Zwischenentscheiden* gemäss Art. 93 Abs. 1 Bst. b BGG den Teilsatz „und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen“ zu streichen⁴⁸ – oder durch die Rechtsprechung sachgerecht zu konkretisieren. Dieses Kriterium erscheint derart unbestimmt, dass sowohl für die kantonalen Gerichte als auch für die Rechtsuchenden eine beträchtliche Unsicherheit bezüglich der selbstständigen Anfechtbarkeit besteht.⁴⁹ Damit wäre wohl indessen eine Mehrbelastung des Bundesgerichts verbunden.

Al0: Kriterium des besonderen Berührtseins gemäss Art. 89 Abs. 1 Bst. b BGG definieren

Ähnliches gilt für das Kriterium des *besonderen Berührtseins* im Sinne von Art. 89 Abs. 1 Bst. b BGG: Der Wortlaut zeigt sich diesbezüglich nämlich enger als der entsprechende Artikel im OG vor der Reform, was die bundesrätliche Botschaft damit begründet hatte, dass die Praxis bei Drittbeschwerden teilweise zu grosszügig gewesen sei. Die neue Handhabung lässt indessen keine Verschärfung erkennen. Dies kann aber auch daran liegen, dass sich das Bundesgericht bereits vor Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes eine grössere Zurückhaltung auferlegte, der neue Wortlaut somit nur nachvollzog. Trotzdem scheint es sinnvoll, die genaue Handhabung noch einmal zu überdenken.⁵⁰

Al1: Rückweisungs- und Teilentscheide nicht als Zwischenentscheide qualifizieren

Die Evaluation hat weiter gezeigt, dass gegenwärtig viele Rückweisungs- und Teilentscheide als Zwischenentscheide definiert werden. Daraus resultiert gemäss den Erkenntnissen der Evaluation eine Mehrbelastung für die betroffenen Parteien und insbesondere für die Kantone.⁵¹ Es wird dementsprechend angeregt, diese Praxis zu überdenken.

Al2: Abgrenzung von Tat- und Rechtsfragen im Sozialversicherungsrecht ausführen

Zudem ergeben sich aus der Evaluation insbesondere für das *Sozialversicherungsrecht* einige Anregungen: So ist teilweise die Abgrenzung von Tat- und Rechtsfragen schwierig nachzuvollziehen.⁵² Es wird angeregt, dies in der Praxis deutlicher zu formulieren, auch um zukünftigen Rechtsuchenden eine Vorstellung darüber zu ermöglichen, ob eine potenzielle Beschwerde Aussicht auf Erfolg haben könnte oder nicht. Angeregt wird ferner, vermehrt ausdrückliche Hinweise zur Kognition im betreffenden Fall zu formulieren.⁵³

⁴⁸ ZWB II, S. 185.

⁴⁹ ZWB II, S. 168.

⁵⁰ ZWB II, S. 183.

⁵¹ ZWB II, S. 204.

⁵² ZWB II, S. 182.

⁵³ ZWB II, S. 185.

A13: Kognition im Bereich Militär- und Unfallversicherung anpassen
Die Evaluation empfiehlt zu prüfen, ob die neuen Kognitionsregelungen des Bundesgerichtsgesetzes auch auf die Bereiche *Militär- und Unfallversicherung* auszudehnen sind.⁵⁴

A14: Auseinandersetzung des Bundesgerichts mit den Vorbringen der Parteien sowie Überdenken des Antragsprinzips im Sozialversicherungsrecht

Weiter wird angeregt, dass sich das Bundesgericht in den *schriftlichen Begründungen* deutlicher mit den Vorbringen der Parteien auseinandersetzen sollte. Dies steigert die Nachvollziehbarkeit, was mit der Zeit eine Entlastungswirkung zur Folge haben sollte. Hingegen scheint es fraglich, ob im Sozialversicherungsrecht – wo es fast immer um die Durchsetzung objektiven Rechts geht – dem *Antragsprinzip* weiterhin ein hoher Stellenwert beizumessen ist. Eine strikte Bindung des Bundesgerichts an die Anträge der Parteien erscheint insofern problematisch. De lege ferenda wäre somit prüfenswert, ob das Antragsprinzip im Sozialversicherungsrecht modifiziert angewendet werden sollte.⁵⁵ Dies wäre indessen im Gesamtkontext der Dispositionsmaxime zu reflektieren.

A15: Vermehrt mündliche Beratungen durchführen

Die Auswertung der statistischen Daten zeigte auf, dass die Urteilsfindung des Bundesgerichts mittels schriftlichem Verfahren zunimmt, die Zahl der mündlichen Verhandlungen hingegen abnimmt.⁵⁶ Zur Sicherstellung der Rechtseinheit und Rechtsfortbildung wird angeregt, in Zukunft wieder vermehrt mündliche Beratungen durchzuführen, um im direkten Austausch zwischen Richterin und Richter ein Urteil vertieft zu erörtern.⁵⁷

3.4 ANREGUNG ZU VERFAHREN AUF STUFE DER KANTONE

Auf Stufe der Kantone erscheint folgende Anregung erwähnenswert:

A16: Prüfung einer Änderung des Instanzenzugs der Kantone im Sozialversicherungsrecht

Die Revision der Bundesrechtspflege führte zur Einführung des doppelten Instanzenzugs auf Stufe der Kantone in den Bereichen Straf- und Zivilrecht.⁵⁸ Für das Sozialversicherungsrecht regelt Art. 57 ATSG hingegen ausdrücklich, dass zwingend nur eine *einzig kantonale Gerichtsinstanz* eingerichtet werden darf. Eine Besonderheit gilt nur in der beruflichen Vorsorge: Hier sind die Bestimmungen des ATSG nicht anwendbar und es bleibt den Kantonen überlassen, wie sie das kantonale Gerichtsverfahren ausgestalten. Die Kantone haben aber – soweit ersichtlich ausnahmslos – nur eine einzige kantonale Instanz eingerichtet.

⁵⁴ ZWB II, S. 185.

⁵⁵ ZWB II, S. 186.

⁵⁶ ZWB II, S. 117 ff.

⁵⁷ ZWB I, S. 242.

⁵⁸ Art. 75 und 80 BGG.

Das Expertengremium warf vor diesem Hintergrund die Frage auf, ob der *Instanzenzug* auf Stufe der Kantone im Bereich des Sozialversicherungsrechts, insbesondere aufgrund der Kognitionsbeschränkung des Bundesgerichts, überprüft werden müsste. Es wäre deshalb zu erwägen, im Bereich des Sozialversicherungsrechts einen *doppelten Instanzenzug* auf Stufe der Kantone vorzusehen.

3.5 ANREGUNGEN ZU AUFSICHT UND OBERAUFSICHT

Zur Thematik der Oberaufsicht respektive Aufsicht werden folgende zwei Anregungen formuliert:

A17: Kriterien zur administrativen Aufsicht über die erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte überdenken

Bei der *administrativen Aufsicht* des Bundesgerichts über die anderen eidgenössischen Gerichte ergaben sich teilweise Abgrenzungsprobleme zur parlamentarischen Oberaufsicht. Diese konnten zwar während der Dauer der Evaluation etwas entschärft werden.⁵⁹ Indessen besteht nach wie vor ein gewisser Handlungsbedarf.⁶⁰ Zu prüfen wäre beispielsweise, ob die Intensität der Berichterstattung der unteren eidgenössischen Gerichte an das Bundesgericht verringert werden sollte.

A18: Überprüfung der parlamentarischen Oberaufsicht

Die Oberaufsicht der eidgenössischen Gerichte durch das Parlament ist gegenwärtig auf sieben Kommissionen verteilt. In dieser Hinsicht wird vorgeschlagen, die Kommissionsorganisation zu überprüfen und die Anzahl der für die Oberaufsicht zuständigen Parlamentskommissionen zu senken. Die verschiedenen Optimierungsvarianten könnten bis hin zu einer aus Mitgliedern des National- und Ständerats zusammengesetzten (gemischten) Justizkommission reichen.⁶¹

3.6 ANREGUNGEN FÜR WEITERE ABKLÄRUNGEN

Im grösseren Rahmen der Evaluation der Revision der Bundesrechtspflege bestehen einige Bereiche, in denen nähere Analysen zu zusätzlichen Erkenntnissen führen dürften. Die folgenden Anregungen beziehen sich dementsprechend auf weitere Untersuchungsgegenstände mit vertieftem Abklärungsbedarf.

A19: Zusätzliche Erhebungen im Zusammenhang mit Überlagerungseffekten

Wie bei der Überprüfung der Zielerreichung angemerkt, besteht ein Zielkonflikt zwischen der Entlastung des Bundesgerichts und der Verbesserung des Rechtsschutzes. Es

⁵⁹ ZWB II, S. 31 sowie auch ZWB I, S. 244.

⁶⁰ Zur Kontroverse bezüglich der Beaufsichtigung der erstinstanzlichen Gerichte auf Bundesebene siehe neustens Tschümperlin, Paul; Meyer, Lorenz (2012): Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: „Justice-Justiz-Giustizia“, 2012/3 sowie Metz, Markus (2012): Das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht – Gedankensplitter eines „Beaufsichtigten“, in: „Justice-Justiz-Giustizia“, 2012/3.

⁶¹ ZWB II, S. 33 und ZWB I, S. 61 ff.

ist deshalb von Bedeutung, die *Entlastungswirkungen für das Bundesgericht* differenziert zu ergründen. Dazu gehört, sämtliche Faktoren – also auch diejenigen ausserhalb der Revision – zu berücksichtigen. Zudem ist auch die Frage einzubeziehen, wie sich die Belastung des Bundesgerichts heute präsentieren würde, wenn keine Revision stattgefunden hätte.⁶² Mit zusätzlichen Erhebungen beziehungsweise Auswertungen – etwa zu Überlagerungseffekten – könnten derartige Fragen noch genauer beantwortet werden:

- A19/1 *Einführung ZPO/StPO*: Die Entlastungswirkungen der Revision der Bundesrechtspflege beim Bundesgericht wurden und werden durch andere Effekte überlagert sowie positiv wie negativ beeinflusst. Von besonderer Bedeutung ist diesbezüglich die Einführung der eidgenössischen Straf- und Zivilprozessordnungen. Es ist davon auszugehen, dass gerade diese eine Auswirkung auf die Belastung des Bundesgerichts haben. Den betreffenden Effekten nachzugehen und die Wechselwirkungen mit der Revision der Bundesrechtspflege im Detail zu erläutern, würde sich aus Sicht der EvaluatorInnen lohnen.⁶³
- A19/2 *Effizienzvorlage*: Ähnlich wie die neue StPO/ZPO stellt die sogenannte Effizienzvorlage eine wichtige Reform im Justizsystem der Schweiz in den letzten zehn Jahren dar. Ziel der Effizienzvorlage war es, das Strafverfolgungsinstrumentarium des Bundes an die neuen, international ausgerichteten Verbrechenformen anzupassen. Wohl hat die Evaluation die Effekte der Effizienzvorlage auf die Belastung des Bundesgerichts untersucht. Die Wirkung der Effizienzvorlage selber war aber nicht Gegenstand der Evaluation.⁶⁴ Eine vertiefte Untersuchung in diesem Bereich würde einen Mehrwert generieren.
- A19/3 *Anstieg der Beschwerden*: Zudem wird angeregt, die Gründe für den Anstieg der Beschwerden an das Bundesgericht im Jahr 2012 im Gesamtkontext näher zu untersuchen.

A20: Auswirkungen des doppelten Instanzenzugs

Die Evaluation regt zudem an, die Einführung des *doppelten Instanzenzugs auf Stufe der Kantone* weiter zu beobachten, da dieser gemäss den bisherigen Analysen kaum Auswirkungen gezeitigt hat. Es stellt sich etwa die Frage, ob Wirkungen überhaupt noch eintreten werden,⁶⁵ und wie stark Effekte kantonaler Justizreformen die Wirkungen der Revision der Bundesrechtspflege überlagert haben.⁶⁶

A21: Fortsetzung der Urteilsanalyse

Es wird weiter vorgeschlagen, die *Urteilsanalyse* fortzusetzen, insbesondere hinsichtlich von Veränderungen aufgrund der Evaluation.

⁶² ZWB II, S. 206.

⁶³ ZWB II, S. 205.

⁶⁴ ZWB II, S. 8.

⁶⁵ Wie zum Beispiel durch das Handelsgericht Zürich oder die geänderte Gerichtsorganisation im Kanton Waadt.

⁶⁶ Zu Überlagerungseffekten ZWB II, S. 200.

A22: Analyse des Justizsystems der Schweiz

Schliesslich wird zur Diskussion gestellt, über die Bundesrechtspflege hinaus das gesamte Justizsystem der Schweiz im Sinne der drei zentralen Zielsetzungen der Reform der Bundesrechtspflege⁶⁷ zu untersuchen, betreffen diese doch auch die kantonale Gerichtsbarkeit.

⁶⁷ Wirksame Entlastung und damit Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Justiz (Ziel 1), Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen (Ziel 2) sowie Vereinfachung der Verfahren und Rechtswege (Ziel 3).

IMPRESSUM

KPM
Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern
www.kpm.unibe.ch

INTERFACE
Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstr. 12
CH-6003 Luzern
www.interface-politikstudien.ch

UNIVERSITÄT ZÜRICH
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/39
Ch-8001 Zürich
www.rwi.uzh.ch

PROJEKTREFERENZ

Bern/Luzern/Zürich, 6. März 2013

ISBN: 978-3-03825-003-6