



21.002

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2020

Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2020

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.06.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 10.06.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Ich begrüsse die Präsidentin des Bundesgerichtes, Frau Martha Niquille, und heisse sie in unserem Rat willkommen.

Weichelt Manuela (G, ZG), für die Kommission: Die Subkommissionen Gerichte/BA der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates wie auch die GPK beider Räte haben die Bundesgerichtspräsidentin zur Berichterstattung des Geschäftsberichtes 2020 angehört. Zum zweiten Mal seit Einführung des Bundesgerichtsgesetzes liegt die Zahl der Eingänge über 8000. Die Richterzahl von 38 wurde aufgrund einer Berechnung von 7400 Fällen pro Jahr ausgelegt. Nur in den Jahren 2010 und 2011 bewegten sich die Eingänge in dieser Grössenordnung. Nachdem die Revision des Bundesgerichtsgesetzes im vergangenen Jahr im Parlament gescheitert war, beschloss das Bundesgericht, im Rahmen seiner eigenen Möglichkeiten eine Neuorganisation der Abteilungen zu prüfen, um die Arbeitslast besser auf die Abteilungen verteilen und von Synergieeffekten profitieren zu können.

Als Sofortmassnahme hat es unter anderem beschlossen, per Anfang 2021 eine Richterstelle von Luzern nach Lausanne zu transferieren und der Strafrechtlichen Abteilung zuzuteilen. Zudem hat das Bundesgericht für 2021 zwei zusätzliche Gerichtsschreiberstellen geschaffen, die es der Strafrechtlichen Abteilung zugeteilt hat.

Per Ende 2020 hat das Bundesgericht 161 Fälle weniger erledigt, als eingegangen sind. Damit haben sich die Pendenzen erhöht – nicht wesentlich, aber immerhin. Das Bundesgericht bezweifelt, dass dies so bleiben wird. Es hat im Geschäftsbericht formuliert, dass es "die Situation als kritisch im Hinblick auf die Erfüllung seiner ihm von der Verfassung zugedachten Aufgabe" erachtet. Mit der Revision des Enteignungsgesetzes wurde dem Bundesgericht Mitte 2020 vom Parlament eine weitere neue Aufgabe übertragen, die für seine Belastung von Bedeutung sein wird: Es ist jetzt auch für die Wahl von rund 150 Mitgliedern der eidgenössischen Schätzungskommissionen und das für einen Teil von ihnen vorgesehene hauptamtliche Anstellungsverhältnis zuständig.

Das Bundesgericht übt die Aufsicht über die drei erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichte aus. Im Zusammenhang mit der Aufsicht über das Bundesstrafgericht war es ziemlich gefordert, wie Sie auch den Medien entnehmen konnten. Es musste zahlreiche Berichte verfassen. Ich erwähne nur den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes vom April 2020 betreffend die Vorkommnisse am Bundesstrafgericht. Der erwähnte Bericht veranlasste die GPK in der Folge im Juni 2020, oberoaufsichtsrechtliche Feststellungen zu verabschieden, da diese in gewissen Fragen die rechtlichen Würdigungen der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes nicht teilten. Es ist geplant, dass diese Differenzen bei nächster Gelegenheit bereinigt werden. Einig sind sich die GPK und die Verwaltungskommission des Bundesgerichtes, dass dieses seine aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen kaum mit konkreten Massnahmen durchsetzen kann. Hier besteht Handlungsbedarf.

Die Untersuchung betreffend die frankofonen Richter – ebenfalls ein Thema aus dem Aufsichtsbericht vom April 2020 – wurde erst 2021 vorgenommen und ist deshalb im Geschäftsbericht 2020 kein Thema.

Erlauben Sie mir einige wenige Worte zum Bundesverwaltungsgericht. Dieses hat das Problem der Limitierung bei den Richterinnen und Richtern auf 65 Vollzeitstellen. Aufgrund der Limitierung kann das Gericht Personalausfälle nicht ausgleichen. Rechnet man alle Ausfälle von mindestens einem Monat zusammen, so hatte das





Bundesverwaltungsgericht in den letzten drei Jahren immer zwischen einer und drei Richterstellen nicht besetzt und konnte sie somit auch nicht nutzen. Das Gericht teilte uns mit, dass es deshalb bis zu 300 Fälle weniger erledigen konnte. Zudem ist die Welle beim Bundesverwaltungsgericht bezüglich der Amtshilfe wie erwartet eingetroffen. Sie begann 2020. Früher gab es durchschnittlich 145 Amtshilfeverfahren, 2020 waren es bereits 400. Die nächste Berichterstattung erfolgt bekanntlich im Rahmen des Geschäftsberichtes 2021.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei der Bundesgerichtspräsidentin für die über alles betrachtet gute Arbeit am Bundesgericht bedanken. Ich bedanke mich für den Willen, die Differenzen unter den Richterpersonen zu bereinigen. Die Schweiz ist auf eine gut funktionierende Justiz angewiesen. Auch möchte ich mich im Namen der GPK bei der Verwaltung für die gute Zusammenarbeit und die Unterstützung bedanken.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommissionen bitte ich Sie, den Jahresbericht des Bundesgerichtes zu genehmigen.

Pasquier-Eichenberger Isabelle (G, GE), pour la commission: L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral, autorité judiciaire suprême de la Confédération. Le Tribunal fédéral exerce une surveillance sur le Tribunal pénal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral des brevets. La sous-commission Tribunaux/MPC de la Commissions de gestion a examiné le rapport de gestion à sa séance du 21 avril dernier. Elle a entendu à cette fin une dizaine de ses membres, dont les quatre présidentes et présidents de ces instances. La présidente du Tribunal fédéral et son secrétaire général ont également été invités à la séance plénière des Commissions de gestion des deux chambres, le 10 mai 2021.

La discussion a porté sur le présent rapport de gestion, j'y reviendrai, et sur d'autres thèmes qui nous occupent, notamment la question de la répartition des affaires au sein des Tribunaux fédéraux. Les Commissions de gestion ont mandaté le Contrôle parlementaire de l'administration pour examiner le processus d'attribution et la conformité avec le cadre normatif afin de s'assurer qu'il garantisse l'indépendance et l'impartialité des cours appelées à statuer. Celui-ci a rendu son rapport en novembre 2020. Les Commissions de gestion sont en train de finaliser leur rapport d'inspection sur cette question et elles rendront publiques leurs recommandations d'ici quinze jours.

Concernant le rapport de gestion du Tribunal fédéral, en 2020, les sept cours du Tribunal fédéral ont traité 7863 dossiers tandis que 8024 nouvelles affaires ont été introduites, soit un niveau particulièrement élevé. La pandémie n'a pas eu d'effet "ralentissant", ni sur les affaires introduites ni sur celles liquidées. En lien avec le Covid, le Tribunal fédéral a encouragé le travail à domicile. Les bases réglementaires ont été adaptées pour permettre le télétravail du personnel et les greffières et les greffiers ont reçu un ordinateur portable pour pouvoir travailler à distance.

AB 2021 N 1243 / BO 2021 N 1243

Le Tribunal fédéral souligne que le nombre d'affaires est très élevé, et qu'il est, de fait, beaucoup plus important que ce qui avait été anticipé lors de la discussion sur la loi qui régit son travail. Il regrette donc que le Parlement ne soit pas entré en matière en 2020 sur la révision de la loi sur le Tribunal fédéral. Pour pallier le problème, il a engagé une réorganisation interne visant à mieux répartir la charge entre les cours et à bénéficier d'effets de synergies. Ainsi, donc, un poste de juge a été transféré de Lucerne à Lausanne pour décharger la Cour de droit pénal, mais avec pour conséquence que la deuxième Cour de droit social de Lucerne ne compte plus que quatre juges. Lorsqu'elle doit rendre un jugement, elle doit donc faire appel à un membre de la première cour pour statuer à cinq juges.

Dans son rapport de gestion, le Tribunal fédéral rappelle qu'il a sollicité la Commission des affaires juridiques afin qu'au moins les points non contestés de la réforme soient mis en oeuvre et qu'il a interpellé le Conseil fédéral afin qu'il fasse des propositions de modernisation de la loi sur le Tribunal fédéral.

Les Commissions de gestion ont appuyé ces demandes. Nous avons également écrit à la CAJ pour appuyer les demandes du Tribunal fédéral. Nous considérons qu'il est nécessaire d'agir après l'échec de la révision et qu'il faut lancer un nouveau projet pour décharger le Tribunal fédéral. La CAJ nous a toutefois indiqué que le Département fédéral de justice et police a répondu par la négative à cette demande. Or, dans le présent rapport de gestion, le Tribunal fédéral nous met clairement en garde. Il considère que la situation est critique du point de vue de l'établissement de sa fonction constitutionnelle. Les mesures qu'il a prises ne seront pas suffisantes. Il demande des ressources suffisantes.

D'autres points ont occupé notre commission, notamment les incidents survenus au sein du Tribunal pénal fédéral, qui ont beaucoup occupé les Commissions administratives du Tribunal fédéral, du Tribunal pénal fédéral et les Commissions de gestion. En 2020, nos commissions ont demandé au Tribunal fédéral de clarifier la situation au sein du Tribunal pénal fédéral. En avril, la Commission administrative du Tribunal fédéral a publié



son premier rapport avec des recommandations. Toutefois, il s'est vite avéré que ce rapport était ni satisfaisant ni suffisant.

Notre sous-commission Tribunaux/Ministère public de la Confédération est allée sur place au Tribunal pénal fédéral et a procédé à des auditions à Bellinzone. Des auditions ont aussi eu lieu à Berne. Si nous avons pu constater que le Tribunal pénal fédéral, et principalement sa Cour d'appel, fonctionnent, nous nous sommes aperçu que les problèmes internes étaient complexes et importants. Notre commission a rendu un premier rapport de surveillance en juin 2020. Elle a fait le point dans son rapport annuel et suit encore activement ce dossier.

Quelques mots à présent sur les autres Tribunaux fédéraux. Au Tribunal pénal fédéral, le nombre d'affaires traitées par sa Cour des affaires pénales est resté constant. Une soixantaine de jugements ont été motivés et notifiés. La Cour des plaintes a liquidé, elle, près de 900 dossiers et la Cour d'appel 32. Pour sa seconde année d'activité, la Cour d'appel a finalisé sa mise en place, notamment avec une meilleure séparation avec les autres cours du Tribunal pénal fédéral, avec lesquelles elle partage les locaux. Mais un déménagement est en discussion.

Le Tribunal administratif fédéral a liquidé près de 6500 affaires en 2020, dont plus de la moitié sont des recours relatifs aux procédures d'asile.

Le Tribunal fédéral des brevets a traité une vingtaine de dossiers.

En 2020, le travail et la collaboration ont été intenses entre les autorités judiciaires fédérales et nos commissions. Je remercie Mme la présidente du Tribunal fédéral pour son travail et sa disponibilité, ainsi bien sûr que toutes les personnes qui participent au bon fonctionnement de la justice fédérale.

Je vous prie, au nom de la Commission de gestion, d'accepter le rapport de gestion du Tribunal fédéral.

Niquille Martha, Präsidentin des Bundesgerichtes: Insgesamt hat das Bundesgericht das vergangene Jahr gut bewältigt. Wir sind auch mit den Erledigungen zufrieden. Wir haben insbesondere die Covid-19-Situation gut gemeistert, denke ich. Wir waren zwar wirklich in der Situation, wie sie die Sprecherinnen geschildert haben: Wir waren eigentlich nicht vorbereitet, obwohl wir bereits beschlossen hatten, unseren Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern einen Teil der Arbeit im Homeoffice ermöglichen zu wollen. Unser IT-Dienst hat dann sehr schnell die Laptops beschafft. Die Arbeit der Juristinnen und Juristen eignet sich auch sehr gut, um von zuhause aus arbeiten zu können.

Wir hatten, wie gesagt wurde, einen leichten Anstieg der Pendenzen um 161 Fälle. Das war aber nicht wegen Covid-19, sondern weil wir, wie es bereits gesagt wurde, wirklich sehr hohe Fallzahlen haben. Es sind wieder über 8000 Fälle, und das schon zum zweiten Mal. Wir haben, wie gesagt, mit den Pendenzen Schritt gehalten; ihre Zahl ist nicht wesentlich angestiegen. Wenn es aber so weitergeht, glauben wir nicht, dass wir das weiterhin so im Griff haben werden.

Aus unserer Sicht ist aber die grössere Frage als die Quantität – und das haben wir im Geschäftsbericht deutlich gesagt –, wie wir die Arbeit machen. Das ist die andere Seite der Medaille. Wenn immer mehr Fälle, aber nicht mehr Personen da sind, dann muss man sich einschränken. Ich möchte ein plastisches Beispiel bringen: Eine Möglichkeit ist, dass wir zum Beispiel einfach immer weniger Leitentscheide in der Amtlichen Sammlung publizieren. Leitentscheide wären aber für die Rechtssicherheit und auch für die Rechtsfortbildung wichtig. Ich denke, an diesem Beispiel sieht man, dass man einfach versucht, sich einzuschränken, um die Zahl der Pendenzen nicht ansteigen zu lassen.

Es wurde gesagt, wir haben nach dem Scheitern der Revision des Bundesgerichtsgesetzes unsere Hände nicht in den Schoss gelegt. Wir haben selber versucht, etwas zu machen. Wir haben eine Arbeitsgruppe gebildet, um uns zu überlegen, ob wir allenfalls die Materien besser verteilen können, um so die Belastung auszugleichen. Eine erste Massnahme, eine Sofortmassnahme war die bereits erwähnte Umteilung eines Richters von Luzern nach Lausanne. Wenn man die Fallzahlen angeschaut hat, hat man gesehen, dass die Belastung pro Richter und pro Gerichtsschreiber in Luzern tiefer war als beispielsweise in der Strafrechtlichen Abteilung in Lausanne. Dorthin haben wir dann die Umteilung vorgenommen.

Das kann aber nur eine Sofortmassnahme sein, weil die Folge ist – wie dies die Sprecherin gesagt hat –, dass wir in Luzern jetzt eine Abteilung haben, die nur über vier Personen verfügt. Grundsatzentscheide, eben Leitentscheide, müssen fünf Personen fällen. Man muss dazu deshalb immer ad hoc ein Mitglied der Zweiten Abteilung beiziehen. Man kann sagen, das ist keine grosse Sache. Wenn Sie aber für Grundsatzentscheide jedes Mal im Turnus eine andere Person beiziehen müssen, haben Sie jedes Mal einen anderen Spruchkörper. Das ist nicht gut für eine sichere Rechtsprechung.

Diese Massnahme haben wir also durchgeführt. Die Arbeitsgruppe ist jetzt daran zu überlegen, ob es im Rahmen der Verteilung der Materien Möglichkeiten gibt.



Wir beschliessen, was auch wichtig ist, eine Reglementsänderung, die gerade im Amtsblatt publiziert worden ist. Ein Abteilungspräsident kann Aufgaben an ein Mitglied delegieren, das dann auch dem Spruchkörper vorsteht. Das war notwendig, denn wenn Sie als Präsident über 1500 Fälle in einer Abteilung bewältigen müssen, geht das nicht mehr. Aber auch dies führt zu einer gewissen Aufspaltung und ist natürlich für den Zusammenhalt der Abteilung nicht unbedingt förderlich.

Weiter wurde erwähnt, dass wir selbst im Rahmen des Budgets noch zwei neue Gerichtsschreiber angestellt haben. Wir denken wirklich, dass wir getan haben, was wir tun können, oder wir sind noch daran zu machen, was wir selber tun können. Wir sind aber darauf angewiesen, dass auch vonseiten des Parlamentes Massnahmen ergriffen werden.

Damit hätte ich meine Ausführungen abgeschlossen und würde noch für Fragen zur Verfügung stehen, soweit solche da sind.

AB 2021 N 1244 / BO 2021 N 1244

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr 2020
Arrêté fédéral approuvant le rapport de gestion du Tribunal fédéral de l'année 2020

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Kälin Irène, erste Vizepräsidentin): Da Eintreten obligatorisch ist, führen wir keine Gesamtabstimmung durch.