



22.002

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2021

Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2021

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.22 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.06.22 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

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

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Dans sa séance plénière de mai 2022, en présence de la présidente et du secrétaire général du Tribunal fédéral, la Commission de gestion a pris connaissance et étudié le rapport de gestion du Tribunal fédéral pour l'année 2021. La sous-commission de gestion Tribunaux/MPC l'avait précédemment fait lors de sa séance du 6 avril 2022 à Lausanne en présence de la présidente et de divers autres responsables. Pour mémoire, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur le Tribunal fédéral, l'autorité judiciaire suprême de la Confédération. Le Tribunal fédéral exerce quant à lui la surveillance du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets.

En 2021, les diverses cours du Tribunal fédéral ont traité 7509 dossiers; en 2020, 7866 le furent. Tandis que 7881 nouvelles affaires ont été introduites en 2021, 8027 le furent en 2020, soit un niveau toujours particulièrement élevé. Le Tribunal fédéral souligne que ce nombre d'affaires est beaucoup plus important que ce qui avait été anticipé lors de la discussion sur la loi qui régit son travail, à savoir la loi sur le Tribunal fédéral.

Afin d'y faire face au mieux, le Tribunal fédéral a poursuivi la réorganisation des cours engagée en 2020. Le but est d'atteindre une charge de travail plus équilibrée. Il a ainsi été décidé de transférer le droit fiscal d'une cour de Lausanne à Lucerne; la cour concernée de Lucerne disposant de quatre membres, le nombre de postes doit encore être porté à cinq juges. Les mesures prises n'ont pas permis d'atteindre les objectifs et, comme cela a déjà été annoncé ces dernières années, le Tribunal fédéral a adressé une requête à notre Parlement, afin que le nombre de postes de juges soit porté de 38 à 40. L'objectif est de pouvoir réaliser le modèle de huit cours, comptant chacune cinq membres.

D'autre part, votre commission a pu constater que les mesures prises à la suite des incidents survenus au sein du Tribunal pénal fédéral ont commencé à porter leurs fruits et que la situation s'est améliorée. La Commission de gestion, plus particulièrement la sous-commission concernée, demeure attentive à ce point.

Je vous livre quelques informations complémentaires sur les cours. La cour de droit pénal a traité 759 affaires, alors que 833 nouvelles affaires ont été introduites. Le Tribunal administratif fédéral a tranché 5976 affaires et 5704 ont été déposées. Le Tribunal fédéral des brevets a finalisé 22 affaires, alors que 27 nouvelles affaires ont été enregistrées.

Je ne saurais terminer ce bref rapport de la commission sans relever la collaboration intense avec les autorités judiciaires fédérales. Je remercie Mme la présidente du Tribunal fédéral et toutes les personnes qui participent au bon fonctionnement de la justice fédérale pour leur travail et pour leur disponibilité, ainsi que le secrétariat de la Commission de gestion pour son travail.

Weichelt Manuela (G, ZG), für die Kommission: Die Situation am Bundesgericht ist kritisch. 2021 gingen beim Bundesgericht 146 neue Beschwerden weniger ein als im Jahr 2020. Das könnte uns eigentlich zuversichtlich stimmen. Aber trotzdem haben die Pendenzen um 373 Fälle zugenommen. Das heisst, dass 518 Fälle weniger bearbeitet wurden als im Jahr 2020.

Die gesundheitsbedingten Abwesenheiten von einigen Personen und die grosse Anzahl neuer Personen erklären diese Situation nicht vollständig. Das Bundesgericht selbst schätzt die Situation ebenfalls als kritisch





ein. Mehrere Massnahmen wurden eingeleitet. Es ist zu früh für eine Beurteilung der GPK bezüglich ihrer Wirksamkeit.

Interessant ist die Analyse der Beschwerdegebiete, die zu Beschwerden an das Bundesgericht führen. Im vergangenen Jahr wurden 1430 Fälle aus dem Bereich der Sozialversicherungen und 418 aus dem Ausländerrecht erledigt, während lediglich 310 erledigte Beschwerden Steuerverwaltungsentscheide betrafen. Man kann sich fragen, ob der Druck bei den Sozialversicherungen so viel höher ist als bei den Steuern.

Weiter hat auch das Bundesgericht eine Zufriedenheitsumfrage gemacht. Eine solche findet alle zwei bis drei Jahre statt. Die Rücklaufquote betrug lediglich 39 Prozent, was keine gute Quote ist. Das relativiert die hohe Zufriedenheit von 82 Prozent. Keine guten Noten hat das Bundesgericht bekommen, was die Verständlichkeit der Urteile für die Laien anbelangt. Gewisse Verbesserungswünsche wurden auch hinsichtlich der Gratisabfrage der Entscheide im Internet geäussert.

Zu den besonderen Vorkommnissen am Bundesstrafgericht hat das Bundesgericht als Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte dreimal gegenüber der GPK Stellung genommen. Dazu gehörte auch eine Stellungnahme betreffend den Bericht Cornu zu den Problemen im frankofonen Bereich der Strafkammer.

Ganz generell haben wir mehrmals schon mit dem Bundesgericht oder der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes die Aufsicht besprochen, die gesetzlich sehr rudimentär geregelt ist. Das macht die Aufgabe der Aufsicht nicht einfach. Die Verwaltungskommission Bundesgericht wird diesen Sommer die Thematik besprechen. Je nachdem werden wir als GPK mit dem Anliegen einer Gesetzesrevision an die entsprechende Kommission gelangen.

Weiter ist in der GPK auch das Thema bzw. die Frage aufgekommen, warum die Leitentscheide nicht in allen Landessprachen veröffentlicht werden. Auch dieses Thema werden wir nicht zum letzten Mal in der GPK besprochen haben.

Abschliessend möchte ich im Namen der GPK und des Parlamentes der Bundesgerichtspräsidentin Martha Niquille und ihrem Team für ihre Arbeit im vergangenen Jahr ganz herzlich danken. Auch wünschen wir Ihnen weiterhin alles Gute und viel Erfolg am Bundesgericht, nicht nur in der Pendenzenbewältigung, aber auch dort.

Niquille Martha, Präsidentin des Bundesgerichtes: Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, mich zu äussern. Sehr vieles wurde von Ihren Sprechern schon gesagt. Ich möchte nicht alles wiederholen, aber trotzdem einige Dinge sagen.

Zuerst ein Wort zu unserer personellen Situation: Wir sind im Moment 37 Richter und Richterinnen, eine Kollegin ist vor einigen Wochen gestorben. Wir werden per Ende Jahr drei Richter und Richterinnen ersetzen müssen. Wir werden das rechtzeitig bekannt geben oder haben es schon bekannt gegeben und hoffen, dass die Wahlen rechtzeitig stattfinden,

AB 2022 N 1144 / BO 2022 N 1144

damit wir am 1. Januar 2023 wieder mit voller Besetzung arbeiten können.

Bei uns geht in dem Sinn eine Ära zu Ende, dass unser Generalsekretär in Pension geht, der dreissig Jahre lang das Gericht mitorganisiert und mitgeleitet hat. Wir haben einen neuen Generalsekretär gewählt, der am 1. Juli anfangen wird. Er ist ein Aussenstehender, und es wird für uns ein rechter Umbruch sein, diese Umstellung zu bewältigen. Wir sind im Moment auch deshalb in einer schwierigen Situation, weil der zurücktretende Generalsekretär seit Januar schwer krank ist und damit eigentlich eine Stütze in der ganzen Organisation wegfällt.

Zur Geschäftslast: Die Kennzahlen wurden erwähnt. Es trifft zu, dass wir bei den Eingängen nach wie vor im Bereich von 7880 Fällen sind. Das sind die Zahlen. In den letzten Jahren lagen wir bei den Eingängen immer etwa bei einer Zahl zwischen 7700 und 8000. Dieses Jahr ist ein leichter Rückgang von etwa 150 Fällen gegenüber letztem Jahr zu verzeichnen.

Insgesamt haben wir 7509 Beschwerden erledigt. Das ist etwas weniger als die Beschwerden, die eingegangen sind, und es ist auch weniger als im Vorjahr. In der GPK habe ich versucht, das ein bisschen zu erklären. Dabei muss man sagen, dass es immer etwas auf und ab geht. Das hängt zum einen davon ab, wann gerade Fälle fertig sind, zum andern kommt es auch auf die Fallstruktur an.

Wie es Frau Weichelt auch schon erwähnt hat, gibt es dafür aber mitunter eine eindeutige Erklärung: Letztes Jahr mussten wir in der Strafrechtlichen Abteilung sieben neue Gerichtsschreiber einarbeiten. Sie können sich vorstellen, wie es ist, wenn in einer Abteilung sieben Neue tätig sind. Diese haben noch keine Erfahrung, sie produzieren noch nicht, und jeder von ihnen braucht auch noch einen Tutor, also einen gestandenen Gerichtsschreiber, an seiner Seite. All das absorbiert erheblich. Dann wurde ja bekanntlich unser Kollege Zünd an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewählt, worauf in dieser Abteilung für mehrere Monate ein



Richter ausfiel. Auch das merkte man. Schliesslich hat man auch gemerkt, dass ich das Präsidium innehatte und somit eigentlich nicht mehr referieren konnte.

Die Reorganisation und die Massnahmen, die wir ergriffen haben, wurden auch schon angesprochen. Die einleitende Massnahme wurde eigentlich im Jahr zuvor getroffen, als wir als Notmassnahme einen Richter von der Zweiten sozialrechtlichen in die Strafrechtliche Abteilung verschoben haben, damit die Strafrechtliche Abteilung über sechs Richter verfügt. Damit war aber natürlich die Situation in Luzern ungeklärt, weil dort dann nur noch vier Richter in der Zweiten sozialrechtlichen Abteilung vorhanden waren. Wir haben dann den von Frau Weichelt erwähnten Schritt vollzogen. Diesen sahen wir einerseits als Möglichkeit, den sechsten Richter endgültig in der Strafrechtlichen Abteilung zu belassen. Andererseits war es eine Möglichkeit, einen besseren Ausgleich der Belastung zwischen Lausanne und Luzern zu erreichen, da die Belastung pro Richter und Gerichtsschreiber in Luzern tiefer war als in Lausanne.

Das war die Grundlage, auf der wir uns entschieden haben, dass wir das Steuerrecht nach Luzern in die Zweite sozialrechtliche Abteilung verschieben wollen. Das wurde letztes Jahr entschieden. Wir haben dann auch bereits festgelegt, welche Personen wechseln werden. Es ist klar, dass man einen solchen Entscheid nicht fällen kann, ohne sicherzustellen, dass eben auch das entsprechende Know-how vorhanden ist. Man kann nicht eine Rechtsmaterie verschieben und dann meinen, dass Leute, die vorher nicht auf diesem Gebiet gearbeitet haben, die Arbeit ohne Weiteres fortsetzen können. Das war für uns ein wichtiger Entscheid. Damit können wir den sechsten Richter im Strafrecht einsetzen.

Wir haben letztes Jahr dann auch noch eine Reglementsänderung beschlossen. Auch diese war für uns wichtig. Sie erlaubt den Abteilungspräsidien, dass sie für Dreierfälle – also nicht für Fünferfälle – das Präsidium und die Instruktion eines Verfahrens einem Stellvertreter oder einer Stellvertreterin übergeben können. Diese Massnahme ist wichtig. Sie können sich vorstellen, dass es für den Abteilungspräsidenten oder die Abteilungspräsidentin ein Ding der Unmöglichkeit ist, bei jedem Fall dabei zu sein, wenn er oder sie eine Abteilung hat, die 1600 Fälle im Jahr bewältigen muss. Daher haben wir die Reglementsänderung beschlossen, die es erlaubt, gewisse Fälle oder eine gewisse Rechtsmaterie in der Instruktion und nachher auch im Präsidium von einem Stellvertreter betreuen zu lassen. Auch das war ein wichtiger Schritt, den wir gemacht haben. Diese Möglichkeit wird seither von vier Abteilungen genutzt.

Dann haben wir natürlich weiter analysiert. Gegen Ende des Jahres haben wir gesehen, dass die Pendenzen in der Strafrechtlichen Abteilung und auch in der Ersten öffentlich-rechtlichen Abteilung angestiegen sind. Die Erste öffentlich-rechtliche Abteilung heisst zwar "öffentlich-rechtlich", aber ein Grossteil der Fälle in dieser Abteilung betrifft das Strafprozessrecht. Durch das eidgenössische Strafprozessrecht kommen eben viele grössere und wichtigere Fälle zu uns. Wir haben gesehen, dass die strafprozessualen Fälle eben auch in dieser Ersten öffentlich-rechtlichen Abteilung angestiegen sind. Deswegen haben wir dann ein Gesuch um Änderung der Verordnung über die Richterstellen, um eine Erhöhung um zwei Richterstellen, an die Kommissionen für Rechtsfragen gestellt. Dieses wurde noch im letzten Jahr von den GPK unterstützt und zu unserer grossen Freude auch mit grosser Mehrheit von den Kommissionen für Rechtsfragen gutgeheissen. Nun hoffen wir natürlich, dass das auf gutem Weg ist und wir so weiterplanen können.

Ich möchte betonen: Wenn wir das umsetzen können – das haben wir auch schon den GPK signalisiert –, werden wir acht Abteilungen machen. Jetzt haben wir sieben Abteilungen mit unterschiedlichen Grössen; wir haben Fünferabteilungen, wir haben Sechserabteilungen. Wenn die Verordnungsänderung durchkommt, werden wir acht Abteilungen zu je fünf Gerichtsmitgliedern machen. Alle Abteilungen wären gleich gross. Das würde auch bedeuten, dass wir für Grundsatzfälle nicht wie heute in den Sechserabteilungen jeweils mittels Computerprogramm, per Zufall den fünften Richter bestimmen würden, sondern es wäre immer die gleiche Zusammensetzung der Abteilung. Ich betone das, weil seitens der GPK stets sehr grosser Wert auf die Spruchkörperbildung gelegt wurde. Bei uns, mit den kleinen Abteilungen, ist das aus unserer Sicht nicht wirklich ein Problem. Aber es ist natürlich sicher ein Vorteil, wenn wir gleich grosse Abteilungen haben, die von Gesetzes wegen vorgegeben sind.

Noch ein Wort zur Digitalisierung: Wir sind ja daran, bei uns am Gericht das E-Dossier einzuführen. Einige Abteilungen wären dazu schon in der Lage, weil das Einscannen der Vorakten bei ihnen schon funktioniert. Meine Abteilung ist jetzt gerade daran, das einzuführen. Wir gehen davon aus, dass wir das per Ende Jahr in allen Abteilungen machen können. Dann fehlt uns noch die elektronische Zirkulation, damit wir auch die Beschlussfassung elektronisch erledigen können. Die IT hat uns versprochen, dass wir diese per Ende Jahr auch erhalten. Das ist also auf dem Weg. Unser Ziel ist – es hängt sehr stark von der IT ab, aber es ist uns versprochen worden –, dass das per Ende Jahr funktioniert.

Kurzfristig können wir damit schon arbeiten. Aber Sie haben es gemerkt, aufgrund dessen, dass ich vom Einscannen der Akten gesprochen habe: Die Akten kommen von den Vorinstanzen im Wesentlichen natürlich per



Papier. Das Projekt E-Dossier, das bei Ihnen ja auch schon thematisiert wurde, sieht vor, dass gesamtschweizerisch der ganze Rechtsverkehr elektronisch abläuft. Das E-Dossier nützt uns längerfristig natürlich nur so. Für uns ist dieses Projekt von sehr grosser Bedeutung, denn unser E-Dossier ist in dieses ganze System eingebettet. Weil das so ist, unterstützen wir das Projekt E-Dossier nach wie vor personell und finanziell. Ich denke, das Projekt ist im letzten Jahr einen rechten Schritt weitergekommen. Die Plattform, ich nenne es das zentrale Austauschmodul, wurde ausgeschrieben. Es gab dann Einsprachen. Darauf ist das Bundesverwaltungsgericht nicht eingetreten, und daher kann es mit diesem Schritt jetzt weitergehen. Ich möchte noch zum Punkt der Aufsicht kommen, Frau Weichelt hat das Thema auch angesprochen. Die Aufsicht ist im Berichtsjahr und auch jetzt nach wie vor ein grosses Thema. Es verursacht uns eine rechte Belastung. Ich erinnere mich, ich war schon einmal im Leitungsgremium, zu Beginn,

AB 2022 N 1145 / BO 2022 N 1145

vor etwa zehn Jahren: Damals hat die Aufsicht noch viel weniger Aufwand kreiert und uns viel weniger beschäftigt. Wir haben neben den zweimal pro Jahr stattfindenden üblichen Aufsichtssitzungen, bei denen es um die Strukturen, den Geschäftsverlauf und um all diese Dinge geht, auch laufend schriftlich oder mündlich Kontakt. Wir haben zu den besonderen Vorkommnissen am Bundesstrafgericht – das ist jeweils der Titel in der Korrespondenz – den GPK am 10. Februar einen Statusbericht über die Aufarbeitung durch das Bundesstrafgericht abgeliefert. Am 29. März 2021 haben wir auch im Zusammenhang mit den Problemen in Bellinzona zuhanden der GPK zur Gesamterneuerung des Bundesstrafgerichtes für die Amtsdauer 2022–2027 Stellung genommen. Schliesslich haben wir uns im Juni auch zum Bericht Cornu geäussert, dem Bericht über die Situation zwischen den frankofonen Mitgliedern der Strafkammern. All das gibt natürlich Aufwand. Man muss sich damit jedes Mal wieder erneut auseinandersetzen.

Im Rahmen der Aufsicht über das Bundesverwaltungsgericht hat die Verwaltungskommission Bundesgericht am 17. März 2021 eine Meldung an die Gerichtskommission gemacht, gestützt auf Artikel 8 Absatz 2 unseres Aufsichtsreglementes. Im Nachgang zu dieser Aufsichtsanzeige vom 17. März, die einen Richter betraf, hat dieser seinerseits Vorwürfe gegen die Leitung, gegen die Abteilungspräsidentinnen am Bundesverwaltungsgericht geäussert. Dieser Prozess läuft noch. Dort wurde dann seitens des Bundesverwaltungsgerichtes eine externe Untersuchung durch ein externes Anwaltsbüro eingeleitet. Es hat seinen Bericht noch nicht abgeliefert, es hat ihn erneut wieder herausgeschoben. Jetzt rechnen wir im September damit.

Frau Nationalrätin Weichelt hat angesprochen, dass seitens der GPK schon wiederholt thematisiert wurde, man möge die Aufsicht mit besseren Instrumenten ausrüsten. Wir hatten gestern ein Plenum und haben darüber gesprochen. Es wurde von unseren Kolleginnen und Kollegen verstanden, dass man hier etwas tun muss. Wir werden uns jetzt Gedanken machen, wie das vielleicht konkret aussehen würde. Es wurden aber grosse Befürchtungen geäussert. Der Entscheid fiel nicht einstimmig, das muss ich klar sagen. Es hat viele Kolleginnen und Kollegen, die befürchten, man werde dadurch noch mehr in Probleme einbezogen, die uns nicht direkt betreffen. Was auch klar ist, das spreche ich hier jetzt schon an: Wenn das kommt, brauchen wir auch personell ein besseres Instrumentarium. Das ist klar.

Dann zur Zufriedenheitsumfrage noch ganz kurz: Wir haben in der GPK die unterschiedlichen Bereiche ein bisschen analysiert. Frau Weichelt hat erwähnt, dass die Verständlichkeit unserer Entscheide für die Laien kritisiert wurde. Ich möchte dazu einfach etwas sagen: Ich habe grosses Verständnis dafür. Unsere Urteile, die Urteile eines Höchstgerichtes, sind in der Regel für die Juristen und nicht für die Laien geschrieben. Wir versuchen, einfache Sätze zu bilden. Aber es wird nie so sein wie bei einem erstinstanzlichen Urteil. Wir geben uns Mühe; aber ich glaube, das kritisierte Problem hängt einfach ein bisschen mit dem System zusammen. Es wird sehr schwierig, so zu schreiben, dass auch ein Nichtjurist – auch wenn er vielleicht ein Scheidungsurteil versteht – ein immaterialgüterrechtliches Urteil versteht, würde ich jetzt mal sagen.

Damit wäre ich am Schluss meiner Ausführungen und stehe Ihnen für Fragen zur Verfügung.

Schwander Pirmin (V, SZ): Frau Bundesgerichtspräsidentin, vielen Dank für Ihre Ausführungen. Sie haben gesagt, dass die Aufsicht eine rechte Belastung sei. Wären Sie damit einverstanden, dass das Parlament die Aufsicht anders und neu regelt, damit das Bundesgericht von dieser Last befreit werden könnte?

Niquille Martha, Präsidentin des Bundesgerichtes: Wie gesagt, wir haben gestern darüber gesprochen. Das Gericht ist eigentlich der Meinung, dass es, obwohl die Belastung dadurch zusätzlich erhöht wird, auch für die erstinstanzlichen Gerichte besser ist, wenn die Aufsicht durch ein Gericht gemacht wird. Ich denke, und auch die Kollegen waren grossmehrheitlich dieser Meinung, dass ein Gericht besser versteht, wie ein anderes Gericht funktioniert. Das ist unsere Grundsatzhaltung in dieser Frage. Ist die Frage damit beantwortet?



Eintreten ist obligatorisch
L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über den Geschäftsbericht des Bundesgerichtes für das Jahr 2021
Arrêté fédéral approuvant le rapport de gestion du Tribunal fédéral de l'année 2021

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf GPK-N/S

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet CdG-N/E

Angenommen – Adopté

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

AB 2022 N 1146 / BO 2022 N 1146