

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

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Obergerichts vom 27. Oktober 2021,

beschliesst:

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

Bezirksgericht	Stellenprozente	Mindestzahl Mitglieder
Affoltern	400	6
Andelfingen	260	5
Bülach	1150	14
Dielsdorf	650	8
Dietikon	750	9
Hinwil	650	8
Horgen	900	11
Meilen	1050	12
Pfäffikon	400	6
Uster	950	12
Winterthur	1250	14
Zürich	6600	72

II. Dieser Beschluss tritt am 1. Oktober 2022 in Kraft. Gleichzeitig wird der Beschluss des Kantonsrates über die Stellenprozente sowie die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte vom 9. Januar 2017 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.

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

V. Mitteilung an das Obergericht.

Bericht

1. Einleitung

1.1 Festlegung des Kantonsrates vom 9. Januar 2017

Der Kantonsrat legt gemäss § 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) auf Antrag des Obergerichts für jedes Bezirksgericht die Stellenprozente und die Mindestzahl der Mitglieder fest. Am 9. Januar 2017 hatte der Kantonsrat beschlossen (KR-Nr. 261/2016), die Stellenprozente und die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte wie folgt festzusetzen (LS 212.22):

Bezirksgericht	Stellenprozente	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

Es wurde damit auf Antrag des Obergerichts vom 29. Juni 2016 an den Bezirksgerichten Affoltern, Bülach, Dietikon, Hinwil, Horgen, Meilen und Winterthur die Umwandlung von zuvor bereits jahrelang benötigten vollamtlichen Stellen als Ersatzrichterin bzw. Ersatzrichter bewilligt bzw. die entsprechenden Wahlstellen geschaffen. Das Obergericht war aus rechtsstaatlichen Überlegungen der Ansicht, dass diese Stellen in ordentliche Wahlstellen umgewandelt und mit einem vom Volk gewählten Mitglied besetzt werden sollten. Ein praktisch gleichlautender Antrag des Obergerichts vom 9. September 2009 wurde zuvor von der Justizkommission abgelehnt (vgl. KR-Nr. 302/2009), weil zunächst Erfahrungen mit der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) und der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0) gesammelt werden sollten, die per 1. Januar 2011 eingeführt wurden. Einzig beim Bezirksgericht Dietikon, das per 1. August 2008 neu geschaffen wurde und das von Beginn weg mit zu wenig Personalressourcen ausgestattet war, wurde eine zusätzliche ordentliche Richterstelle bewilligt.

Vor diesem Hintergrund hielt sich das Obergericht beim Antrag vom 29. Juni 2016 mit zusätzlichen Personalbegehren bewusst zurück. Es wurden daher zum Ausgleich der Mehrbelastung durch die neuen Schweizerischen Prozessordnungen auf Richterstufe keine zusätzlichen Ressourcen geschaffen, ebenso wenig wie für die bereits damals absehbaren weiteren Belastungen durch anstehende Gesetzesrevisionen, auf welche im erwähnten Antrag hingewiesen worden war.

1.2 Aktuelle Situation und Zweck der Anpassungen der Richterstellenprozente

Die Gerichte sorgen als dritte Staatsgewalt für Rechtsfrieden und Rechtssicherheit innerhalb der Gesellschaft. Um dieser Funktion gerecht zu werden, hat die Gerichtsbarkeit möglichst rasch und qualitativ hochstehend zu sein. Lange Verfahrensdauern erschweren die Rechtsfindung und führen in Strafverfahren dazu, dass Strafen bei Verurteilten reduziert werden müssen. Heute zeigt sich leider, dass die eingehenden Verfahren mit den bestehenden Personalressourcen nicht mehr bewältigt werden können, ohne dass die Qualität der Rechtsprechung leidet oder sich die Dauer der Verfahren über Gebühr verlängert. Beides ist nicht im Interesse der Rechtsuchenden und auch nicht eines funktionierenden Wirtschaftsstandorts Zürich.

Mit dem vorliegenden Antrag wird aber nicht nur um dringend benötigte Richterressourcen ersucht. Es wird auch angestrebt, kleine Arbeitspensum von Richterinnen und Richtern wenn immer möglich auf wenigstens 50% zu erhöhen, weil damit ein effizienterer Einsatz möglich wird. Eine solche Pensumserhöhung kann im Rahmen einer Ge-

samterneuerungswahl erfolgen. Dabei können auch die Pensen von Stellen erhöht werden, die aktuell von Laienrichterinnen und Laienrichtern besetzt sind, ohne dass sie dadurch ihre Stelle verlieren. Deren Wiederwahl auf ein erhöhtes Pensum ist nämlich möglich, wie dem Obergericht auf entsprechende Nachfrage hin seitens der Bezirksräte ausdrücklich bestätigt wurde.

1.3 Erhebung der Mehrbelastung an den Bezirksgerichten und Vorgehen

Die Mehrbelastung an den Bezirksgerichten wurde anhand eines Fragebogens evaluiert. Der Fragebogen wurde von den Bezirksgerichten ausgearbeitet, von der Verwaltungskommission des Obergerichts (nachfolgend: Verwaltungskommission) einem Review unterzogen und schliesslich von jedem Bezirksgericht ausgefüllt. Die Rückmeldungen wurden im «Bericht zur Mehrbelastung der Bezirksgerichte» vom 4. Dezember 2020 konsolidiert und der Verwaltungskommission eingereicht. Der Justizkommission des Kantonsrates liegt dieser Bericht vor.

Eine gemischte Arbeitsgruppe mit einer Präsidentin und drei Präsidenten der Bezirksgerichte erarbeitete in der Folge unter der Führung des Obergerichtspräsidenten einen Vorschlag, in welchem minimalen Umfang die evaluierte Mehrbelastung zu einem zusätzlichen Personalbedarf auf Richterstufe an sämtlichen Bezirksgerichten geführt hat. In einem nächsten Schritt wurde jedes Bezirksgericht einzeln betrachtet und gegebenenfalls wurden, aufgrund von Anpassungen bei kleinen Arbeitspensen oder Ressourcenquervergleichen mit anderen Bezirksgerichten, die Stellenprozente weiter erhöht.

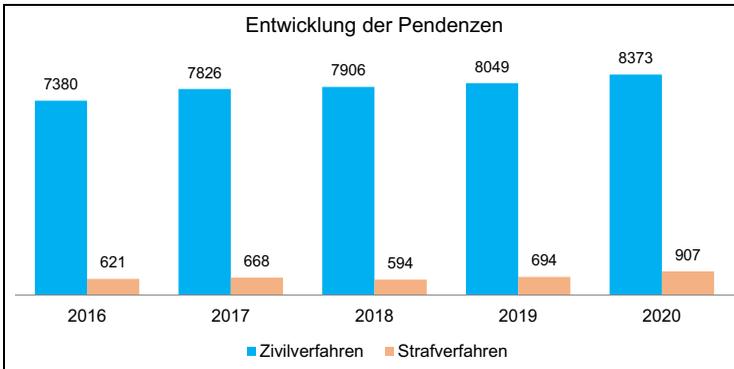
Der vorliegende Antrag auf Festlegung der Stellenprozente und der Mindestzahl der Mitglieder wurde schliesslich den Bezirksgerichten zur Stellungnahme vorgelegt. Alle Bezirksgerichte sind mit einer solchen Festlegung einverstanden, weshalb das Obergericht den vorliegenden Antrag an der Plenarversammlung vom 27. Oktober 2021 zuhanden des Kantonsrates beschlossen hat.

2. Ursachen der Mehrbelastung an den Bezirksgerichten

2.1 Vorbemerkung zur Entwicklung der Eingangs- und Pendenzenzahlen

Dem Rechenschaftsbericht des Obergerichts für das Jahr 2020 ist zu entnehmen (Seite 14), dass die Pendenzen seit dem Jahr 2016 stetig angestiegen sind und sich bei den Zivilverfahren von 7380 auf 8373 (+13%)

und bei den Strafverfahren von 621 auf 907 (+46%) erhöht haben. Bei den Zivilverfahren sind die Eingangszahlen in dieser Zeit ungefähr gleich geblieben, was belegt, dass die Bearbeitung der einzelnen Fälle mehr Zeit beansprucht. Bei den Strafverfahren sind in der erwähnten Zeitspanne auch die Eingangszahlen von 6290 auf 6649 (+6%) angestiegen.



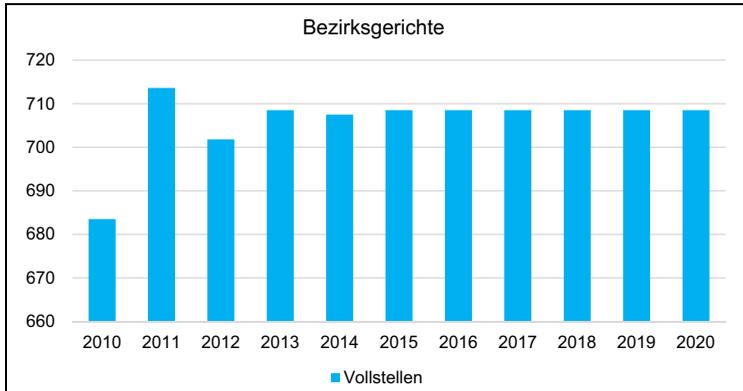
Der Vergleich mit dem Pendenzenbestand per 30. Juni 2021 zeigt, dass sich dieser Trend im laufenden Jahr nicht nur fortsetzt, sondern sich noch zusätzlich verschärft (Zivilverfahren 9202 Pendenzen, Strafverfahren 947 Pendenzen). Nachfolgend werden die Gründe für diese Entwicklung dargelegt.

2.2 Bevölkerungswachstum und Personalentwicklungen

2.2.1 Personalentwicklung an den Bezirksgerichten

Der Stellenplan¹ der Bezirksgerichte wurde vor dem Hintergrund der Einführung der Schweizerischen Prozessordnungen im Jahr 2011 erhöht. Die Richterstellen wurden damals allerdings nicht aufgestockt und die erwähnte Umwandlung der ständigen Ersatzrichterstellen in Wahlstellen im Jahr 2017 war im Stellenplan bereits abgebildet. In der Zeit von 2010 bis 2020 erhöhte sich der Stellenplan aller 12 Bezirksgerichte im Bereich der juristischen und kaufmännischen Kanzlei um insgesamt 25 Vollstellen (+4%). Seit dem Jahr 2013 umfasst der Stellenplan konstant 708,5 Vollstellen.

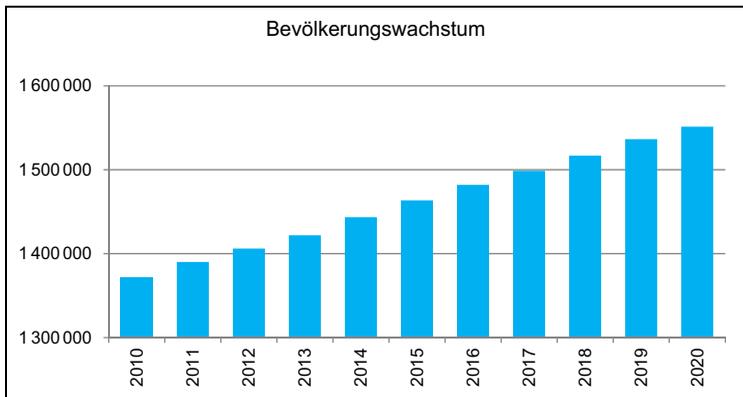
¹ Als Stellenplan werden die budgetierten Stellen verstanden, wie sie im Rahmen von Budget und Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) eingestellt werden und aus den Geschäftsberichten des Regierungsrates ersichtlich sind.



(Quellen: Geschäftsberichte des Regierungsrates)

2.2.2 Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich

Die Bevölkerung im Kanton Zürich ist in der Zeit von 2010 bis 2020 um 180 335 (+13%) bzw. von 2016 bis 2020 um 69 339 (+5%) Personen gewachsen.



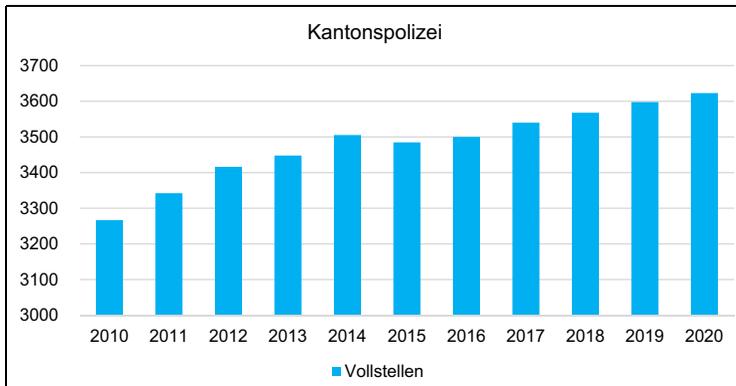
(Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich)

Das Statistische Amt geht in seinem Szenario «Trend ZH 2021» davon aus, dass die Bevölkerung im Kanton Zürich weiter wachsen wird. Aufgrund der dadurch immer zahlreicher stattfindenden Interaktionen im privaten wie auch im geschäftlichen Umgang und der mit einer grösseren Bevölkerung einhergehenden steigenden Kriminalität wird die

Arbeitsbelastung an den Gerichten weiter steigen. Bereits schon der Umstand, dass in einer wachsenden Bevölkerung auch mehr Menschen sterben, hat beispielsweise bei den summarischen Erbschaftssachen zu Mehreingängen von 9% seit dem Jahr 2016 geführt. Im laufenden Jahr sind die Eingänge in diesen Verfahren regelrecht «explodiert», wobei Hochrechnungen bis zum Ende des laufenden Jahres von einem Zuwachs von 24% ausgehen. Im Bereich der Strafverfahren zeigt sich die höhere Kriminalität u. a. in den steigenden Eingangszahlen an den Bezirksgerichten. Die ansteigenden Fallzahlen sind aber auch darauf zurückzuführen, dass bei den den Gerichten vorgelagerten Strafverfolgungsbehörden in den letzten Jahren zusätzliche Stellen besetzt wurden.

2.2.3 Personalentwicklung bei der Kantonspolizei

Der Stellenplan² bei der Kantonspolizei hat sich in der Zeit von 2010 bis 2020 um 356,5 (+11%) bzw. von 2016 bis 2020 um 123 (+4%) Vollstellen erhöht.



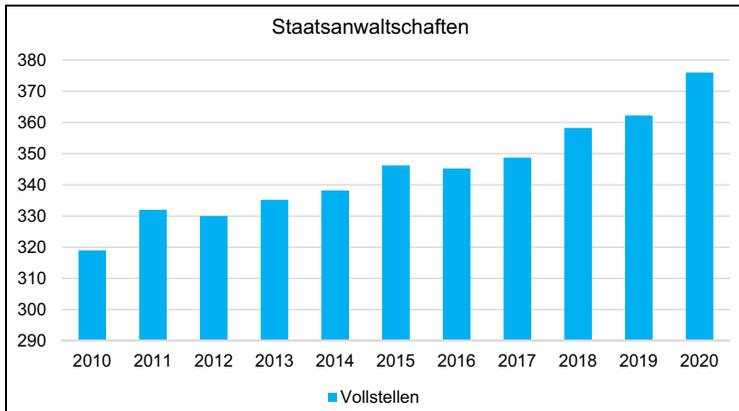
(Quellen: Geschäftsberichte des Regierungsrates, Zahlen gemäss gesamter Leistungsgruppe)

² Als Stellenplan werden die budgetierten Stellen verstanden, wie sie im Rahmen von Budget und KEF eingestellt werden und aus den Geschäftsberichten des Regierungsrates ersichtlich sind.

Das Obergericht geht davon aus, dass auch die Polizeikorps in den Gemeinden in dieser Zeit personell gewachsen sind. Es ist jedenfalls festzustellen, dass die zusätzlichen Polizistinnen und Polizisten zu mehr Falleingängen bei den Staatsanwaltschaften führen, wie aus dem Beschluss des Regierungsrates vom 2. Juni 2021 betreffend Staatsanwaltschaft Kanton Zürich (Stellenplan) hervorgeht (RRB Nr. 603/2021). Ein Teil dieser zusätzlichen Verfahren beschäftigt später die Bezirksgerichte, sei es aufgrund von zusätzlichen Anklagen oder Verfahren an den Zwangsmassnahmengengerichten.

2.2.4 Personalentwicklung bei den Staatsanwaltschaften

Aufgrund der erwähnten Mehreingänge bei den Staatsanwaltschaften mussten diese ihren Stellenplan³ erhöhen und taten das in der Zeit von 2010 bis 2020 um 57 (+18%) bzw. von 2016 bis 2020 um 30,8 (+9%) Vollstellen.



(Quellen: Geschäftsberichte des Regierungsrates)

³ Als Stellenplan werden die budgetierten Stellen verstanden, wie sie im Rahmen von Budget und KEF eingestellt werden und aus den Geschäftsberichten des Regierungsrates ersichtlich sind.

Der «Entwicklungsplan Staatsanwaltschaft Kanton Zürich» der Direktion der Justiz und des Innern vom Mai 2019 sieht für die Zeit von 2021 bis 2026 die Schaffung von weiteren 40 Vollstellen vor, wie aus dem vorstehend erwähnten RRB Nr. 603/2021 hervorgeht. Es wurden bzw. werden gemäss dem Entwicklungsplan insbesondere zusätzliche Stellen für die bessere Bekämpfung von komplexen Wirtschaftsstrafällen, Para-Wirtschaftskriminalität (mittelschwere Wirtschaftsdelikte) und Cyberkriminalität geschaffen. Es handelt sich dabei um Fälle, die nicht nur bei den Staatsanwaltschaften, sondern auch bei den Gerichten in überdurchschnittlichem Mass personelle Ressourcen bei der Bearbeitung binden, wobei Anklagen im Bereich der Cyberkriminalität bisher noch sehr selten erfolgen.

2.2.5 Schlussfolgerungen

An den Bezirksgerichten hat in den letzten Jahren trotz der Entwicklung der Bevölkerung sowie der Stellenpläne der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaften keine vergleichbare Ausweitung des Personalbestands stattgefunden. Es wurden insbesondere keine zusätzlichen Richterressourcen geschaffen, obwohl die Arbeitsbelastung auch als Folge verschiedener Gesetzesrevisionen erheblich gestiegen ist. Die Auswirkungen der in diesem Zusammenhang wichtigsten Revisionen werden nachfolgend beschrieben.

2.3 Gesetzesrevisionen

2.3.1 Vorbemerkung

Aufgrund der häufigen Gesetzesrevisionen im Bereich des Zivil- und Strafrechts müssen sich die Bezirksgerichte immer wieder mit neuen oder geänderten Rechtsgrundlagen auseinandersetzen. Im besten Fall wird dadurch die Arbeit am Gericht nicht in grundsätzlicher Weise beeinträchtigt, im schlechtesten Fall führt eine Anpassung zu grösserem Aufwand in der Bearbeitung der Verfahren. Nachfolgend werden die Gesetzesänderungen erläutert, welche in den letzten Jahren den grössten Mehraufwand für die Bezirksgerichte mit sich brachten.

2.3.2 Schweizerische Prozessordnungen

Im Bereich des Strafrechts ist mit der Schweizerischen Strafprozessordnung der Bearbeitungsaufwand im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Hauptverhandlung, je nach Umfang der betreffenden Verfahren, leicht bis deutlich erhöht. Die Hauptverhandlungen dauern markant länger, insbesondere deshalb, weil das beschränkte Unmittelbarkeitsprinzip zu mehr Beweisabnahmen vor Gericht führt und etwa gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts bei sämtlichen Vier-Augen-Delikten (z. B. Sexualdelikte) die Geschädigten vom Gericht nochmals befragt werden müssen. Ebenfalls sind öfters Vorfragen und Beweis-anträge zu behandeln, was jeweils zu zusätzlichen prozessleitenden Entschieden führt. Zudem sind die Beschuldigten ausführlicher und detaillierter zu ihren persönlichen Verhältnissen zu befragen. Schliesslich hat die Strafzumessung viel detaillierter zu erfolgen als früher und es werden höhere Anforderungen an die Begründung der Entscheide gestellt. Hinzu kommt, dass mehr Urteile angefochten werden, was bedeutet, dass mehr Urteile schriftlich begründet werden müssen. Davon kann im Bereich von geringeren Strafen abgesehen werden, wenn das bezirksgerichtliche Urteil ohne Weiterzug akzeptiert wird. Erhebliche Mehraufwendungen ziehen insbesondere auch jene Strafverfahren nach sich, die früher vom Geschworenengericht beurteilt wurden, also schwere Kapitalverbrechen wie Tötungsdelikte oder schwere Körperverletzung. Diese Verfahren sind heute auch deutlich zahlreicher, weil die genannten Delikte von den Staatsanwaltschaften bei den Bezirksgerichten vermehrt angeklagt werden als früher am Geschworenengericht. 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 Beschuldigte wenigstens das letztere Delikt eingestand. Aufgrund der grossen medialen Aufmerksamkeit in diesen Verfahren fällt bei den Bezirksgerichten auch ein grosser Mehraufwand im Umgang mit Medienvertreterinnen und Medienvertretern an. Die neu 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.

Im Bereich des Zivilrechts hat der Bearbeitungsaufwand unter der Geltung der Schweizerischen Zivilprozessordnung ebenfalls zugenommen. Die Prozessleitung ist aufwendiger als früher, die Parteien ver-

zichten trotz doppeltem Schriftenwechsel oft nicht auf eine mündliche Hauptverhandlung und aufgrund des allgemeinen Replikrechts werden mehr Rechtsschriften als früher eingereicht. Insbesondere das aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör abgeleitete «ewige Replikrecht», das den Parteien das Recht einräumt, zu sämtlichen Eingaben an das Gericht Stellung zu nehmen, führt zuweilen dazu, dass Verfahren um vielfache Schriftenwechsel verlängert werden und der Bearbeitungsaufwand entsprechend zunimmt. Es werden auch mehr Teilklagen eingereicht, weil damit im vereinfachten Verfahren eine klagende Partei mit geringem Kostenrisiko einen «Pilotprozess» führen kann, um eine Grundsatzfrage zu klären. Diese Fälle sind oft sehr komplex und müssen vom Gericht entschieden werden, weil die Vergleichsbereitschaft naturgemäss gering ist. Teilklagen werden insbesondere im Arbeitsrecht, bei Haftungsverfahren sowie bei Bau- und Erbschaftsprozessen eingereicht. Bei den strittigen Scheidungsklagen fällt sodann ins Gewicht, dass diese früher zunächst bei der Friedensrichterin bzw. dem Friedensrichter einzureichen waren. Heute können diese Klagen direkt am Bezirksgericht eingereicht werden, die dann zunächst in einer oder oftmals auch in mehreren Einigungsverhandlungen den Prozessstoff sammeln müssen, damit sie schliesslich über die nötigen Entscheidungsgrundlagen verfügen. Allgemein dauern die einzelnen Verfahren im Zivilrecht im Durchschnitt länger.

2.3.3 Landesverweisung im Strafrecht

Auf den 1. Oktober 2016 wurden zwei neue Bestimmungen im Strafgesetzbuch in Kraft gesetzt, die eine obligatorische und eine nicht obligatorische Landesverweisung von kriminellen Ausländerinnen und Ausländer vorsehen. Die Zuständigkeit zur Anordnung einer Landesverweisung im Rahmen eines Strafverfahrens liegt zwingend beim Gericht, weshalb eine solche nicht im Strafbefehlsverfahren von den Staatsanwaltschaften ausgesprochen werden kann. Das bedeutet, dass die Staatsanwältin oder der Staatsanwalt stets Anklage am Gericht zu erheben hat, wenn sie oder er eine Landesverweisung als angezeigt erachtet. Die betreffenden Ausländerinnen und Ausländer nützen dabei in den meisten Fällen alle ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsmittel aus, um wenigstens vorübergehend für die Dauer des Verfahrens noch in der Schweiz bleiben zu können. Die Anwaltschaft prozessiert wegen der drohenden Landesverweisung umfassender und formaljuristischer. Im Ergebnis haben die Bezirksgerichte deshalb nicht nur mehr Strafverfahren zu behandeln, sondern sie müssen in diesen Fällen auch bei geringeren Strafen praktisch immer ein schriftlich begründetes Urteil erstellen, weil ihre Entscheide an das Obergericht weitergezogen wer-

den. Das führt zu einem erheblichen zusätzlichen Aufwand für die Bezirksgerichte, zumal sich in diesen Verfahren u. a. auch ausländerrechtliche Fragen oder solche zu Aufenthaltsbewilligungen in anderen europäischen Ländern oder zum Freizügigkeitsabkommen (FZA, SR 0.142.112.681) stellen.

2.3.4 Revision des Kindesunterhaltsrechts

Die per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzte Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) über den Unterhalt für unmündige Kinder bildete den zweiten Teil des Revisionsprojekts, mit dem die elterliche Verantwortung neu geregelt werden sollte und bei der das Kindeswohl ins Zentrum aller Überlegungen gestellt wurde. Wie die elterliche Sorge wurde auch das Unterhaltsrecht so ausgestaltet, dass dem Kind keinerlei Nachteile aus dem Zivilstand der Eltern (verheiratet oder unverheiratet) erwachsen und insbesondere dessen Unterhaltsanspruch gestärkt wird. Die Betreuungsleistung des überwiegend oder ausschliesslich kinderbetreuenden Elternteils ist neu unabhängig vom Zivilstand in einem gewissen Umfang zu entschädigen. Diese Entschädigung ist Teil des Kinderunterhaltes und der entsprechende Anspruch steht deshalb dem Kind zu. Damit Kinder ihre Rechte auch tatsächlich durchsetzen können, wurde ihre verfahrensrechtliche Stellung verbessert. Neben einem erweiterten Anspruch auf Anhörung durch das Gericht wurde insbesondere der Aufgabenbereich der Kindesvertreter auch auf den Kinderunterhalt ausgedehnt. Schliesslich wurden mit der Revision Parallelkompetenzen zwischen den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und den Gerichten aufgehoben, indem die Bezirksgerichte im Falle einer Unterhaltsklage neu auch über die elterliche Sorge sowie alle weiteren Kinderbelange zu befinden haben. In diesen Fällen findet daher neu eine Kompetenzattraktion bei den Bezirksgerichten statt, in dem es die betreffenden KESB-Fälle zu übernehmen hat.

Diese Gesetzesrevision hatte enorme Auswirkungen auf die Belastungssituation an den Bezirksgerichten. Die betreffenden Verfahren aus dem Bereich des Familienrechts nahmen schon vor dieser Revision im Verhältnis zu anderen Verfahren sehr viel Zeit der Richterinnen und Richter in Anspruch. Mit dem neuen Kinderunterhaltsrecht sind diese Verfahren nochmals bedeutend aufwendiger und auch zeitintensiver geworden, sind doch die Bezirksgerichte seither mit zahlreichen Herausforderungen hinsichtlich der konkreten Berechnung nicht nur des Kindes-, sondern auch des Ehegatten- und nachehelichen Unterhalts konfrontiert. Unterhaltsberechnungen waren schon nach dem bisherigen Rechts sehr aufwendig, weil die Berechnung des Einkommens, zu-

mal eines hypothetischen Einkommens, sehr kompliziert sein kann. Neu ist aber zusätzlich darüber zu befinden, 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.

Das führt heute zu noch komplizierteren Berechnungen, die sehr viel mehr Zeit für die Vorbereitung in Anspruch nehmen und auch die Verhandlungen verlängern, weil der Erklärungsbedarf gegenüber den Parteien beträchtlich ist. Das neue Unterhaltsrecht in Kombination mit der inzwischen häufig praktizierten alternierenden Obhut hat die Begründungsdichte merklich erhöht, weil aufwendige Betreuungs- und Unterhaltsregelungen resultieren. Dabei sind zumeist mehrere Berechnungsphasen notwendig, welche schliesslich alle in der Konvention mit den entsprechenden Bedarfswerten, sämtlichen Mankos (aller Beteiligten) sowie den Anteilen am Bar- und Betreuungsunterhalt, der neu gesondert auszuscheiden ist, festgehalten werden müssen. Aufgrund dieser Komplexität müssen Vereinbarungen von Parteien sehr viel häufiger überarbeitet bzw. ergänzt werden als früher. Hinzu kommt, dass die Parteien sowie deren Anwältinnen und Anwälte viel fordernder gegenüber dem Gericht auftreten und Vorschläge ohne ausführliche Erklärungen nicht akzeptieren. Es muss leider festgestellt werden, dass familienrechtliche Verfahren zunehmend «laienunfreundlich» werden und faktisch ein Anwaltszwang resultiert. Häufig werden in diesen Verfahren auch vorsorgliche Massnahmen für die Dauer des Prozesses beantragt, worüber rasch entschieden werden muss, wobei solche Entscheide oft ans Obergericht weitergezogen werden. Das macht alle diese Verfahren insgesamt aufwendiger und verlängert zusätzlich die Verfahrensdauern.

Die vorstehend erwähnte Kompetenzattraktion von KESB-Fällen führt sodann ebenfalls zu einem deutlichen Mehraufwand an den Bezirksgerichten. Es gehen zwar viele Unterhaltsklagen als solche bei den Gerichten ein, die zentralen Streitpunkte sind aber vielmehr die elterliche Sorge, die Obhut und die Betreuungsanteile. Durch den Einbezug des anderen Elternteils und von allfällig weiteren Beteiligten wie beispielsweise Kindesprozessbeistände, sind solche Verfahren zudem immer Dreiparteienverfahren, was die Komplexität sowie die Verfahrensdauer erhöht. Zudem sind die Bezirksgerichte neu auch für Unterhaltsklagen von Kindern gegen unverheiratete Eltern zuständig. Diese Verfahren sind einerseits aufwendig, weil in Anwendung des neuen Kindesunterhaltsrechts die vorstehend aufgeführten Berechnungen gemacht werden müssen und andererseits, weil oft gar nie ein gemeinsames Familienleben stattgefunden hat und die Eltern deshalb nicht miteinander vertraut sind. Dies erschwert es zusätzlich, tragfähige Lösungen zu finden.

2.3.5 Revision des Vorsorgeausgleichs bei einer Scheidung oder bei der Auflösung der eingetragenen Partnerschaft

Mit der ebenfalls per 1. Januar 2017 in Kraft gesetzten Revision des Vorsorgeausgleichs bei einer Scheidung oder bei der Auflösung der eingetragenen Partnerschaft wurde das Ziel verfolgt, Guthaben aus der beruflichen Vorsorge unter den Eheleuten oder den Partnerinnen und Partnern künftig gerechter aufzuteilen. Es blieb zwar der bisherige Grundsatz der hälftigen Teilung der während der Ehe erworbenen Austrittsleistung. Als massgebender Zeitpunkt für die Berechnung gilt neu aber die Einleitung und nicht mehr das Ende des entsprechenden Verfahrens und vor allem wird die Teilung neu auch dann vollzogen, wenn ein Ehegatte oder die Partnerin bzw. der Partner zu diesem Zeitpunkt bereits pensioniert oder invalid ist. Je nach den Umständen beruht die Berechnung dann auf einer hypothetischen Austrittsleistung oder es muss die vorhandene Rente geteilt und in eine lebenslange Rente für den berechtigten Gatten umgerechnet werden. Neu gibt es sodann erleichterte Verzichtsmöglichkeiten, ausgeweitete Verweigerungsmöglichkeiten, die Möglichkeit der überhälftigen Teilung oder die Kapitalabfindung aus freien Mitteln. Diese Sachverhalte müssen von den Bezirksgerichten alle sorgfältig geprüft werden, was entsprechend Zeit in Anspruch nimmt.

Diese Gesetzesrevision führte zu höherem Aufwand an den Bezirksgerichten zur Ermittlung der zu teilenden Vorsorgeguthaben. Einerseits sind im Vergleich zu früher in mehr Fällen die Vorsorgeguthaben zu teilen und andererseits fällt viel mehr Aufwand bei der Berechnung der Guthaben an. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Parteien häufiger als früher die Arbeitsstelle wechseln. Eine einfache Nachfrage bei der aktuellen Pensionskasse genügt heute nicht mehr, vielmehr muss zusätzlich stets auch die Zentralstelle 2. Säule angefragt werden, um sicherzustellen, dass auch wirklich alle Guthaben vom Ausgleich erfasst werden. Zudem kommt es nicht selten vor, dass Parteien bei mehreren Pensionskassen gleichzeitig über Guthaben verfügen. Das führt dazu, dass das Bezirksgericht in der Vorbereitung der Verhandlung deutlich mehr Zeit aufwenden muss, um die genaue Berechnung des Vorsorgeausgleichs vorzunehmen. Auch in der Verhandlung selbst wird dann mehr Zeit dafür benötigt, die angestellten Abklärungen und Berechnungen den Parteien zu erklären.

2.4 Entwicklungen und Feststellungen bei den Gerichtsverfahren

2.4.1 Vorbemerkung

Während vorstehend beschrieben wurde, weshalb verschiedene Gesetzesrevisionen Mehraufwand an den Bezirksgerichten verursacht haben, wird nachfolgend anhand von verschiedenen Beispielen aufgezeigt, wie sich der Mehraufwand in den Gerichtsverfahren konkret manifestiert. Ein Teil der familienrechtlichen Verfahren wird dabei separat betrachtet, weil diese Verfahren einen grossen Teil der Personalressourcen in Anspruch nehmen und deren Bearbeitung sowohl wegen der Schweizerischen Zivilprozessordnung als auch wegen des neuen Kindesunterhaltsrechts zu einer massivem Mehrbelastung geführt hat. Es haben in den letzten Jahren aber auch gewisse gesellschaftliche Entwicklungen stattgefunden, die den Aufwand in einzelnen Verfahren erhöhen und die nachfolgend ebenfalls beschrieben werden.

2.4.2 Familienrechtliche Verfahren

Die durchschnittliche Verhandlungsdauer bei unstrittigen Scheidungen im Sinne von Art. 111 ZGB dauert heute ungefähr eine Stunde, was einer Verdoppelung gegenüber der Zeit vor der Revision des Kindesunterhaltsrechts entspricht. Bei den Scheidungen gemäss Art. 112 ZGB (Teileinigung) und Art. 114 ZGB (Klage) beträgt diese heute einen halben Tag, was mindestens eine Stunde länger ist als vor dieser Revision. Scheidungsverfahren dauerten im Jahr 2020 13% länger als noch im Jahr 2016 (als Durchschnitt aller Erledigungen, wie eine Auswertung der Daten aus unserer Geschäftsverwaltung ergab). Als Auswirkung der Schweizerischen Zivilprozessordnung sind heute in den Scheidungsverfahren durchschnittlich fast doppelt so viele Entscheide in einem einzelnen Verfahren zu fällen als noch unter Geltung der kantonalen Zivilprozessordnung (+97%). Dies bei 3292 erledigten Verfahren im Jahr 2020.

Die durchschnittliche Verhandlungsdauer bei Eheschutzverfahren beträgt heute ungefähr fünf Stunden und damit bis zu zwei Stunden länger als vor der Revision des Kindesunterhaltsrechts. Diese Verfahren dauerten im Jahr 2020 15% länger als noch im Jahr 2016 (Durchschnitt aller Erledigungen). Als Auswirkung der Schweizerischen Zivilprozessordnung sind heute in den Eheschutzverfahren durchschnittlich mehr als doppelt so viele Entscheide in einem Verfahren zu fällen als noch unter Geltung der kantonalen Zivilprozessordnung (+103%). Dies bei 1331 erledigten Verfahren im Jahr 2020.

Die Verfahren auf Abänderung oder Ergänzung eines Scheidungs-, Trennungs- oder Vaterschaftsurteils dauerten im Jahr 2020 aufgrund des neuen Kindesunterhaltsrechts 14% länger als noch im Jahr 2016 (Durchschnitt aller Erledigungen). Als Auswirkung der Schweizerischen Zivilprozessordnung sind heute in diesen Verfahren durchschnittlich weit mehr als doppelt so viele Entscheide in einem Verfahren zu fällen als noch unter Geltung der kantonalen Zivilprozessordnung (+160%). Dies bei 405 erledigten Verfahren im Jahr 2020.

Nicht genau messbar sind die Auswirkungen der folgenden gesellschaftlichen Entwicklung, die an allen Gerichten festgestellt werden kann, wenn auch in unterschiedlichem Umfang: Patchworkartige Familienkonstellationen sind in den letzten Jahren sehr viel häufiger geworden und mittlerweile durchschnittlich in ungefähr 30% aller familienrechtlichen Verfahren anzutreffen. Sie führen aus verschiedenen Gründen zu einer erheblichen Mehrbelastung an den Gerichten. Primär gestaltet sich bei Patchworkfamilien die Unterhaltsberechnung nach dem neuen Kindesunterhaltsrechts deutlich komplizierter und komplexer, indem die finanziellen Verhältnisse von allen Kindern und Partnern, also auch von am Verfahren nicht Beteiligten, ermittelt und bei der Berechnung berücksichtigt werden müssen. Gerade bei am Verfahren nicht beteiligten Dritten ist es oftmals schwierig, an die benötigten Unterlagen und Auskünfte zu gelangen, zumal diesen auch ein entsprechendes Verweigerungsrecht gemäss Art. 165 Zivilprozessordnung zusteht. Auch die Gleichbehandlung sämtlicher betroffener Kinder stellt in diesen Konstellationen eine Herausforderung dar.

Weiter stellt eine Mehrheit der Bezirksgerichte eine Zunahme der Verfahren mit Auslandsbezug fest. Statistische Zahlen liegen diesbezüglich keine vor, aber das Bezirksgericht Meilen schätzt beispielsweise den Umfang der Verfahren mit Bezug zum Ausland auf bis zu 50%. Die durch internationale Verhältnisse hervorgerufenen Mehrbelastungen an den Gerichten sind vielseitig. So dauern Verhandlungen mit ausländischen Parteien, insbesondere, wenn eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher erforderlich ist, länger. Oft gehen internationale Verhältnisse auch mit höherem administrativem Aufwand einher wie beispielsweise wegen Schwierigkeiten mit Zustellungen von Gerichtssendungen oder durch den Bezug von ausländischen Akten, wobei letztere teilweise auch noch auf Deutsch übersetzt werden müssen. Weiter können kulturelle Unterschiede dazu führen, dass Parteien, welche eine ganz andere Rechtsauffassung haben, sich damit schwer tun, die schweizerischen Regelungen zu akzeptieren.

2.4.3 Übriges Zivilrecht

Bei den Zivilprozessen in der Zuständigkeit der Kollegial- und Einzelgerichte haben statistische Auswertungen gezeigt, dass sich aufgrund der Schweizerischen Zivilprozessordnung im Durchschnitt die Verhandlungsdauern in der Grössenordnung von 50% bis 70% verlängert haben und sich die Anzahl der zu fällenden Entscheide in einem Verfahren um 120% bis 170% erhöht hat. Diese Zahlen bestätigen die Feststellungen der Bezirksgerichte, dass die Prozessleitung in den einzelnen Verfahren sehr viel aufwendiger und zeitintensiver ist als noch unter der Geltung der kantonalen Zivilprozessordnung.

Auch in diesen Verfahren stellen die Bezirksgerichte eine Zunahme der Fälle fest, die einen Auslandbezug aufweisen. Sie schätzen, dass in ungefähr 20% aller Verfahren internationale Verhältnisse vorliegen. Die Auswirkungen in Bezug auf die Mehrbelastung sind dieselben, wie vorstehend bei den familienrechtlichen Verfahren beschrieben.

2.4.4 Strafrecht

Bei den Strafprozessen in der Zuständigkeit der Kollegial- und Einzelgerichte haben statistische Auswertungen gezeigt, dass sich aufgrund der Schweizerischen Strafprozessordnung im Durchschnitt die Verhandlungsdauern um 25% bis 61% verlängert haben und sich die Anzahl der zu fällenden Entscheide in einem Verfahren um 70% bis 88% erhöht hat. Auch diese Zahlen bestätigen die Feststellungen der Bezirksgerichte, dass die Prozessleitung in den einzelnen Verfahren sehr viel aufwendiger und zeitintensiver ist als noch unter der Geltung der kantonalen Strafprozessordnung.

Hinzu kommt, dass die Anzahl der mehrtägigen Verhandlungen an den Bezirksgerichten zugenommen hat, insbesondere wenn Kapitalverbrechen verhandelt werden, die früher in die Zuständigkeit des Geschworenengerichts fielen. Weiter ist eine Veränderung der eingeklagten Tatbestände feststellbar: Angriff, Raufhandel und Sexualdelikte wurden in den vergangenen Jahren deutlich öfter angeklagt, wohingegen Straftaten wegen Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz eher abgenommen haben. Diese Verlagerung hängt mit der Entwicklung hin zu einer 24-Stunden-Gesellschaft zusammen, die vor allem auch in den städtisch geprägten Bezirken zunehmend spürbar ist. Die erwähnten Delikte führen oft zu komplexen Verfahren mit mehreren Beschuldigten, was aufgrund der zu wahrenen Teilnahmerechte zusätzlichen Aufwand bedeutet. Statistische Auswertungen zu diesen Feststellungen der Bezirksgerichte waren leider nicht möglich.

Schliesslich sind die Eingangszahlen bei den Entsiegelungsverfahren an den Zwangsmassnahmengerichten in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Gemäss Art. 248 Strafprozessordnung sind Aufzeichnungen und Gegenstände, die nach Angaben der Inhaberin oder des Inhabers wegen eines Aussage- oder Zeugnisverweigerungsrechts oder aus anderen Gründen nicht durchsucht oder beschlagnahmt werden dürfen, zu versiegeln und dürfen von den Strafbehörden weder eingesehen noch verwendet werden. Wird in der Folge ein Entsiegelungsgesuch gestellt, hat das Zwangsmassnahmengericht darüber zu entscheiden. Wenn die Durchsicht als grundsätzlich zulässig erachtet wird, entfernt die zuständige RichterIn oder der zuständige Richter im Rahmen der sogenannten Triage das Siegel, und es erfolgt eine Sichtung der Daten und Gegenstände. Diese Triage kann sehr zeitaufwendig sein. So musste beispielsweise am Bezirksgericht Zürich im Jahr 2018 im Rahmen eines solchen Verfahrens 16 ganze Verhandlungstage für die Triage angesetzt werden. Gingen im Jahr 2016 noch 45 Entsiegelungsgesuche an den Bezirksgerichten ein, waren es im Jahre 2020 deren 166 Eingänge. Auch wenn nicht in allen diesen Verfahren aufwendige Triageverhandlungen stattfinden müssen, führen diese zusätzlichen Fälle doch zu einer erheblichen Mehrbelastung an den Bezirksgerichten.

2.4.5 Rechtsprechung des Bundesgerichts

Die Gerichte orientieren sich bei ihrer Arbeit nicht nur an den gesetzlichen Grundlagen, sondern insbesondere auch an der Rechtsprechung des Bundesgerichts. In den letzten Jahren sind die Anforderungen des Bundesgericht an die Urteilsbegründungen stetig angestiegen. Das macht die Urteile für die Bürgerinnen und Bürger oft zwar nicht unbedingt verständlicher, zum Beispiel bei der Strafzumessung bei einer Verurteilung wegen eines Delikts, dafür können diese Entscheide aufgrund der höheren Detailliertheit in der Folge besser angefochten werden. Das ist für die Rechtsunterworfenen ein Vorteil, der auch von der kantonalen Gerichtsbarkeit anerkannt und im Ergebnis begrüsst wird. Diese zusätzlichen Anforderungen an die Begründungsdichte führen allerdings zu einem spürbaren Mehraufwand für die Gerichte, der aber nicht genauer quantifiziert werden kann.

2.4.6 Umfang der Rechtsschriften und der Akten

Der Umfang der Rechtsschriften hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was auf verschiedene Ursachen zurückzuführen ist. Einerseits verleiten elektronisch verfügbare Quellen dazu, dass beispielsweise ganze Passagen aus Kommentaren kopiert und in Rechtsschriften eingefügt werden. Andererseits sind in den letzten Jahren die Anforderungen an die Substanziierung gestiegen, weshalb Anwältinnen und Anwälte als Ausfluss ihrer Sorgfaltspflicht in der Tendenz umfangreichere Ausführungen machen. Schliesslich verlangt beispielsweise die bereits dargelegte Komplexität bei der Berechnung des Kindesunterhalts ganz einfach, dass sich eine Anwältin oder ein Anwalt über die vielen verschiedenen Aspekte äussert.

Der Aktenumfang ist aber nicht alleine deswegen um 20% bis 30% gestiegen, sondern auch wegen anderer Akten, welche in den Verfahren immer zahlreicher beigezogen werden müssen und die stetig umfangreicher werden. So müssen beispielsweise in familienrechtlichen Verfahren viel öfters Akten der KESB beigezogen werden. Es versteht sich von selbst, dass der Umgang mit den immer grösser werdenden Akten zu einem entsprechenden Mehraufwand am Gericht führt, nicht nur bei der Lektüre und Verarbeitung der Akten, sondern auch in administrativer Hinsicht.

2.4.7 Entschädigungen der Anwältinnen und Anwälte

Die durchschnittliche Entschädigung einer amtlichen Verteidigung pro Verfahren war im Jahr 2020 24% höher als noch im Jahr 2016 und die einer unentgeltlichen Rechtsvertretung war durchschnittlich um 15% höher. In den Eheschutzverfahren war der Anstieg mit 27% besonders hoch. Die Entwicklung der Entschädigungen der Anwältinnen und Anwälte für amtliche Mandate bestätigt demnach, dass die Verfahren aus den aufgezeigten Gründen immer aufwendiger geführt werden.

2.4.8 Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen objektivieren die zusätzliche Belastung an den Bezirksgerichten, soweit dies mit den zur Verfügung stehenden Statistikdaten möglich ist. Dabei führen die aufgezeigten Entwicklungen nicht nur bei den Richterinnen und Richtern zu erheblichen Mehrbelastungen, sondern auch bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern, den Auditorinnen und Auditoren (Gerichtspraktikantinnen und -praktikanten) sowie den kaufmännischen Mitarbeitenden.

2.5 Gestiegene Anforderungen im Bereich der Justizverwaltung

2.5.1 *Gerichtsleitung*

Die Aufgaben und Anforderungen im Bereich der Justizverwaltung sind in den letzten Jahren stetig gewachsen und verlangen von der Gerichtsleitung immer mehr Aufmerksamkeit. So sind beispielsweise die Vorgaben hinsichtlich Budgetierung und Rechnungslegung sowie IKS (Internes Kontrollsystem) sehr viel grösser als noch vor 20 Jahren, und die Personalführung ist aufgrund der gestiegenen Ansprüche der Mitarbeitenden ebenfalls komplexer und zeitintensiver geworden. Die Gerichte müssen sich als attraktiver Arbeitgeber im Markt behaupten und stehen hinsichtlich der jungen Juristinnen und Juristen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft und zu anderen staatlichen Stellen. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit sind die Bezirksgerichte auch zunehmend gefordert, indem beispielsweise immer mehr Anfragen von Medienschaffenden und dem Kantonsrat zu beantworten sind. Öffentlichkeitswirksame Verhandlungen, die viele Medienschaffende aber auch sonstige Besucherinnen und Besucher anziehen und die nicht selten an mehreren Tagen verhandelt werden, müssen teilweise aufwendig vorbereitet und begleitet werden.

Während dieser Entwicklung in den vergangenen Jahren mit Ressourcenverschiebungen zugunsten der Stellen der Leitenden Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber teilweise begegnet werden konnte, bleibt bei der Gerichtspräsidentin oder dem Gerichtspräsidenten bzw. bei deren Stellvertretungen ein grosser Teil der zusätzlichen bzw. der immer aufwendigeren Aufgaben hängen. Das führte in den vergangenen Jahren zu einer massiven Mehrbelastung bei sämtlichen Präsidien, welchen deshalb im Verhältnis zu früher weniger Zeit für Rechtssprechungsaufgaben zur Verfügung steht. Das trifft im Übrigen auch für andere Richterinnen und Richter in Führungspositionen zu, wie beispielsweise Vorsitzende einer Abteilung oder Bereichsleitende. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksgerichte schätzen den heute anfallenden zeitlichen Aufwand für ihre Führungsaufgaben auf bis zu 50% ihres Arbeitspensums.

2.5.2 *Richterinnen und Richter*

Wie vorstehend bereits erwähnt wurde, häufen sich die Gesetzesrevisionen im Bereich des Zivil- und Strafrechts. Die Kadenz der Anpassungen im Zivilgesetzbuch (ZGB), im Obligationenrecht (OR) und im Strafgesetzbuch (StGB), um nur die wichtigsten Gesetze aus Sicht der Bezirksgerichte zu nennen, ist in den letzten Jahren in einem gros-

sen Ausmass gestiegen. So wurde beispielsweise das ZGB seit seiner Inkraftsetzung im Jahr 1911 bis zum Jahr 2001 – also während 90 Jahren – 28-mal geändert, während es in den letzten rund 20 Jahren, in der Zeit von 2002 bis 2021, 33-mal geändert wurde.⁴ Da es zu den Aufgaben der Richterinnen und Richter gehört, sich über die Änderungen von gesetzlichen Grundlagen, insbesondere im Zivil- und Strafrecht, auf dem Laufenden zu halten, beansprucht das Studium dieser Revisionen heute einen beachtlichen Umfang der Arbeitszeit. Zudem wird auch erwartet, dass nötigenfalls entsprechende Weiterbildungsveranstaltungen besucht werden. Es geht dabei aber nicht nur um ihre persönliche Weiterbildung, sondern auch um die Ausbildung der Auditorinnen und Auditoren sowie der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber durch die Richterschaft. Die Bezirksgerichte sind bekanntlich wichtige Ausbildungsstätten für künftige Richterinnen und Richter, aber auch angehende Anwältinnen und Anwälte, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie für Juristinnen und Juristen anderer Gerichte, der KESB sowie der Verwaltung. Für viele Studentinnen und Studenten der Rechtswissenschaft führt der Weg nach erfolgreichem Abschluss der Universität an ein Bezirksgericht, wo sie im Durchschnitt ungefähr zwei oder drei Jahre lang bleiben, bis sie den nächsten Karriereschritt vollziehen. Das bedeutet im Ergebnis, dass sich die Hälfte der Belegschaft an einem Bezirksgericht alle zwei bis drei Jahre komplett erneuert. Aufgrund der vielen Gesetzesänderungen wird diese Ausbildungsfunktion der Richterinnen und Richter immer aufwendiger und zeitintensiver.

Weiter erfordern wichtige Projekte wie beispielsweise Justitia 4.0 die Mitwirkung von Richterinnen und Richtern, was bei ihnen zu einer grösseren Belastung führt, auch wenn diese Mitwirkungsmöglichkeiten von den Betroffenen in der Regel sehr geschätzt werden. Zudem haben sich die Richterinnen und Richter heute viel öfter als früher im Rahmen von Vernehmlassungen zu den erwähnten, immer zahlreicheren Gesetzesänderungen zu äussern, die den Gerichten zur Stellungnahme unterbreitet werden. Das beansprucht Zeit und ist mit zunehmendem Aufwand verbunden.

Es muss demnach festgestellt werden, dass der steigende Aufwand im Rahmen der Justizverwaltung auch bei den Richterinnen und Richtern zu einer erheblichen Mehrbelastung geführt hat.

⁴ Quelle: Systematische Sammlung des Bundesrechts (fedlex.admin.ch). Gezählt wurden alle Fassungen des ZGB in der Zeit vom 19. April 1911 bis 1. Januar 2021.

2.6 Schlussfolgerungen für alle Bezirksgerichte

Die an den Bezirksgerichten aus den genannten Gründen entstandene Mehrbelastung kann naturgemäss nicht exakt berechnet, sondern lediglich abgeschätzt werden. Das Obergericht geht nach Rücksprache mit den Bezirksgerichten davon aus, dass an allen Gerichten die bestehenden Richterstellen mindestens um 15% erhöht werden müssen, um die Belastung auf ein vertretbares Mass senken zu können.

3. Bedarf an zusätzlichen Richterstellenprozenten an den einzelnen Bezirksgerichten

3.1 Vorbemerkung

Ausgehend von der Erhöhung der Richterstellen um 15% bei allen Bezirksgerichten, erfolgt nachstehend eine Betrachtung der einzelnen Gerichte und allenfalls eine weitergehende Erhöhung der Stellenprozente. Dabei fällt insbesondere in Betracht, ob ein Bedarf an Anpassung von kleinen Arbeitspensen besteht (Pensen unter 50%), ob am Gericht in den vergangenen Jahren bereits Ersatzrichterstellen in ordentliche Stellen umgewandelt wurden und ob gegebenenfalls der Quervergleich mit anderen Gerichten – unter Berücksichtigung der jeweiligen Fallstruktur – aufzeigt, dass die Richterstellenprozente grundsätzlich unterdotiert sind.

3.2 Bezirksgericht Affoltern

Dem Bezirksgericht Affoltern stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 51 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Es erscheint sachgerecht, die vier teilamtlichen Richterstellen (35%) auf das Mindestpensum von 50% zu erhöhen (+60 Stellenprozente), weshalb die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Affoltern entsprechend auf 400 zu erhöhen ist. Die Mindestanzahl der Mitglieder bleibt somit bei 6.

3.3 Bezirksgericht Andelfingen

Das Bezirksgericht Andelfingen verfügt heute über eine vollamtliche Richterstelle (Gerichtspräsident) und vier teilamtliche Richterstellen von je 20%. Damit eine Stellvertretung bei Abwesenheiten des Präsidenten gewährleistet ist sowie aus anderen betrieblichen Gründen steht

dem Gericht seit Jahrzehnten eine zusätzliche teilamtliche Ersatzrichterstelle im Umfang von 50% zur Verfügung, die vom Leitenden Gerichtsschreiber belegt wird. Wird diese 50%-Ersatzrichterstelle zu den ordentlichen Richterstellen dazugezählt, stehen dem Gericht aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 35 zusätzliche Richterstellenprozente zu (gerundet 30%). Es erscheint sachgerecht, die ständige Ersatzrichterstelle in eine ordentliche Wahlstelle überzuführen und demzufolge die Stellenprozente am Bezirksgericht Andelfingen von 180 auf 260 zu erhöhen (+80). Die Mindestanzahl der Mitglieder ist bei 5 zu belassen, zumal heute noch nicht feststeht, in welcher Form diese zusätzlichen Richterressourcen künftig eingesetzt werden sollen: als separate zusätzliche oder als vollamtliche Richterstelle unter Aufhebung eines 20%-Teilamtes. Letzteres würde selbstverständlich in Absprache mit den teilamtlichen Mitgliedern erfolgen.

3.4 Bezirksgericht Bülach

Dem Bezirksgericht Bülach stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 135 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Der Quervergleich mit anderen Gerichten vergleichbarer Grösse zeigt allerdings, dass es zur Bewältigung der bestehenden Arbeitslast insgesamt 250 zusätzliche Richterstellenprozente braucht. Folglich ist die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Bülach von 900 auf 1150 zu erhöhen (+250). Die Mindestanzahl der Mitglieder ist auf 14 festzulegen (+3).

3.5 Bezirksgericht Dielsdorf

Dem Bezirksgericht Dielsdorf stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 76 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Es arbeiten heute eine Richterin und zwei Richter in einem Teilzeitpensum von 35%. Diese Arbeitspensum werden sinnvollerweise auf 50% erhöht (+45 Stellenprozente). Zudem musste im Jahr 2020 aufgrund der Belastungssituation bereits eine teilamtliche Ersatzrichterin (50%) für das Gericht ernannt werden. Der Quervergleich mit anderen Gerichten vergleichbarer Grösse zeigt allerdings, dass zusätzlich weitere 50% Stellenprozente geschaffen werden müssen. Folglich ist es sachgerecht, die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Dielsdorf insgesamt von 505 auf 650 zu erhöhen (+145). Die Mindestanzahl der Mitglieder ist auf 8 festzulegen (+1).

3.6 Bezirksgericht Dietikon

Dem Bezirksgericht Dietikon stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 98 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Es erscheint sachgerecht, die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Dietikon von 650 auf 750 zu erhöhen (+100) und die Mindestanzahl der Mitglieder auf 9 festzulegen (+1).

3.7 Bezirksgericht Hinwil

Dem Bezirksgericht Hinwil stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 82 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Da heute vier teilamtliche Richterinnen und Richter in einem Pensum von 36% arbeiten, erscheint es sinnvoll, diese Pensen auf 50% anzuheben (+56 Stellenprozente). Damit das Gericht angesichts der Mehrbelastung schliesslich über genügend Richterressourcen verfügt, sind zusätzliche 50 Stellenprozente (Mindestpensum) zu gewähren, womit die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Hinwil insgesamt von 544 auf 650 zu erhöhen ist (+106). Die Mindestanzahl der Mitglieder ist bei 8 zu belassen.

3.8 Bezirksgericht Horgen

Dem Bezirksgericht Horgen stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 117 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Es erscheint sachgerecht, die vier teilamtlichen Richterstellen (45%) auf das Mindestpensum von 50% zu erhöhen (+20 Stellenprozente) und eine zusätzliche vollamtliche Richterstelle zu schaffen (+100%), weshalb die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Horgen dementsprechend von 780 auf 900 zu erhöhen ist (+120). Die Mindestanzahl der Mitglieder ist auf 11 festzusetzen (+1).

3.9 Bezirksgericht Meilen

Dem Bezirksgericht Meilen stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 135 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Vor dem Hintergrund der Mindestpensen von 50% erscheint es sachgerecht, die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Meilen von 900 auf 1050 zu erhöhen (+150) und die Mindestanzahl der Mitglieder auf 12 festzulegen (+2).

3.10 Bezirksgericht Pfäffikon

Dem Bezirksgericht Pfäffikon stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 48 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Da heute vier teillamtliche Richterinnen und Richter in einem Pensum von 30% arbeiten, erscheint es sinnvoll, diese Pensen auf 50% anzuheben (+80 Stellenprozente). Die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Pfäffikon ist demnach von 320 auf 400 zu erhöhen (+80) und die Mindestanzahl der Mitglieder bei 6 zu belassen.

3.11 Bezirksgericht Uster

Dem Bezirksgericht Uster stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 120 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Vor dem Hintergrund der Mindestpensen von 50% erscheint es sachgerecht, die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Uster von 800 auf 950 zu erhöhen (+150) und die Mindestanzahl der Mitglieder auf 12 festzulegen (+2).

3.12 Bezirksgericht Winterthur

Dem Bezirksgericht Winterthur stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 150 zusätzliche Richterstellenprozente zu. Aufgrund der Belastungssituation am Gericht muss aber bereits heute ein vollamtliches Ersatzmitglied eingesetzt werden. Es erscheint vor diesem Hintergrund sachgerecht, die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Winterthur von 1000 auf 1250 zu erhöhen (+250) und die Mindestanzahl der Mitglieder auf 14 festzusetzen (+3).

3.13 Bezirksgericht Zürich

Dem Bezirksgericht Zürich stehen aufgrund der allgemeinen Erhöhung (+15%) grundsätzlich 930 zusätzliche Richterstellenprozente zu. In Absprache mit dem Gericht soll die Zahl der Stellenprozente am Bezirksgericht Zürich aber lediglich von 6200 auf 6600 erhöht werden (+400), dafür werden im Vergleich zu den anderen Bezirksgerichten mehr zusätzliche Gerichtsschreiberstellen zu bewilligen sein. Die Mindestanzahl Mitglieder ist auf 72 festzulegen (+6).

4. Bedarf an weiteren Personalressourcen

Angesichts der aufgezeigten Mehrbelastung reicht es nicht aus, alleine die Stellenprozente bei den Richterstellen zu erhöhen. Es müssen auch auf den anderen Funktionsstufen, insbesondere in der juristischen Kanzlei, zusätzliche Stellen geschaffen werden. Das Obergericht wird in Absprache mit den Bezirksgerichten die Stellenpläne entsprechend anpassen und den Kantonsrat um die entsprechenden Budgetmittel ersuchen. Es kann vereinfacht davon ausgegangen werden, dass voraussichtlich pro zusätzliche volle Richterstelle eine zusätzliche volle Gerichtsschreiber- und Auditorenstelle zu schaffen sein wird. Bei der kaufmännischen Kanzlei werden die Stellenprozente auch anzupassen sein, voraussichtlich aber in einem kleineren Ausmass.

5. Kosten für die zusätzlichen Richterstellenprozente

Die Kosten für die zusätzlichen Richterstellenprozente hängen davon ab, welche Personen schliesslich als Richterin und Richter gewählt werden. Je grösser ihre einschlägige Erfahrung ist, desto höher werden sie schliesslich eingereiht. Legt man den zusätzlichen Stellenprozenten die Anfangseinreihung von Fr. 142 178 pro Jahr für eine Vollstelle zugrunde (Lohnklasse 24 Leistungsstufe 3), dann ergibt dies Kosten von mindestens 3,3 Mio. Franken (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen) pro Jahr. Zieht man davon die aktuell anfallenden Kosten für teil- oder vollamtliche Ersatzrichtereinsätze ab, die künftig durch diese zusätzlichen Wahlstellen ersetzt werden, dann ergibt dies einen effektiven zusätzlichen Lohnaufwand von mindestens 2,7 Mio. Franken im Jahr (einschliesslich Sozialversicherungsbeiträgen).

6. Antrag des Obergerichts

Das Obergericht beantragt dem Kantonsrat aus den vorstehenden Gründen, die Stellenprozente und die Mindestzahl der Mitglieder bei den Bezirksgerichten per 1. Oktober 2022 wie folgt festzusetzen:

Bezirksgericht	Stellenprozente	Mindestzahl Mitglieder	Veränderungen
Affoltern	400	6	+60%, +0
Andelfingen	260	5	+80%, +0
Bülach	1150	14	+250%, +3
Dielsdorf	650	8	+145%, +1
Dietikon	750	9	+100%, +1
Hinwil	650	8	+106%, +0
Horgen	900	11	+120%, +1
Meilen	1050	12	+150%, +2
Pfäffikon	400	6	+80%, +0
Uster	950	12	+150%, +2
Winterthur	1250	14	+250%, +3
Zürich	6600	72	+400%, +6

Im Namen des Obergerichts:

Der Präsident:

Martin Langmeier

Der Generalsekretär:

Alberto Nido