

87.068

**Botschaft  
über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der  
Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts**

vom 18. November 1987

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen, im Einvernehmen mit dem Bundesgericht, Botschaft und Entwurf für einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts, mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. November 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Aubert  
Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

*Die Amtsdauer der 15 ausserordentlichen Ersatzrichter und der sechs zusätzlichen Urteilsredaktoren des Bundesgerichts wird am 31. Dezember 1988 ablaufen. Die Eidgenössischen Räte hatten dieser Übergangsmassnahme zwar zugestimmt, nicht ohne ein gewisses Widerstreben erkennen zu lassen. In der Folge hat der Nationalrat – im Zusammenhang mit der Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege – jeden Antrag abgelehnt, die Zahl der Richter und der ordentlichen Ersatzrichter zu erhöhen.*

*Der vorliegende Antrag zur Verlängerung dieser Übergangsmassnahme rechtfertigt sich deshalb, weil das revidierte Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1989 oder im Jahre 1990 in Kraft treten wird und demzufolge seine Entlastungswirkungen erst später vollumfänglich entfalten kann. Schätzungsweise wird die Übergangszeit zwei bis drei Jahre dauern. Es empfiehlt sich daher, die Amtsdauer der ausserordentlichen Ersatzrichter und der zusätzlichen Urteilsredaktoren bis Ende 1991 zu verlängern.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

Die Eidgenössischen Räte haben den Bundesbeschluss betreffend die vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts am 23. März 1984 angenommen (BB 1984; SR 173.110.1). Diese Übergangsmassnahme sollte die Bundesrichter vorübergehend entlasten und damit dem Bundesgericht ermöglichen, die Zahl der hängigen Geschäfte auf ein annehmbares Mass zu reduzieren (Botschaft vom 19. Okt. 1983 betreffend die vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts, BBl 1983 IV 473 ff., 474). Das Parlament hat die Geltungsdauer dieses Beschlusses auf den 31. Dezember 1988 befristet; es ist dabei davon ausgegangen, dass das revidierte Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) bereits auf Anfang 1987 in Kraft treten würde (Botschaft BB 1984, BBl 1983 IV 480). Man nahm damals an, dass sich die Entlastungswirkungen aufgrund der OG-Revision – nach einer unvermeidlichen Übergangszeit – von 1988 an entfalten würden (vgl. Ziff. III, Schlussbestimmungen, Ziff. 1, Ausführungsbestimmungen zum OG-Entwurf, BBl 1985 II 897 ff., 951). Die aufgrund der OG-Revision vorgesehenen definitiven Massnahmen sollten die Übergangsmassnahme von 1989 an ablösen.

In Anbetracht der Dauer der Beratungen über die OG-Revision hat das Bundesgericht die Kommission des Ständerates gebeten, die Zweckmässigkeit einer Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses von 1984 zu prüfen (Brief des Bundesgerichts vom 17. Juni 1987 an den Präsidenten der für die OG-Revision zuständigen ständerätlichen Kommission). Die Kommission hat sich an der Sitzung vom 7. September 1987 für eine solche Massnahme ausgesprochen. Sie erwartet vom Bundesrat, dass dieser sobald als möglich eine entsprechende Vorlage präsentiert.

## 2 Würdigung

Bei den Beratungen über die Revision des OG hat der Nationalrat jegliche Erhöhung der Zahl der Bundesrichter abgelehnt. Wenn der Bundesrat nun die Verlängerung des Bundesbeschlusses von 1984 vorschlägt, darf darin kein Widerspruch zur Haltung des Nationalrates gesehen werden. In Anbetracht der Entwicklung der OG-Revision ist es nämlich notwendig, sofort zu handeln und zu vermeiden, dass dem Bundesgericht weitere Pendenzen anwachsen, welche auch durch die im Rahmen der OG-Revision vorgesehenen Massnahmen nicht mehr ohne weiteres abzubauen wären. Es ist müssig, hier die Ursachen und Wirkungen der chronischen Überlastung darzutun, an welcher unsere obersten richterlichen Instanzen seit einigen Jahren leiden. Wir begnügen uns damit, einerseits auf die Botschaft vom 19. Oktober 1983 betreffend die vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts (BBl 1983 IV 473) und andererseits auf diejenige vom 29. Mai 1985 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechts-

pflege (BBl 1985 II 737) hinzuweisen. Es bleibt nur daran zu erinnern, dass die Zahl der beim Bundesgericht neu anhängig gemachten Geschäfte von 3710 im Jahre 1983 auf 3997 im Jahre 1984, auf 4165 im Jahre 1985 und schliesslich auf 4061 im Jahre 1986 angestiegen ist (Geschäftsberichte des Bundesgerichtes der Jahre 1984, 1985 und 1986).

Der durch die Anstellung der 15 ausserordentlichen Ersatzrichter und der sechs zusätzlichen Urteilsredaktoren bewirkte Entlastungseffekt wird durch die Erfahrungen der letzten Jahre bestätigt. Zwischen Mitte Juli 1984 und Ende 1984 haben die ausserordentlichen Ersatzrichter 108 Referate ausgearbeitet. Für das Jahr 1985 erhöhte sich diese Zahl auf 300. 1986 haben die Ersatzrichter (die ordentlichen und die ausserordentlichen) 500 Entwürfe vorgelegt (Geschäftsberichte des Bundesgerichtes 1984 S. 352, 1985 S. 370, 1986 S. 41). Ohne die Hilfe der ausserordentlichen Ersatzrichter wäre die Zahl der Pendenzen, die von 1985 auf 1986 übertragen worden sind, auf 1665 (gegenüber 1665 tatsächlich übertragenen Fällen) angestiegen; die Pendenzen hätten sich darnach um 18 Prozent vermehrt.

Wie das Bundesgericht mitteilt, haben die 15 ausserordentlichen Ersatzrichter in der ersten Hälfte 1987 wiederum in etwa 150 Fällen Referate ausgearbeitet.

Im Laufe der Arbeiten, die der Annahme des Bundesbeschlusses von 1984 vorangingen, hat die Kommission des Ständerates – vertreten durch ihren Berichterstatter Meylan – ausdrücklich auf den unwiderruflichen Charakter der Befristung des Bundesbeschlusses von 1984 aufmerksam gemacht. Herr Meylan hat sich folgendermassen ausgedrückt: «Il doit être entendu que les délais fixés dans l'arrêté doivent être tenus» (Amtl. Bull. S 1984 122, erste Kolonne). Unter der Annahme, das revidierte OG werde auf Anfang 1987 in Kraft treten, ist der Bundesbeschluss auf Ende 1988 befristet worden: «A cette date, nous devons avoir mis en place les nouvelles méthodes de travail du Tribunal fédéral» (Amtl. Bull. S 1984 122, zweite Kolonne). Es zeigt sich jedoch, dass das revidierte OG voraussichtlich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1989 oder im Jahre 1990 in Kraft treten wird, also fast drei Jahre später, als anfänglich vorgesehen. Die Voraussetzungen, welche zur Annahme des unwiderruflichen Charakters der Befristung des Bundesbeschlusses von 1984 geführt haben, haben sich damit entscheidend verändert.

Obgleich der Bundesrat nicht beabsichtigt, die Geltungsdauer dieser Übergangsmassnahme auf unbestimmte Zeit zu verlängern, hält er gleichwohl dafür, dass diese zumindest aufrechterhalten werden sollte, bis die im Rahmen der OG-Revision vorgesehenen Massnahmen ihre Entlastungswirkungen entfalten. Bei Annahme einer Übergangszeit von zwei bis drei Jahren ab Inkrafttreten des revidierten OG rechtfertigt es sich vollauf, den Bundesbeschluss von 1984 bis Ende 1991 zu verlängern. Es liegt auf der Hand, dass ein ablehnender Entscheid für die Entwicklung der Situation am Bundesgericht schwerwiegende Konsequenzen hätte. Einerseits würde die Geschäftslast für die Bundesrichter merklich ansteigen; dies würde sich wiederum auf die Qualität der Rechtsprechung sowie auf die Prozessdauer auswirken. Andererseits würden die im Rahmen der OG-Revision vorgesehenen Massnahmen ihre Wirkungen erst später entfalten können; die neuerlichen Rückstände – entstanden durch den Abgang

der ausserordentlichen Ersatzrichter – müssten erst wieder aufgeholt werden, bevor eine endgültige Entlastung der Bundesrichter erreicht werden könnte.

Die Verlängerung des Bundesbeschlusses von 1984 betrifft direkt nur die ausserordentlichen Ersatzrichter des Bundesgerichts und die sechs Urteilsredaktoren, welche 1984 angestellt worden sind, sowie die Möglichkeit, ausscheidende Bundesrichter als Ersatzrichter zu wählen (vgl. Ziff. 211, 212 und 215). Die anderen vorübergehenden Massnahmen, die 1984 angenommen worden sind, werden vom vorliegenden Entwurf nicht betroffen. Diese Massnahmen werden im Falle der Verlängerung des Bundesbeschlusses von 1984 im Rahmen des Budgets berücksichtigt werden müssen (vgl. Ziff. 213 und 214).

## **21 Zusammenfassung der im Jahr 1984 vorgesehenen Massnahmen**

### **211 Ausserordentliche Ersatzrichter des Bundesgerichts**

Artikel 1 des Bundesbeschlusses von 1984 sieht die Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter des Bundesgerichts vor. Deren Gesamtzahl ist damit vorübergehend von 15 auf 30 angestiegen.

### **212 Urteilsredaktoren des Bundesgerichts**

Artikel 3 des Bundesbeschlusses von 1984 weicht vorübergehend vom Bundesbeschluss vom 20. März 1981 ab, welcher die Höchstzahl der Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre des Bundesgerichts auf 40 fixiert, davon höchstens 20 Gerichtsschreiber (Art. 1 des Bundesbeschlusses über die Zahl der Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts; SR 173.110.2). Damit steigt die Gesamtzahl der Urteilsredaktoren auf 46 an.

### **213 Urteilsredaktoren des Eidgenössischen Versicherungsgerichts**

Nachdem die Höchstzahl, die der Bundesbeschluss über die Zahl der Gerichtsschreiber und Gerichtssekretäre des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vorsieht, damals noch nicht ausgeschöpft worden war, wurden die drei zusätzlichen Urteilsredaktoren im Rahmen des Voranschlages für 1984 bewilligt und in der Folge angestellt.

### **214 Kanzleipersonal**

Die Wahl der 15 ausserordentlichen Ersatzrichter hatte den Ausbau der Bundesgerichtskanzlei um zwei Einheiten zur Folge. Ebenso sind beim Eidgenössischen Versicherungsgericht zwei zusätzliche Kanzleistellen geschaffen worden, und zwar auf dem Wege des Voranschlages für 1984.

## 215 Beizug ausscheidender Bundesrichter

Artikel 2 des Bundesbeschlusses von 1984 sieht vor, dass die ausscheidenden Richter des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts als Ersatzrichter dieser Gerichte gewählt werden können, ohne dass diese auf die Höchstzahl der anderen Ersatzrichter angerechnet werden. Der Nationalrat hat diese Bestimmung in Artikel 1 Absatz 3 des OG-Entwurfes aufgenommen.

## 216 Entschädigung der Ersatzrichter

Der dafür zuständige Bundesrat hat die Taggelderhöhung für die Ersatzrichter beschlossen. Der neue Entschädigungstarif ist auf den 1. Januar 1984 in Kraft getreten (AS 1983 1380).

## 3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

### 31 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund (für drei Jahre berechnet)

#### 311 Ausserordentliche Ersatzrichter des Bundesgerichts

1000 Taggelder zu 750 Franken <sup>1)</sup> ,	Fr.		Fr.
nämlich .....	750 000	× 3 =	2 250 000
Für Spesen und Reiseauslagen wären			
hinzuzurechnen .....	50 000	× 3 =	150 000

Für das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht besteht die Möglichkeit, dass der eine oder andere ausscheidende Bundesrichter als Ersatzrichter gewählt wird, ohne Anrechnung auf die gesetzliche Höchstzahl der Ersatzrichter. Die daraus erwachsenden Kosten sind nicht genau vorauszusehen. Sie können allerdings nicht sehr hoch sein, da es sich um Einzelfälle handeln wird.

#### 312 Urteilsredaktoren des Bundesgerichts (Besoldungsklasse 2 oder 3)

	Fr.		Fr.
Grundbesoldung .....	66 500	× 3 =	199 500
Teuerungszulage .....	16 300	× 3 =	48 900
Ortszuschlag .....	3 400	× 3 =	10 200
Kinderzulage .....	1 400	× 3 =	4 200
Jahresbruttobesoldung .....	87 600		
(Anzahl Stellen) .....		× 6 =	525 600
(Anzahl Jahre) .....		× 3 =	1 576 800

<sup>1)</sup> Durchschnitt aus 800 Franken (Freierwerbende) und 700 Franken (übrige Ersatzrichter).

### 313 Kanzleipersonal (Besoldungsklasse 17, 18, 20)

Auf dem Wege des Voranschlages für 1984 hat die Bundesversammlung zwei zusätzliche Stellen für die Kanzlei des Bundesgerichts bewilligt. Die zwei Stellen stehen in direktem Zusammenhang mit der Wahl der ausserordentlichen Ersatzrichter. Deshalb müssen sie hier berücksichtigt werden:

Grundbesoldung .....	Fr. 31 500	× 3 =	Fr. 94 500
Teuerungszulage .....	7 800	× 3 =	23 400
Ortszuschlag .....	2 900	× 3 =	8 700
Jahresbruttobesoldung .....	42 200		
(Anzahl Stellen) .....		× 2 =	84 400
(Anzahl Jahre) .....		× 3 =	253 200

### 314 Gesamtkosten

Die Gesamtkosten aufgrund der Verlängerung des Bundesbeschlusses von 1984 sind die folgenden:

Ausserordentliche Ersatzrichter .....	Fr. 800 000	× 3 =	Fr. 2 400 000
Urteilsredaktoren des Bundesgerichts ...	525 600	× 3 =	1 576 800
Kanzleipersonal .....	84 400	× 3 =	253 200
Total .....	1 410 000	× 3 =	4 230 000

### 315 Urteilsredaktoren des Eidgenössischen Versicherungsgerichts und übriges Kanzleipersonal

Die weitere im Jahr 1984 bewilligte Personalaufstockung (Urteilsredaktoren des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, Kanzleipersonal der beiden Gerichte) stützt sich nicht auf den Bundesbeschluss von 1984, sondern war Gegenstand eines entsprechenden Beschlusses im Rahmen des Voranschlages für 1984. Mit Ausnahme der beiden zusätzlichen Kanzleistellen des Bundesgerichts, die durch den Beizug der 15 ausserordentlichen Ersatzrichter bedingt sind (vgl. Ziff. 313), stellen wir die Kosten der zusätzlichen Stellen insoweit nicht in Rechnung, als sie in keinem Zusammenhang stehen mit den ausserordentlichen Ersatzrichtern, die aufgrund des Bundesbeschlusses von 1984 gewählt worden sind.

### 316 Bauten und Mobiliar

Die erforderliche Infrastruktur für die ausserordentlichen Ersatzrichter und die Urteilsredaktoren ist zur Zeit vorhanden. Die Verlängerung des Bundesbeschlusses von 1984 würde somit keine zusätzlichen Kosten verursachen.

## **32 Personelle Auswirkungen**

### **321 Ersatzrichter des Bundesgerichts**

Die aktuelle Zahl der 30 Ersatzrichter wird bis zum 31. Dezember 1991 aufrechterhalten. Dazu sind allenfalls ausscheidende Bundesrichter zu zählen, welche die Bundesversammlung als zeitweilige Ersatzrichter wählt, ohne sie auf die gesetzliche Höchstzahl anzurechnen.

### **322 Urteilsredaktoren**

Bis zum 31. Dezember 1991 wird die Gesamtzahl der Urteilsredaktoren am Bundesgericht 46 betragen. Die Stellen der Urteilsredaktoren des Eidgenössischen Versicherungsgerichts werden Gegenstand eines entsprechenden Beschlusses im Rahmen des Voranschlages für 1989 sein.

### **323 Kanzleipersonal**

Die im Zusammenhang mit der Wahl der ausserordentlichen Ersatzrichter bewilligten Kanzleistellen werden anlässlich der Genehmigung des Voranschlages für 1989 zu bestätigen sein. Die unabhängig davon bewilligten Stellen müssen ebenfalls im Rahmen des Voranschlages bestätigt werden.

## **4 Richtlinien der Regierungspolitik**

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 nicht angekündigt. Die Entwicklung der Lage, die damals nicht voraussehbar war und dringliche Massnahmen erfordert, zwingt den Bundesrat jedoch dazu, diese Vorlage einzubringen.

## **5 Rechtsform der Verlängerung**

Wir schlagen einen Bundesbeschluss vor, der es erlaubt, denjenigen vom 23. März 1984 betreffend eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts zu verlängern.

Artikel 4 des Bundesbeschlusses von 1984 muss daher mit einem dritten Absatz, welcher die Verlängerung des Beschlusses bis zum 31. Dezember 1991 vorsieht, ergänzt werden.

## **6 Verfassungsmässigkeit**

Der vorliegende Bundesbeschluss stützt sich – wie derjenige von 1984 – auf Artikel 107 der Bundesverfassung und auf Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

**Bundesbeschluss  
über eine vorübergehende Erhöhung  
der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren  
des Bundesgerichts**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. November 1987<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

**I**

Der Bundesbeschluss vom 23. März 1984<sup>2)</sup> über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts wird wie folgt geändert:

*Art. 4 Abs. 3 (neu)*

<sup>3</sup> Dieser Beschluss wird bis zum 31. Dezember 1991 verlängert.

**II**

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt am 1. Januar 1989 in Kraft.

2297

1) BBl 1988 I 129

2) SR 173.110.1

## **Botschaft über eine vorübergehende Erhöhung der Zahl der Ersatzrichter und der Urteilsredaktoren des Bundesgerichts vom 18. November 1987**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.01.1988
Date	
Data	
Seite	129-137
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 599

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.