

**Beschluss des Kantonsrates
über die Stellenprocente sowie die Mindestzahl
der Mitglieder der Bezirksgerichte**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Beschluss des Obergerichts vom 29. Juni 2016,

beschliesst:

I. Die Zahl der Stellenprocente und die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte wird wie folgt festgesetzt:

Bezirksgericht	Stellenprocente	Mindestzahl Mitglieder
Affoltern	340	6
Andelfingen	180	5
Bülach	900	11
Dielsdorf	505	7
Dietikon	650	8
Hinwil	544	8
Horgen	780	10
Meilen	900	10
Pfäffikon	320	6
Uster	800	10
Winterthur	1000	11
Zürich	6200	66

II. Dieser Beschluss tritt am 1. Juli 2017 in Kraft. Gleichzeitig wird der Beschluss des Kantonsrates über die Stellenprocente sowie die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte vom 8. Juli 2013 aufgehoben.

III. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses im Amtsblatt und nach Eintritt der Rechtskraft in der Gesetzessammlung.

V. Mitteilung an das Obergericht.

Weisung

1. Festlegung des Kantonsrates vom 8. Juli 2013

Der Kantonsrat legt gemäss § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG) auf Antrag des Obergerichts für jedes Bezirksgericht die Stellenprozente und die Mindestzahl der Mitglieder fest. Am 8. Juli 2013 hatte der Kantonsrat beschlossen, die Stellenprozente und die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte wie folgt festzusetzen (LS 212.22):

Bezirksgericht	Stellenprozente	Mindestzahl Mitglieder
Affoltern	240	5
Andelfingen	180	5
Bülach	800	10
Dielsdorf	505	7
Dietikon	550	7
Hinwil	444	7
Horgen	680	9
Meilen	800	9
Pfäffikon	320	6
Uster	800	10
Winterthur	900	10
Zürich	6200	66

Es wurde damit auf Antrag des Obergerichts vom 5. April 2013 der Status Quo der bisherigen Richterkapazitäten an den Bezirksgerichten weitergeführt. Dies, obwohl an den Bezirksgerichten Affoltern, Bülach, Dietikon, Hinwil, Horgen, Meilen und Winterthur aufgrund der Ge-

schäftslast bereits seit etlichen Jahren eine vollamtliche Ersatzrichterin oder ein vollamtlicher Ersatzrichter eingesetzt werden musste, um die geforderte Speditivität und Qualität der Rechtsprechung aufrechterhalten zu können. Es handelt sich mithin um Ersatzrichterstellen, die auch in Zukunft zwingend gebraucht werden, um einen ordentlichen Gerichtsbetrieb zu gewährleisten. Aus rechtsstaatlichen Überlegungen ist das Obergericht aber der Ansicht, dass diese Stellen in ordentliche Wahlstellen umgewandelt und mit einem vom Volk gewählten Mitglied besetzt werden sollten. Aus diesem Grund stellte das Obergericht bereits am 9. September 2009 einen entsprechenden Antrag an den Kantonsrat (KR-Nr. 302/2009). Die damalige Justizkommission wollte aber abwarten, wie sich die Geschäftslast der Bezirksgerichte unter der Geltung der schweizerischen Prozessordnungen, welche per 1. Januar 2011 eingeführt wurden, verändert. Einzig beim Bezirksgericht Dietikon, welches per 1. August 2008 neu geschaffen wurde und das von Beginn weg mit zu wenig Personalressourcen ausgestattet war, wurde eine zusätzliche ordentliche Richterstelle geschaffen.

Das Obergericht hat in der Folge stets die Meinung vertreten, dass mindestens zwei bis drei volle Geschäftsjahre Erfahrungen mit den neuen Prozessordnungen gesammelt werden müssen, bevor einigermaßen verlässlich abgeschätzt werden kann, wie sich die Geschäftslast verändert. Es hat in seinem damaligen Antrag vom 5. April 2013 zur letztmaligen Festlegung der Stellenprozente an den Bezirksgerichten darauf hingewiesen, dass es im Rahmen einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern des Obergerichts und der Bezirksgerichte überprüft, wie sich die Belastung an den Bezirksgerichten durch die Einführung der schweizerischen Prozessordnungen verändert hat. Heute kann auf die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe, über welche der Obergerichtspräsident mit Datum vom 25. März 2014 einen Abschlussbericht verfasste, zurückgegriffen werden. Dieser Abschlussbericht liegt der Justizkommission des Kantonsrates vor.

2. Erkenntnisse der Arbeitsgruppe

Nachstehend werden die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeitsgruppe stark zusammengefasst wiedergegeben.

2.1 Strafverfahren

Der Bearbeitungsaufwand im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Hauptverhandlung hat sich, je nach Umfang der betreffenden Verfahren, mit der schweizerischen Strafprozessordnung leicht bis deutlich erhöht. Von diesem Mehraufwand unmittelbar betroffen sind die Einzelgerichte und die Verfahrensleitungen der Kollegialgerichte, mittelbar das übrige juristische und auch das kaufmännische Personal.

Die Hauptverhandlungen dauern heute länger, insbesondere deshalb, weil das beschränkte Unmittelbarkeitsprinzip zu mehr Beweisabnahmen vor Gericht führt. Hiervon sind insbesondere die Strafverfahren betroffen, welche früher vom Geschworenengericht beurteilt wurden, also schwere Kapitalverbrechen wie Mord, Totschlag oder schwere Körperverletzung. Diese Verfahren sind heute auch deutlich zahlreicher, weil die genannten Delikte von den Staatsanwaltschaften vermehrt angeklagt werden. Der Grund dafür liegt im Umstand, dass damals unter dem Eindruck des aufwendigen geschworenengerichtlichen Verfahrens die Staatsanwaltschaften bei tendenziell unsicherer Beweislage eher bereit waren, beispielsweise statt eines (versuchten) Tötungsdelikts, bei welchem der entsprechende Vorsatz nachgewiesen werden muss, eine schwere Körperverletzung anzuklagen, wenn der Angeschuldigte wenigstens das letztere Delikt eingestand.

In Anwendung der schweizerischen Strafprozessordnung sind sodann deutlich mehr Zwischenentscheide zu fällen. Sowohl bei den Kollegial- als auch bei den Einzelgerichtsfällen sind pro Verfahren mehr als doppelt so viele Zwischenentscheide zu fällen, was entsprechenden Mehraufwand verursacht.

Die mit der neuen Prozessordnung geschaffene Möglichkeit der abgekürzten Verfahren führt in den betreffenden Verfahren zwar insgesamt zu weniger Aufwand. Es findet aber eine Verlagerung der Arbeit von den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern zur Verfahrensleitung, also einer Richterin oder einem Richter, statt. Zudem ist über alle Strafverfahren betrachtet der Anteil der abgekürzten Verfahren gering.

2.2 Zivilverfahren

Der Bearbeitungsaufwand für Zivilverfahren hat unter der Geltung der schweizerischen Zivilprozessordnung tendenziell zugenommen. Die Verfahren dauern eher länger und die Anzahl der zu fällenden prozessleitenden Entscheide hat zugenommen. Die Möglichkeit der Kautionsierung (Kostenvorschuss) hatte zwar an einigen Bezirks-

gerichten vorübergehend zu weniger Verfahrenseingängen geführt. Heute ist dies aber nur noch teilweise spürbar, und zudem führen Auflagen zur Kautonierung häufig zu Gesuchen um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung, welche den Bearbeitungsaufwand erhöhen.

2.3 Schlussfolgerung

Die schweizerischen Prozessordnungen führen bei den Bezirksgerichten sowohl bei den Strafverfahren als auch bei den Zivilverfahren zu einem Mehraufwand. Es muss deshalb einerseits festgestellt werden, dass an Bezirksgerichten mit heute gleich hohen Eingangszahlen und Pendenzenzahlen wie unter der Geltung der kantonalen Prozessordnungen die Arbeitslast grösser geworden ist. Andererseits ist an denjenigen Bezirksgerichten, bei welchen seit der Einführung der neuen Prozessordnungen im Jahr 2011 die Eingänge leicht rückläufig waren, die Geschäftslast insgesamt nicht kleiner geworden.

2.4 Ausblick

Die eidgenössischen Räte haben am 20. März 2015 die Änderung des Strafgesetzbuches zur Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 der Bundesverfassung über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer verabschiedet. Nachdem die Durchsetzungsinitiative in der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 abgelehnt wurde, hat der Bundesrat am 4. März 2016 die Gesetzesbestimmungen zur Umsetzung der Ausschaffungsinitiative auf den 1. Oktober 2016 in Kraft gesetzt. Die neuen Gesetzesbestimmungen sehen in Art. 66a Strafgesetzbuch eine obligatorische Landesverweisung und in Art. 66a^{bis} Strafgesetzbuch eine nicht obligatorische Landesverweisung vor. Im Rahmen eines Strafverfahrens liegt die Zuständigkeit zur Anordnung einer Landesverweisung zwingend beim Gericht. Sie kann deshalb nicht im Strafbefehlsverfahren von den Staatsanwaltschaften ausgesprochen werden.

Die Geschäftslast an den Gerichten wird deshalb ab 1. Oktober 2016 zunehmen. Angesichts der absehbaren zusätzlichen Geschäftsbelastung wurden in anderen Kantonen wie beispielsweise im Kanton St. Gallen die Anzahl der Richterstellen erhöht. Im Kanton Zürich liegt leider kein Statistikmaterial vor, mit welchem die bevorstehenden Mehreingänge ungefähr quantifiziert werden könnten. Es bleibt deshalb einstweilen nichts anderes übrig, als die tatsächliche Entwicklung abzuwarten und zu einem späteren Zeitpunkt die Ressourcensituation zu beurteilen.

Weiter hat der Bundesgesetzgeber Änderungen des Zivilgesetzbuches beschlossen, welche den Kinderunterhalt und den Vorsorgeausgleich bei Scheidungen betreffen. Diese Änderungen werden per 1. Januar 2017 in Kraft treten und für die Gerichte, insbesondere für die erstinstanzlichen Bezirksgerichte, mit erheblichem Mehraufwand verbunden sein.

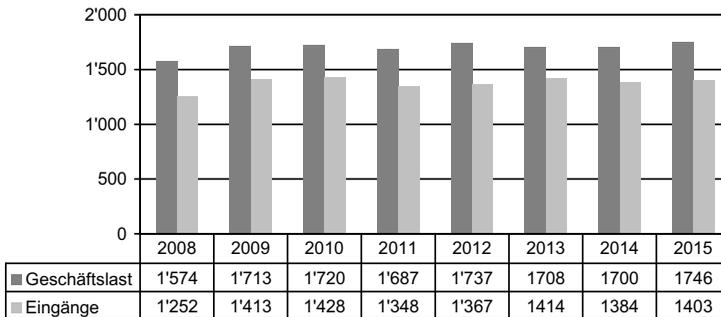
Aufgrund der Anpassungen werden die Kosten für die Kinderbetreuung durch den betreuenden Elternteil bei der Bemessung des Unterhaltsbeitrags für das Kind künftig zu berücksichtigen sein. Die Praxis wird sich dabei mit zahlreichen Herausforderungen hinsichtlich der konkreten Berechnung nicht nur des Kindes-, sondern auch des Ehegatten- und nachehelichen Unterhalts konfrontiert sehen. Unterhaltsberechnungen waren schon bisher sehr aufwendig, weil die Berechnung des Einkommens, zumal eines hypothetischen Einkommens, sehr kompliziert sein kann. Neu wird künftig zusätzlich darüber zu befinden sein, welche Kosten für die Kinderbetreuung zu berücksichtigen sind, wenn es sich nicht um Drittkosten, sondern um Einbussen der Erwerbstätigkeit infolge der geleisteten Betreuung eines Elternteils handelt. Dies wird zu noch komplizierteren und aufwendigeren Berechnungen führen. Hinzu kommt, dass die neuen gesetzlichen Bestimmungen auch eine nachträgliche Festsetzung von Betreuungsunterhalt zulassen und nach dem Inkrafttreten sofort, also auch auf hängige Verfahren, anzuwenden sind.

Letzteres gilt auch für die Anpassungen beim Vorsorgeausgleich, wobei innert eines Jahres nach Inkrafttreten eine Rente nach dem neuen Recht nachverlangt werden kann. Kernpunkt dieser Neuerungen bildet der Umstand, dass der Vorsorgeausgleich auch dann aus Mitteln der beruflichen Vorsorge vorgenommen wird, wenn bei einem Ehegatten ein Vorsorgefall eingetreten ist. Neu gibt es erleichterte Verzichtsmöglichkeiten, ausgeweitete Verweigerungsmöglichkeiten, die Möglichkeit der überhälftigen Teilung oder die Kapitalabfindung aus freien Mitteln, welche Sachverhalte gegebenenfalls alle zu prüfen sein und zu Mehraufwand führen werden. Zudem besteht neu eine exklusive Zuständigkeit von Schweizer Gerichten für den Ausgleich von beruflichen Vorsorgeguthaben in der Schweiz, was zu vermehrten Verfahren führen wird.

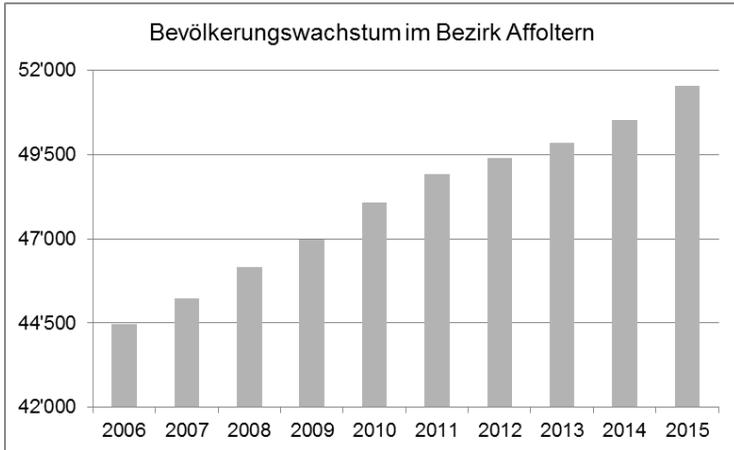
3. Entwicklung der Geschäftszahlen an den betreffenden Bezirksgerichten

Die Geschäftszahlen haben sich an den Bezirksgerichten, für welche die Umwandlung einer bisher seit Jahren besetzten Ersatzrichter-stelle beantragt wird, wie folgt entwickelt:

3.1 Bezirksgericht Affoltern

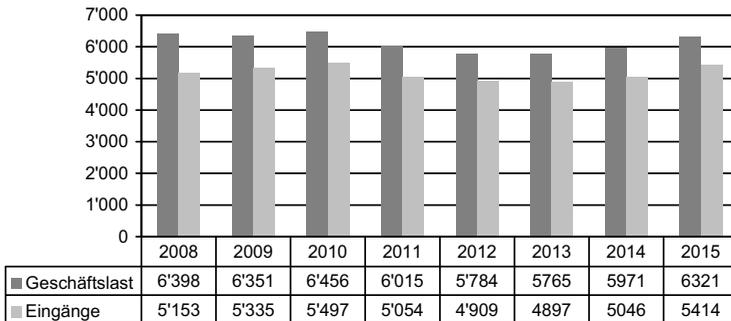


Die Entwicklung der Geschäftszahlen zeigt, dass das Bezirksgericht Affoltern auf die bisherigen Richterressourcen angewiesen ist. Aufgrund des Mehraufwands durch die schweizerischen Prozessordnungen hat sich die Belastung nochmals zusätzlich erhöht. Es ist nicht absehbar, dass die Geschäftslast sinken wird. Dies geht auch aus der Entwicklung der Bevölkerungszahlen in der nachstehenden Grafik hervor, nach welcher in den letzten zehn Jahren ein Wachstum von rund 16% erfolgte (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich).

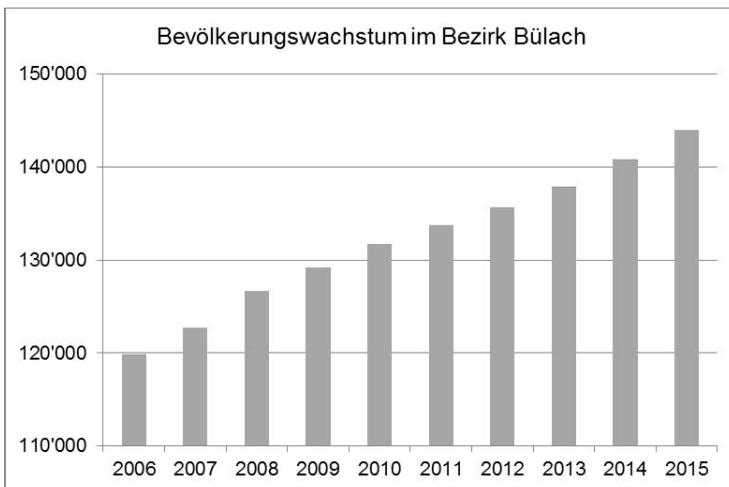


Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit 1995 zu 50% und seit 2005 zu 100% bestehende Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprocente für das Bezirksgericht Affoltern sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.2 Bezirksgericht Bülach

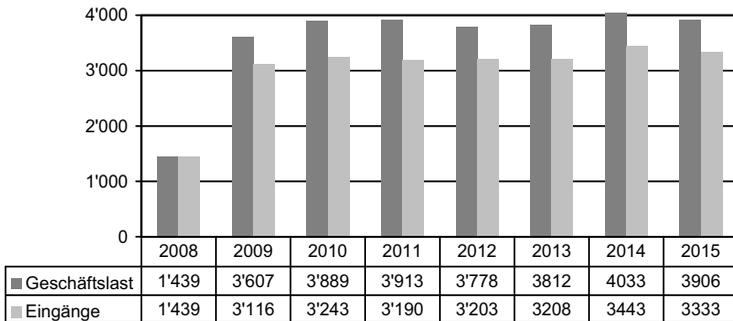


Nach einem vorübergehenden Rückgang der Eingangszahlen mit der Einführung der schweizerischen Prozessordnungen haben sich diese wieder auf dem bisherigen Niveau etabliert. Durch den Mehraufwand mit den neuen Prozessordnungen ist die Belastung insgesamt angestiegen. Es ist nicht absehbar, dass die Geschäftslast sinken wird und auch die Bevölkerungsentwicklung im Bezirk Bülach mit einem Wachstum von rund 20% in den letzten zehn Jahren zeigt, dass damit nicht gerechnet werden kann (vgl. nachstehende Grafik).

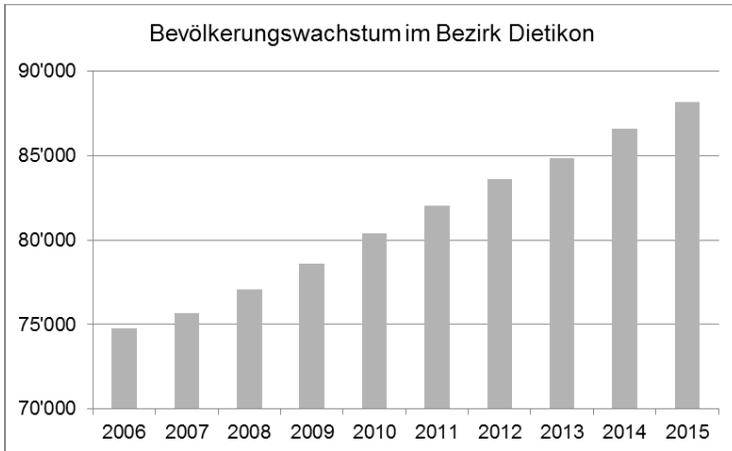


Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit 2004 zu 100% bestehende Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Bülach sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.3 Bezirksgericht Dietikon

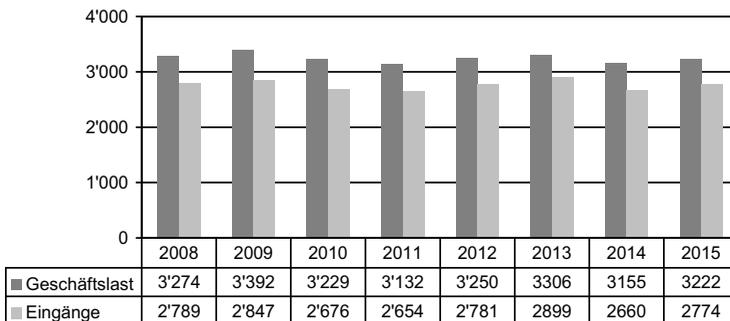


Das Bezirksgericht Dietikon nahm seinen Betrieb per 1. Juli 2008 auf. Es wurde mit personellen Ressourcen ausgestattet, welche sich an den damals vermuteten Eingangszahlen und am Vergleich mit anderen Bezirksgerichten mit ähnlichen Eingangszahlen orientierten. Die tatsächlichen Eingänge waren aber von Anfang an höher als die vermuteten Zahlen aus der Planung und die personellen Ressourcen deshalb von Anfang an viel zu knapp. Aus diesem Grund bewilligte der Kantonsrat mit Beschluss vom 29. März 2010 auf der Basis der Geschäftszahlen aus den Jahren 2008 und 2009 eine weitere vollamtliche Richterstelle (KR-Nr. 302/2009). Die Geschäftslast hat sich aber seither nochmals spürbar nach oben entwickelt, weshalb dem Gericht Anfang 2015 eine zusätzliche vollamtliche Ersatzrichterstelle gewährt werden musste. Die Belastung ist aber nicht nur aufgrund der Mehreingänge, sondern auch zufolge der neuen Prozessordnungen markant grösser geworden. Als aufwendig erweist sich dabei insbesondere auch die grosse Anzahl von komplexen Strafverfahren, die in diesem städtischen Umfeld gehäuft auftreten und arbeitsintensiv sind. Das Bezirksgericht ist deshalb auf diese zusätzlichen Richterressourcen angewiesen. Es ist sodann nicht absehbar, dass diese Belastung wieder sinken wird, was auch die Bevölkerungsentwicklung im Bezirk Dietikon mit einem Wachstum von rund 18% in den letzten zehn Jahren zeigt (vgl. nachstehende Grafik).

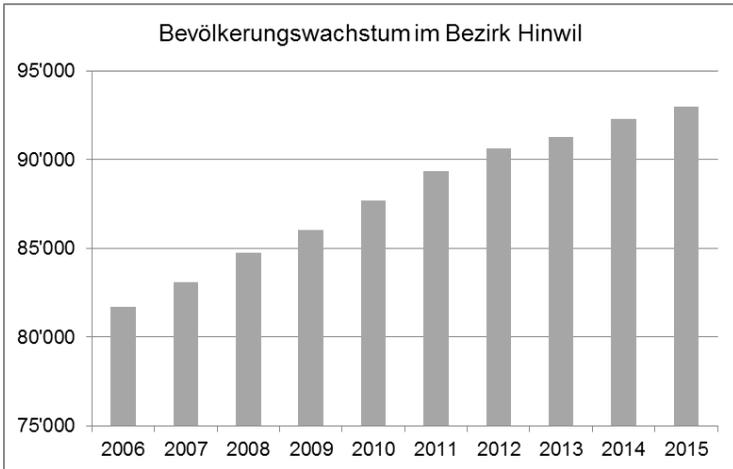


Die bestehende Ersatzrichterstelle wird für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb und in Hinblick auf eine vertretbare Belastung der Richterinnen und Richter dauerhaft benötigt. Sie ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Dietikon sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.4 Bezirksgericht Hinwil

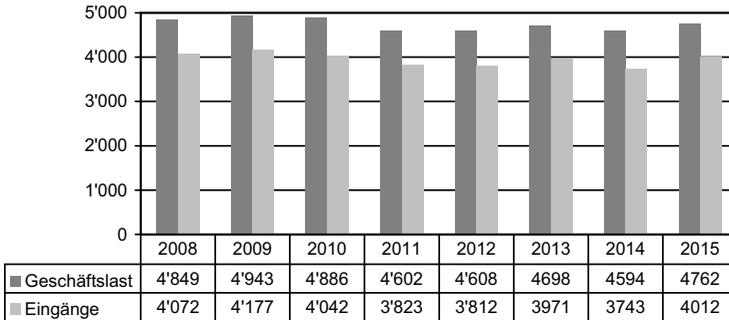


Die Geschäftszahlen am Bezirksgericht Hinwil bewegen sich seit Jahren in derselben Bandbreite auf hohem Niveau. Aufgrund des Mehraufwands durch die schweizerischen Prozessordnungen hat sich die Belastung nochmals erhöht. Es ist nicht absehbar, dass die Geschäftslast sinken wird. Dies geht auch aus der Entwicklung der Bevölkerung hervor, welche in den letzten zehn Jahren um rund 14% gewachsen ist (vgl. nachstehende Grafik).

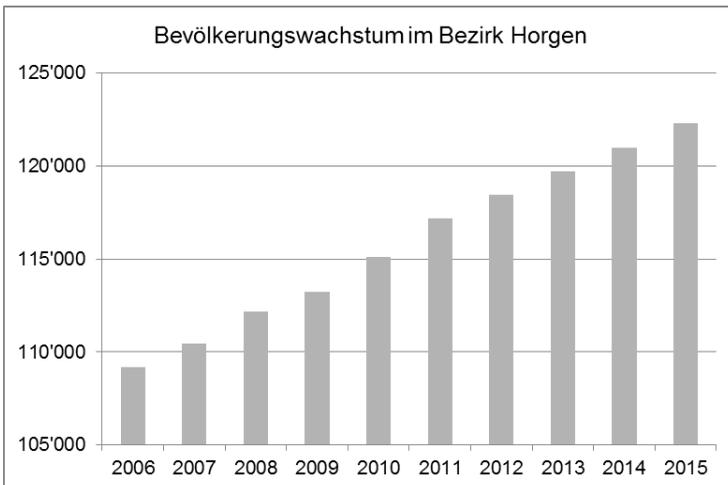


Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit dem Jahr 2005 bestehende vollamtliche Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Hinwil sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.5 Bezirksgericht Horgen

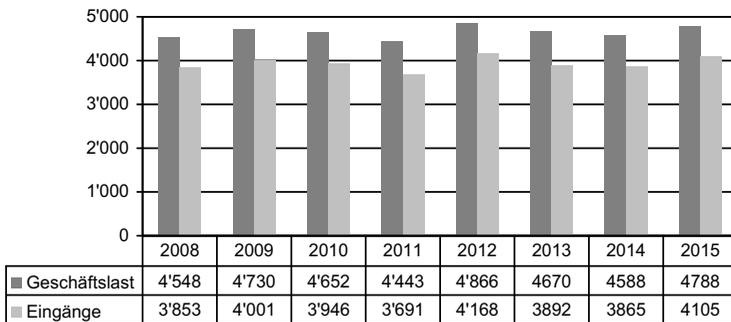


Am Bezirksgericht Horgen gingen die Eingangszahlen im Zuge der Einführung der schweizerischen Prozessgesetze zwar zunächst leicht zurück, erholten sich in der Folge aber wieder und bewegen sich heute auf hohem Niveau. Die Gesamtbelastung ist angestiegen, da die sich die Arbeit mit den neuen Prozessordnungen aufwendiger gestaltet. Es ist sodann nicht absehbar, dass die Geschäftslast in Zukunft sinken wird, was auch das Bevölkerungswachstum von rund 12% in den letzten zehn Jahren nahelegt (vgl. nachstehende Grafik).

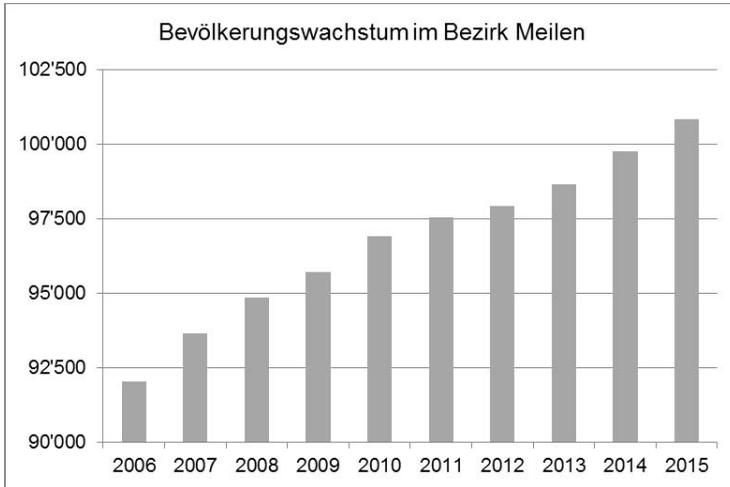


Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit dem Jahr 1996 zu 50% bestehende und in den folgenden Jahren zu einer vollamtlichen Stelle ausgebauten Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Horgen sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.6 Bezirksgericht Meilen

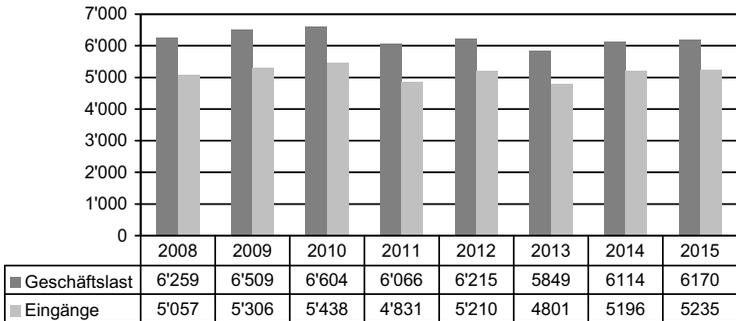


Die Entwicklung der Geschäftszahlen zeigt, dass das Bezirksgericht Meilen auf die bisherigen Richterressourcen angewiesen ist. Aufgrund des Mehraufwands durch die schweizerischen Prozessordnungen hat sich die Belastung nochmals zusätzlich erhöht. Es ist nicht absehbar, dass die Geschäftslast sinken wird. Dies geht auch aus der Entwicklung der Bevölkerungszahlen in der nachstehenden Grafik hervor, nach welcher in den letzten zehn Jahren ein Wachstum von rund 10% erfolgte.

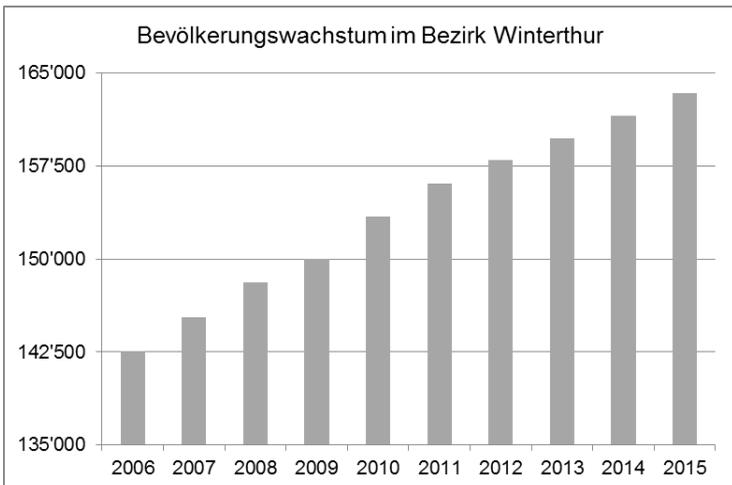


Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit 2009 bestehende vollamtliche Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Meilen sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

3.7 Bezirksgericht Winterthur



Am Bezirksgericht Winterthur gingen die Eingangszahlen im Zuge der Einführung der schweizerischen Prozessgesetze zwar zunächst zurück, erholten sich in der Folge aber rasch wieder und bewegen sich heute auf sehr hohem Niveau. Die Gesamtbelastung ist angestiegen, da die sich die Arbeit mit den neuen Prozessordnungen aufwendiger gestaltet. Es ist sodann nicht absehbar, dass die Geschäftslast in Zukunft sinken wird, was auch das Bevölkerungswachstum von rund 15% in den letzten zehn Jahren nahelegt (vgl. nachstehende Grafik).



Es ist demnach ausgewiesen, dass die seit dem Jahr 2009 bestehende vollamtliche Ersatzrichterstelle für einen ordentlichen Gerichtsbetrieb dauerhaft benötigt wird. Diese Stelle ist deshalb in eine ordentliche Richterstelle umzuwandeln und mit einem vom Volk gewählten Mitglied zu besetzen. Die Stellenprozente für das Bezirksgericht Winterthur sind daher um 100% und die Mindestzahl der Mitglieder um 1 zu erhöhen.

4. Kosten

Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter werden lohnmässig gleich eingereiht wie die gewählten Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter. Aus diesem Grund entstehen durch die Umwandlung der Ersatzrichterstellen keine zusätzlichen Kosten.

5. Antrag des Obergerichts

Wir beantragen dem Kantonsrat aus den vorstehenden Gründen, dass die Stellenprozente und die Mindestzahl Mitglieder bei allen Bezirksgerichten per 1. Juli 2017 wie folgt festzusetzen sei:

Bezirksgericht	Stellenprozente	Mindestzahl Mitglieder
Affoltern	340	6 (neu)
Andelfingen	180	5 (wie bisher)
Bülach	900	11 (neu)
Dielsdorf	505	7 (wie bisher)
Dietikon	650	8 (neu)
Hinwil	544	8 (neu)
Horgen	780	10 (neu)
Meilen	900	10 (neu)
Pfäffikon	320	6 (wie bisher)
Uster	800	10 (wie bisher)
Winterthur	1000	11 (neu)
Zürich	6200	66 (wie bisher)

Im Namen des Obergerichts

Der Präsident: Der Generalsekretär:
Rolf Naef Alberto Nido