

11.002

Geschäftsbericht des Bundesgerichtes 2010 Rapport de gestion du Tribunal fédéral 2010

Zweitrat – Deuxième Conseil

Bericht des Bundesgerichtes 08.02.11

Rapport du Tribunal fédéral 08.02.11

Bestellung: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern

Commande: OFCL, diffusion des publications, 3003 Berne

Ständerat/Conseil des Etats 06.06.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 07.06.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Eichenberger-Walther Corina (RL, AG), für die Kommission: Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte und vor allem die Subkommissionen Gerichte und Bundesanwaltschaft haben sich mit der Geschäftsführung des Bundesgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes, des Bundesstrafgerichtes und der Bundesanwaltschaft befasst. Neu haben die Subkommissionen auch ihre am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörde der Bundesanwaltschaft wahrgenommen.

Die Subkommissionen sprachen in Lausanne mit dem Bundesgerichtspräsidenten, den übrigen Mitgliedern der Verwaltungskommission des Bundesgerichtes, den Präsidenten der erstinstanzlichen Gerichte, dem Präsidenten der Aufsichtsbehörde, der Bundesanwaltschaft, dem Bundesanwalt und seinen Stellvertretern sowie mit den Generalsekretären. Am darauffolgenden Tag berieten die zuständigen Subkommissionen der Geschäftsprüfungskommissionen und der Finanzkommissionen den Jahresbericht und die Jahresrechnung gemeinsam. Daraus ergeben sich jedoch materiell keinerlei spezielle Bemerkungen, weshalb ich darauf verzichte, weiter darauf einzugehen. Dieses neue Vorgehen wird dieses Jahr erstmals angewendet, sodass noch weitere Erfahrungen damit gemacht werden müssen.

Anlässlich des Besuches am Bundesgericht war insbesondere das Controllingverfahren betreffend die Arbeit und die Arbeitslast der Richter ein Thema. Während des Gesprächs und nach Einsicht in die anonymisierten Arbeitsstatistiken der einzelnen Richterinnen und Richter zeigte sich, dass diese nicht absolut genommen werden dürfen und interpretiert werden müssen, da sie nicht selbsterklärend sind beziehungsweise falsch interpretiert werden können. Das ist denn auch der Grund, weshalb die Gerichte diese Daten nicht veröffentlichen. Wichtig ist, dass innerhalb der Gerichte, der Abteilungen und Kammern die Über- und Aufsicht über die Erledigung der einzelnen Verfahren durch die Richterinnen und Richter vorhanden ist. Diese Statistiken dienen in erster Linie den Gerichten selbst als Führungsinstrument. Dass die Arbeit in den einzelnen Gerichten und deren Abteilungen sorgfältig gemacht wird, konnten die Kommissionen daraus ersehen. Die Kommissionen kamen denn auch zum Schluss, dass es richtig war und ist, die Erledigungsstatistik in anonymisierter Form einzusehen, mit den Präsidenten darüber zu diskutieren und die entsprechenden Fragen zu stellen.

Am Bundesgericht gingen im Berichtsjahr 7367 Fälle ein, 7424 Fälle wurden erledigt. Zum Vergleich: 2009 waren es 7189 Eingänge gegenüber 7242 Erledigungen. Es wurden 2141 Fälle auf das Jahr 2011 übertragen. Die Fallzahlen sind erneut leicht gestiegen. Wiederum konnten mehr Fälle erledigt werden, als eingingen. Ein kleiner Vergleich: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 140 000 Fälle hängig. Im Durchschnitt dauert ein Fall am Bundesgericht 115 Tage. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Zahl der öffentlichen Beratungen, es waren deren 55. Diese Zahlen sind allerdings auch zu relativieren, denn die Art der Erledigung und des Aufwandes zur Erstellung der Referate und Urteile differiert sehr stark.

Die Kommissionen konnten sich bei allen Präsidenten vergewissern, dass die Beziehungen zwischen dem Bundesgericht und den erstinstanzlichen Gerichten gut sind und die Zusammenarbeit gut funktioniert. Dies zeigt sich auch am von den Gerichten gemeinsam ausgearbeiteten und beschlossenen Rahmenkonzept zur Öffentlichkeitsarbeit. Dieses trat unmittelbar nach seiner Verabschiedung Ende März in Kraft. Darin haben die Gerichte den Grundsatz festgelegt, dass die Justiz den Inhalt der Rechtsprechung durch ihre Urteile und nicht durch weitere Kommentare vermittelt. Bei komplizierten und öffentlichkeitswirksamen Verfahren gibt es Medienmitteilungen und allenfalls bei politisch brisanten Fällen mit der gebotenen Zurückhaltung mündliche oder schriftliche Stellungnahmen, die aber keinesfalls eine Fortsetzung der Urteilsberatung sind.

Im Gespräch mit dem Bundesverwaltungsgericht war die sogenannte Heimarbeit oder Telearbeit wieder ein Thema. Telearbeit wird für das nichtrichterliche Personal individuell gewährt, in der Regel zu 20 Prozent, in Ausnahmefällen bis zu 40 Prozent. Das entspricht den Vorgaben des Bundespersonalgesetzes, dem das nichtrichterliche Personal unterstellt ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass es für Richterinnen und Richter grundsätzlich keine Heimarbeit gibt, was allerdings nicht ausschliesst, dass die Richterinnen und Richter – für sie gilt ja die sogenannte Vertrauensarbeitszeit – am Wochenende oder abends ihren Laptop nach Hause nehmen können.

Der Umzug nach St. Gallen ist für Frühling 2012 vorgesehen. Der Baufortschritt verläuft gemäss Terminplan, und der Start des Betriebs des Bundesverwaltungsgerichtes in St. Gallen ist auf den 1. Juli 2012 vorgesehen. Im Hinblick auf diesen Umzug ist die Fluktuation unter dem administrativen Personal sowie den Gerichtsschreibern sprunghaft angestiegen. Beim Kanzleipersonal ist sie sehr hoch, bei den Gerichtsschreibern hoch. Bemühungen sind im Gange, dieser Entwicklung entgegenzutreten. Weiter gibt es vorzeitige, aber nicht mit dem Umzug begründete Rücktritte unter den Richterinnen und Richtern.

Die Geschäftslast ist immer noch sehr hoch, wobei die Dauer der Verfahren und die Anzahl hängiger Fälle in den Asylverfahren problematisch sind. Das Controlling über die Eingänge und Erledigungen findet in den Abteilungen monatlich statt, ein Quartalsreporting über Eingänge, Erledigungen, Verfahrensdauern, finanzielle Kennzahlen und Personalkennzahlen führt die Gerichtsleitung durch. Damit wird Handlungsbedarf früh erkannt. Das Bundesverwaltungsgericht hat seine IT-Plattform plangemäss innerhalb des Budgets umgestellt, d. h., es hat sich aus der Zusammenarbeit mit dem Bundesgericht gelöst und arbeitet nun IT-mässig mit dem Bundesamt für Informatik zusammen.

Auch der Aufbau des Bundespatentgerichtes, das unter das Dach des Bundesverwaltungsgerichtes schlüpfen wird, verläuft nach Plan und Budget. Das Gericht wird seine Tätigkeit am 1. Januar 2012 in einem Provisorium in St. Gallen aufnehmen und etwa im September 2012 in das Gebäude des Bundesverwaltungsgerichtes einziehen.

Am Bundesstrafgericht hat sich insofern viel verändert, als seit dem 1. Januar 2011 die neue Strafprozessordnung in Kraft ist und damit die Verhandlungen der Strafkammern öffentlich sind. Die Auswirkungen der neuen Strafprozessordnung können aber noch nicht konkret festgestellt werden, dafür war die Zeit zu kurz. Es ist vorgesehen, weiterhin eine zurückhaltende Informationspolitik zu betreiben. Das Controlling wurde durch die Präsidenten der Kammern durchgeführt, die Geschäftslast gibt zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Fälle sind zum Teil sehr umfangreich und kommen unregelmässig ans Bundesstrafgericht.

Der Bau des neuen Gebäudes verläuft gemäss Plan und Kostenrahmen. Der Rohbau soll Ende 2011 fertig sein, der Einzugstermin ist auf den 1. April 2012 vorgesehen. Aufgrund des Anschlages zu Beginn des letzten Jahres musste das Bundesstrafgericht die Sicherheitsmassnahmen erheblich verbessern.

Die Kommissionen haben auch ein Gespräch mit dem Präsidenten des Militärkassationsgerichtes geführt. Dazu gibt es aber keine speziellen Bemerkungen.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch ein Wort zur neuen Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, obwohl diese Behörde nicht dem Bundesgericht unterstellt ist, dessen Geschäftsbericht wir ja jetzt abnehmen. Die Kommissionen führten im April zum ersten Mal ein Gespräch mit dem Präsidenten der neu seit dem 1. Januar 2011 installierten Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Diese neue und unabhängige Behörde ist daran, sich ein Bild von der Organisation, der Tätigkeit und den Problemen der Bundesanwaltschaft zu verschaffen. Ein erster Bericht im nächsten Jahr ist abzuwarten. Die Aufsicht über die Bundesanwaltschaft geschah im vergangenen Jahr materiell noch gleich wie bisher. Die GPK ihrerseits werden als Oberaufsichtsbehörde im Laufe des Jahres festlegen, mit welchen Kontrollinstrumenten und wie intensiv sie ihre Oberaufsicht über die neue Behörde wahrnehmen wollen.

Abschliessend danke ich im Namen der GPK den Bundesrichterinnen und Bundesrichtern und den Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte für ihre Arbeit und ihr Engagement in ihrem Amt. Sie tragen viel zur Glaubwürdigkeit unserer Institutionen und unseres Rechtsstaates bei.

Die GPK haben den Bericht 2010 genehmigt und beantragen Ihnen, dasselbe zu tun.

Glauser-Zufferey Alice (V, VD), pour la commission: Les sous-commissions «Tribunaux» des Commissions de gestion des deux conseils se sont rendues à Lausanne le 5 avril dernier pour la rencontre annuelle, très appréciée et indispensable en termes relationnels, avec les directions du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal pénal fédéral ainsi que, pour la première fois depuis le 1er janvier de cette année, avec l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Nos deux sous-commissions exercent en effet la haute surveillance de cet organe, et il était important de nous entretenir avec ses représentants pour mieux nous connaître et exposer les points de vue et façons de travailler.

Une deuxième séance a été fixée à Berne le lendemain pour les mêmes acteurs, mais avec la Commission des finances. On peut se demander si cette séance est utile, dans la mesure où aucune remarque n'a été formulée. La question sera débattue prochainement.

Concernant la rencontre avec les responsables du Tribunal fédéral – le président, le secrétaire général et deux juges fédéraux –, nous avons apprécié de savoir que le concept-cadre stratégique en matière de communication est entré en vigueur à la fin du mois de mars 2011, donc très rapidement après son élaboration et pour tous les tribunaux. Nous espérons que ce concept, que nous avons voulu, contribuera aux bonnes relations avec le public – particulièrement avec les médias – et au respect de la protection des données.

Le thème soulevé par les politiciens concernant la charge de travail des juges et l'efficacité de ces derniers a donné lieu à une discussion approfondie lors de notre rencontre, ce qui montre la quasi-impossibilité d'obtenir des paramètres généraux valables pour le travail d'un juge et pour celui d'un autre. En effet, la commission ayant reçu des listes anonymisées concernant les juges et les cas réglés par chacun, il a été démontré que, chaque cas étant particulier et ne pouvant être comparé à aucun autre, chaque juge étant saisi de cas plus ou moins lourds et traités aussi rapidement que possible quoique avec rigueur et efficacité, comme il se doit, il était impossible d'en tirer des conclusions permettant de juger les juges à la quantité d'affaires réglées. Il faut cependant relever que chaque juge dépend d'une cour et de son président qui, lui, est chargé du contrôle de l'efficacité.

Nous constatons cette année encore que la charge de travail est très élevée mais que le rythme de travail est soutenu. Durant l'exercice écoulé, 7367 nouveaux cas ont été déposés et 7424 affaires ont été liquidées. Le nombre moyen de cas résolus par juge par année a encore augmenté: il est passé de 175 affaires en 2006 à 190 affaires. On nous ap-

prend de plus qu'une affaire est jugée en 115 jours en moyenne. Le Tribunal fédéral est d'avis qu'il ne faut pas augmenter le nombre de juges mais estime, sans doute avec raison, qu'il y a trop de petits cas, de peccadilles, au Tribunal fédéral et qu'il serait bon de durcir un tant soit peu les conditions pour recourir. Les contacts entre le Tribunal fédéral et les tribunaux de première instance sont bons et le travail en commun se passe bien et de façon pragmatique. Les relations avec la Cour européenne des droits de l'homme sont un peu compliquées par les cas qui ne sont pas examinés sous le même angle à la Cour de Strasbourg ou en Suisse. Je mentionnerai un dernier point concernant la publication officielle des lois qui sont souvent modifiées, mais dont la recherche des dernières modifications est un vrai problème qui contribue au retard. Avis donc à la Chancellerie fédérale! Lors de la discussion avec le président du Tribunal administratif fédéral, il a été question en particulier du volume des affaires. Il a diminué de 4 pour cent mais le volume est encore important dans le domaine des assurances sociales et dans celui de l'asile. On notera que si, au 1er janvier 2010, 363 recours déposés avant le 31 décembre 2006 étaient encore pendants, il ne restait plus que 32 affaires des années antérieures à 2007 qui étaient pendants à la fin de l'année 2010. On se rapproche donc du but fixé qui est de ne plus avoir d'affaires pendantes vieilles de plus de trois ans.

La plate-forme informatique ne sera plus fournie dès 2011 par le Tribunal fédéral mais par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication. L'année 2010 a donné lieu à une grande préparation de ce changement de système de gestion des dossiers et de la documentation en particulier. Tout est dorénavant changé et a coûté fort cher en termes de finances et de personnel. Mais le Tribunal administratif fédéral le considère comme un investissement important pour la jurisprudence.

Un point soulevé l'an dernier concerne le télétravail qui avait déplu à la majorité des membres de la Commission de gestion. Cette année, la Cour plénière a abrogé les réglementations sur le travail à domicile des juges. Ceux-ci appliquent l'horaire de travail fondé sur la confiance. Les principes du télétravail ont été définis pour le personnel uniquement; il peut être accordé pour 20 pour cent ou exceptionnellement jusqu'à 40 pour cent.

Le déménagement à Saint-Gall est prévu en juillet 2012. A cette date tout devrait être terminé. Malheureusement, il a motivé la démission de quatre juges, de nombreux greffiers et de personnel de chancellerie et administratif romand et, fait étonnant, de quelques Bernois irrédigiblement attachés à leur lieu de travail ici. L'administration du tribunal fait cependant un bon travail de motivation et de communication.

Concernant le Tribunal pénal fédéral, l'année 2010 a été marquée par une charge de travail importante concernant les travaux d'adaptation liés à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale, à la suppression de l'Office des juges d'instruction fédéraux et au passage du personnel au Ministère public de la Confédération et à son changement d'autorité en matière d'autorité de surveillance. En ce qui concerne le volume des affaires, il augmente dans la première Cour, mais diminue dans la deuxième. Pour la première fois – et c'est nouveau pour le droit suisse – des questions de droit boursier occupent le tribunal.

La première pierre du futur Tribunal pénal fédéral de Bellinzona a été posée le 25 octobre 2010, au grand soulagement de tout le monde. Vous vous souvenez que le Conseil fédéral avait remis en cause sa construction et que toutes les forces intéressées avaient intercédé pour ce bâtiment. A part une inondation et une attaque d'anarchistes ayant posé une bombe – heureusement sans causer trop de dégâts, ce qui pose bien sûr le problème de la sécurité –, le Tribunal pénal fédéral et son administration sont satisfaits de cette année 2010.

Le Tribunal militaire de cassation n'a pas soulevé de problèmes spéciaux.

Je termine ici en remerciant vivement les instances du Tribunal fédéral, représenté ici par Monsieur Lorenz Meyer, son président. Nos discussions franches et ouvertes sont un

gage de compréhension et de continuité. Nous connaissons le grand travail que vous abattez et nous vous en sommes reconnaissants au nom du Conseil national.

La Commission de gestion a pris acte du rapport de gestion du Tribunal fédéral et vous prie d'en faire de même.

Meyer Lorenz, Präsident des Bundesgerichtes: Ich danke Frau Nationalrätin Eichenberger und Frau Nationalrätin Glauser für ihre fundierten Ausführungen über ihre Besuche am Bundesgericht. Ich kann sagen, dass ich mit allem, was gesagt wurde, vollumfänglich einverstanden bin. Wir wissen es sehr zu schätzen, dass sich die beiden GPK jedes Jahr zu uns nach Lausanne bemühen und dass sie sich um unsere Belange kümmern. Wir empfinden dies nicht in erster Linie als Aufsicht, sondern auch als konstruktive Begleitung. Ich will aus meiner Sicht Folgendes ergänzen: Alle drei Gerichte, das Bundesgericht, das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht, haben natürlich täglich Herausforderungen und Probleme zu bewältigen. Aber insgesamt geht es der eidgenössischen Justiz gut.

Insbesondere zum Bundesgericht: Das Bundesgericht ist mehr oder weniger à jour, obwohl die Beschwerdezahlen über die Jahre stets leicht zunehmen. Aber auch die Erledigungszahlen nehmen leicht zu. Ein Fall befindet sich von seinem Eingang bis zum begründeten Urteil im Durchschnitt knapp vier Monate am Bundesgericht; das ist eine gute Zahl. Obwohl sich die Fallzahlen jährlich etwas vergrössern, verlangen wir nicht mehr Richter, weil das höchste Gericht des Landes zur Herstellung der Einheit der Rechtsprechung nicht zu gross sein sollte. Wir sind einigermaßen à jour, weil wir eine recht harte Triage machen. Auf offensichtlich unzulässige oder offensichtlich ungenügend begründete Beschwerden tritt der Einzelrichter nicht ein. Offensichtlich unbegründete oder offensichtlich begründete Beschwerden werden zu dritt mit summarischer Begründung behandelt, und dafür nehmen wir uns für die wichtigen, für die grundsätzlichen Fragen etwas mehr Zeit.

Ich hoffe, dass wir diese guten Erledigungszahlen beibehalten können, obwohl uns in den letzten Jahren immer wieder weitere Aufgaben übertragen wurden und wir gegenwärtig mit der Umsetzung der neuen, eidgenössischen Zivilprozessordnung und der neuen, eidgenössischen Strafprozessordnung recht stark gefordert sind.

Zwei Bemerkungen zu den erstinstanzlichen eidgenössischen Gerichten: Die Aufsicht durch das Bundesgericht ist heute entspannt, professionell und funktioniert. Was insbesondere das Bundesverwaltungsgericht anbelangt, verbessern sich dort die Erledigungszahlen. Das Gericht ist aber mit sich selbst und seinen Zahlen noch nicht zufrieden. Vorab im Asylbereich sollte die Verfahrensdauer deutlich kürzer sein. Das Bundesgericht will das Bundesverwaltungsgericht in diesem Bemühen unterstützen.

Beim Bundesstrafgericht ist besonders zu erwähnen, dass es seit Anfang Jahr nicht mehr die Bundesanwaltschaft beaufsichtigt, was das Gericht selbst nicht bedauert. Ebenfalls auszuführen ist, dass das Bundesstrafgericht in Bellinzona einen Neubau erhält, der Ende 2012 bezugsbereit sein sollte. Insgesamt war das Jahr 2010 – ich habe es bereits gesagt – für die eidgenössische Justiz ein normales, ein gutes Jahr.

Eintreten ist obligatorisch

L'entrée en matière est acquise de plein droit

Bundesbeschluss über die Geschäftsführung des Bundesgerichtes im Jahre 2010

Arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral en 2010

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

Le président (Germanier Jean-René, président): Il n'y a pas de vote sur l'ensemble parce que l'entrée en matière est acquise de plein droit.

10.109

Förderung von Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2012

Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 03.12.10 (BBl 2011 757)

Message du Conseil fédéral 03.12.10 (FF 2011 715)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.11 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 07.06.11 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 14.06.11 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 17.06.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 17.06.11 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses 12 (BBl 2011 4859)

Texte de l'acte législatif 12 (FF 2011 4507)

Text des Erlasses 13 (BBl 2011 4861)

Texte de l'acte législatif 13 (FF 2011 4509)

Text des Erlasses 14 (BBl 2011 4863)

Texte de l'acte législatif 14 (FF 2011 4511)

Le président (Germanier Jean-René, président): Un seul débat d'entrée en matière a lieu sur les quatorze arrêtés fédéraux.

Aubert Josiane (S, VD), pour la commission: Le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant l'année 2012 est un message intermédiaire, qui assurera la transition entre le message FRI pour les années 2008 à 2011 – les projets y relatifs ont été acceptés lors de la législature précédente – et celui qui couvrira les années 2013 à 2016 que, dans un souci de cohérence, le Conseil fédéral a souhaité présenter en 2012, après l'adoption du programme de législature. Le Conseil national est le deuxième conseil.

Ce message 2012 pourrait donc apparaître comme une simple formalité budgétaire. Mais ne nous y trompons pas, il prépare le prochain message FRI – pour une durée de quatre ans – et il donnera le ton. Il faut rappeler que le message 2012 a été concocté au moment de la crise financière et de l'élaboration du programme d'économies, appelé programme de consolidation. La Suisse a pu traverser cette période de dépression économique sans trop de problèmes financiers, et les comptes de la Confédération ont entre-temps bouclé favorablement. L'étau s'est desserré, conduisant à l'abandon de la coupe de 60 millions de francs initialement prévue dans le domaine FRI. Le taux de croissance annuel global du domaine FRI proposé par le Conseil fédéral pour 2012 sera ainsi de 3,4 pour cent, contre 2,7 pour cent initialement annoncés.

La commission a souhaité analyser ce message dans une perspective plus large. Ainsi, l'augmentation de 6 pour cent décidée à Flims pour tout le domaine FRI, l'augmentation globale réelle de 5,8 pour cent sur l'ensemble entre 2008 et 2012, mais très variable d'un domaine à l'autre – par exemple 3,1 et 3,4 pour cent seulement sur la période considérée pour les EPF et les universités –, les engagements légaux