

**Beschluss des Kantonsrates
über die Stellenprozente der Mitglieder und die Zahl
der Ersatzmitglieder des Obergerichts**

(vom

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die Summe der Stellenprozente der vollamtlichen und teilamtlichen Mitglieder des Obergerichts beträgt 3800.

II. Die Zahl der Ersatzmitglieder des Obergerichts beträgt 30.

III. Dieser Beschluss tritt am 1. Juli 2017 in Kraft. Gleichzeitig wird der Beschluss des Kantonsrates über die Stellenprozente der Mitglieder und die Zahl der Ersatzmitglieder des Obergerichts vom 10. Mai 2004 aufgehoben.

IV. 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.

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

VI. Mitteilung an das Obergericht.

Weisung

1. Festlegung des Kantonsrates vom 10. Mai 2004

Der Kantonsrat legt gemäss § 34 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG) nach Anhörung des Obergerichts die gesamten Stellenprozente der Mitglieder fest. Noch unter der Geltung des alten Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG) beschloss der Kantonsrat am 6. März 1978, dass die Zahl der Mitglieder des Obergerichts 35 beträgt. Es handelte sich dabei um vollamtliche Stellen, da teilamtliche Stellen am Obergericht erst mit dem Gesetz über die Wahl von teilamtlichen Mitgliedern der Gerichte geschaffen wurden, welches per 1. März 2000 in Kraft trat. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen Änderung von § 38a GVG beschloss der Kantonsrat am 10. Mai 2004, dass nunmehr die Summe der Stellenprozente der vollamtlichen und teilamtlichen Mitglieder des Obergerichts 3500 beträgt.

Die Stellenprozente am Obergericht für Richterinnen und Richter sind folglich seit dem Jahr 1978 unverändert geblieben. Demgegenüber erhöhte sich die Anzahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie der übrigen Angestellten über die Jahre kontinuierlich. Im Jahre 1978 entfielen auf eine ordentliche Richterstelle 0,9 Gerichtsschreiberstellen (Vollzeitäquivalent). Heute sind es 2,5. Um die zunehmende Geschäftslast seitens der Richterschaft zu bewältigen, müssen heute 300 Stellenprozente dauerhaft mit Ersatzmitgliedern belegt werden. Eine der drei Ersatzrichterstellen wird bereits seit einer Teilrevision der kantonalen Strafprozessordnung per 1. Januar 2007 dauerhaft benötigt, die anderen beiden Stellen seit der Einführung der neuen schweizerischen Prozessordnungen. Dies aus den nachfolgenden Gründen.

2. Teilrevision der kantonalen Strafprozessordnung durch das Gesetz über Änderungen im Strafverfahren vom 19. Juni 2006

Mit der Teilrevision der kantonalen Strafprozessordnung durch das Gesetz über Änderungen im Strafverfahren vom 19. Juni 2006 wurde das Obergericht per 1. Januar 2007 als Rekursinstanz bei Nichtanhandnahme oder Einstellung einer Untersuchung durch die Staatsanwaltschaften bezeichnet. Früher war für diese Rechtsmittelverfahren der Einzelrichter beim Bezirksgericht zuständig. Als Folge davon entscheidet seither anstelle eines bezirksgerichtlichen Einzelrichters ein obergerichtliches Kollegialgericht mit drei Richterinnen und Richtern über

diese Rechtsmittelverfahren, womit am Obergericht noch mehr Richterressourcen gebunden werden als damals an den Bezirksgerichten.

Aufgrund dieser Gesetzesänderung verdoppelten sich am Obergericht die von der III. Strafkammer zu beurteilenden Rekursgeschäfte auf rund 440 Verfahren im Jahre 2007. Auf diesen Zeitpunkt hin musste zur Bewältigung der ohnehin bereits sehr hohen Geschäftslast ein vollamtlicher Oberrichter als Vorsitzender auf die III. Strafkammer konstituiert werden. Die III. Strafkammer wurde vorher vom Obergerichtspräsidenten in einem Teilpensum geführt, was aufgrund der Geschäftsentwicklung in den vergangenen Jahren und den zunehmenden Aufgaben im Bereich der Justizführung und Justizverwaltung nicht mehr möglich war. Mit der Konstituierung des Oberrichters als Vorsitzender der III. Strafkammer fehlte auf einer anderen Kammer ein Mitglied. Als Ersatz steht deshalb seit dem 1. Januar 2007 ein vollamtliches Ersatzmitglied am Obergericht im Einsatz.

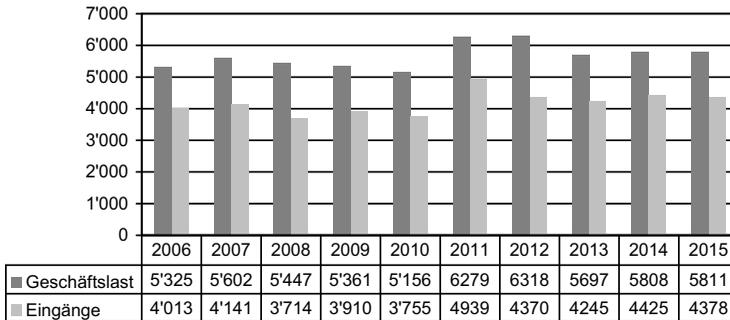
3. Einführung der schweizerischen Prozessordnungen

Die schweizerische Zivilprozessordnung und die schweizerische Strafprozessordnung wurden per 1. Januar 2011 eingeführt und lösten die bis dahin geltenden kantonalen Prozessordnungen ab. Bereits bei den entsprechenden Vorarbeiten war absehbar, dass die einzelnen Verfahren tendenziell aufwendiger und das Obergericht zudem mit Mehreingängen konfrontiert sein würde. Von einem Antrag an den Kantonsrat auf zusätzliche Richterressourcen wurde aber einstweilen abgesehen. Dies vor dem Hintergrund, dass das Obergericht am 9. September 2009 einen Antrag an den Kantonsrat zur Umwandlung von Ersatzrichterstellen an verschiedenen Bezirksgerichten stellte (KR-Nr. 302/2009). Diese Ersatzrichterstellen mussten aufgrund der Geschäftslast an den Bezirksgerichten bereits seit Jahren vom Obergericht bewilligt werden. Sie sollten aus rechtsstaatlichen Überlegungen in ordentliche Wahlstellen umgewandelt und mit einem vom Volk gewählten Richter besetzt werden. So die Intention des Obergerichts. Die damalige Justizkommission wollte aber abwarten, wie sich die Geschäftslast der Bezirksgerichte unter der Geltung der schweizerischen Prozessordnungen verändert. Das Obergericht wertete dies als Hinweis dafür, dass eine Veränderung der Richterressourcen auch am Obergericht erst denkbar wäre, wenn die ersten Erfahrungen mit den schweizerischen Prozessordnungen zeigen, dass die Geschäftslast tatsächlich zugenommen hat.

Das Obergericht hat in der Folge stets die Meinung vertreten, dass mindestens zwei bis drei volle Geschäftsjahre Erfahrung mit den neuen Prozessordnungen gesammelt werden müssen, bevor einigermaßen verlässlich abgeschätzt werden kann, wie sich die Geschäftslast verändert. Die Verwaltungskommission des Obergerichts setzte eine Arbeitsgruppe bestehend aus dem Obergerichtspräsidenten, den Kammerpräsidenten, dem Präsidenten des Handelsgerichts und dem Generalsekretär ein, welche ab Frühling 2013 die Belastungsveränderungen am Obergericht und am Handelsgericht evaluierten. Der erarbeitete Bericht wurde am 4. März 2014 von der Verwaltungskommission des Obergerichts verabschiedet und liegt der Justizkommission des Kantonsrates vor. Auf den Bericht wird zurückzukommen sein.

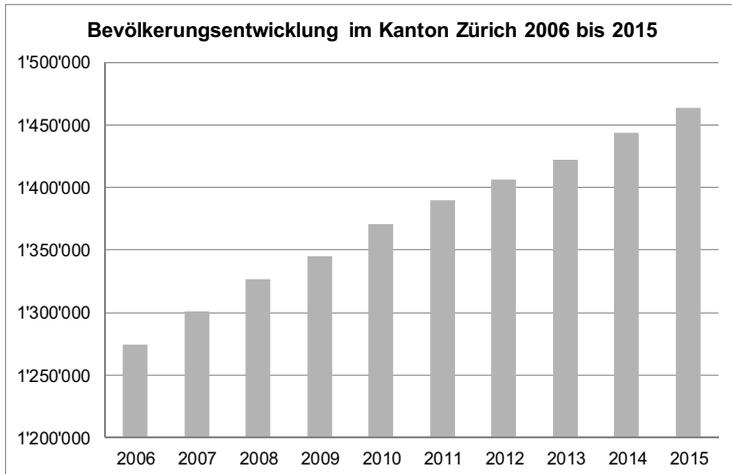
Bereits im Vorfeld der Einführung der neuen Strafprozessordnung war allerdings absehbar, dass die III. Strafkammer als Beschwerdekammer mit massiven Mehreingängen konfrontiert sein würde. Dies, nachdem sich mit der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung vielfältige neue Beschwerdemöglichkeiten an die III. Strafkammer ergaben, die es vorher nicht gab oder für die andere Behörden zuständig waren, wie beispielsweise Beschwerden gegen Verfügungen und Verfahrenshandlungen von Polizei, Staatsanwaltschaften und Übertretungsstrafbehörden oder gegen Haftanordnungen der bezirksgerichtlichen Zwangsmassnahmengerichte. Letztere wurden früher direkt beim Bundesgericht angefochten. Im Zusammenhang mit der Einführung der schweizerischen Strafprozessordnung musste deshalb die III. Strafkammer verselbstständigt und mit drei weiteren vollamtlichen Richterinnen und Richtern dotiert werden. Dabei wurde der bisherige Präsident des (abgeschafften) Geschworenengerichts neu als Referent auf die III. Strafkammer konstituiert. Zudem mussten zwei neue Richterstellen geschaffen werden. Seit dem 1. Januar 2011 müssen deshalb zwei zusätzliche vollamtliche Ersatzmitglieder am Obergericht eingesetzt werden, damit die Verfahren zeitgerecht bearbeitet werden können und ein ordentlicher Gerichtsbetrieb sichergestellt ist.

4. Geschäfts- und Bevölkerungsentwicklung in den letzten zehn Jahren



Die Entwicklung der Eingangszahlen und der Geschäftslast (= Eingänge und Pendenzen) in den Jahren 2006 bis 2015 zeigt, dass die schweizerischen Prozessordnungen – wie erwartet – zu mehr Verfahren am Obergericht geführt haben. Im Zeitpunkt der Einführung im Jahr 2011 war der Zuwachs besonders hoch, in den folgenden Jahren haben sich die Eingangszahlen dann auf hohem Niveau stabilisiert. Die Geschäftslast hat deutlich zugenommen.

Es ist in den kommenden Jahren nicht damit zu rechnen, dass die Geschäftslast sinken wird, was auch aus der nachstehenden Grafik über die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Zürich hervorgeht, welche in den letzten zehn Jahren rund 15% betrug (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich).



Das Obergericht sieht sich aber nicht nur mit zusätzlichen Verfahren konfrontiert, sondern es sieht auch seine ursprüngliche Einschätzung bestätigt, dass sich die Arbeit unter der Geltung der schweizerischen Prozessordnungen insgesamt aufwendiger gestaltet als früher. Zu diesem Resultat kommt auch die vorstehend erwähnte Arbeitsgruppe zur Evaluation der Belastungsveränderung am Obergericht zufolge der Einführung der neuen Prozessordnungen.

5. Erkenntnisse der Arbeitsgruppe

Nachstehend werden die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeitsgruppe stark zusammengefasst wiedergegeben.

5.1 Strafverfahren

Der Bearbeitungsaufwand im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Berufungsverhandlung hat sich mit der schweizerischen Strafprozessordnung deutlich erhöht. Das ganze Vorverfahren, d.h. Vorprüfung der Berufung gemäss Art. 400 Strafprozessordnung, allenfalls Aufforderung zur Präzisierung der Berufungserklärung, Zustellung der Berufung an die anderen Parteien, Hinweis mittels Verfügung, dass Anschlussberufung erhoben werden kann usw., ist nunmehr von der Berufungsinstanz abzuwickeln. Es muss sowohl von der Verfahrensleitung als auch von der juristischen und der kaufmännischen Kanzlei ein erheblicher Mehraufwand betrieben werden, bis der gleiche Verfahrensstand erreicht wird, den die Verfahren unter der Geltung der kantonalen Strafprozessordnung beim Eingang am Obergericht hatten.

Nach der neuen Strafprozessordnung hat jene Partei, die Berufung erklärt, gleichzeitig auch allfällige Beweisanträge zu stellen, wobei es in der Folge Aufgabe der Verfahrensleitung ist, über solche Beweisanträge noch vor der eigentlichen Berufungsverhandlung zu entscheiden. Dies setzt in der Regel bereits eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Verfahren voraus. Da in rund der Hälfte aller Berufungsverfahren Beweisanträge gestellt werden, entsteht bereits lange, bevor der Fall überhaupt zur Verhandlung vorgeladen werden kann, ein bedeutender zusätzlicher Aufwand.

Die Berufungsverhandlungen 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 bei den Bezirksgerichten 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. Da schwerwiegende Delikte beurteilt werden und für die Angeklagten entsprechend hohe Strafen in Aussicht stehen, werden bezirksgerichtliche Entscheide häufig an das Obergericht als Rechtsmittelinstanz weitergezogen.

5.2 Zivilverfahren

Die schweizerische Zivilprozessordnung hat in gewissen Bereichen zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren geführt. Demgegenüber sind aber zu Beginn der Verfahren deutlich mehr prozessleitende Entscheide zu fällen wie zum Beispiel Kautzionierungen, Entscheide über Gesuche um aufschiebende Wirkung oder über unentgeltliche Prozessführung und Rechtsvertretung. Zudem ist bei gewissen Verfahrensarten wie beispielsweise den Eheschutzverfahren und arbeitsrechtlichen Streitigkeiten eine Ausweitung der Verfahren festzustellen, weil die Parteien immer aufwendiger prozessieren. Die neue Zivilprozessordnung hat über alles betrachtet aber nicht zu einem nennenswerten Mehraufwand bzw. zu einer grösseren Mehrbelastung geführt.

5.3 Verfahren beim Handelsgericht

Das Handelsgericht hat seit der Einführung der schweizerischen Zivilprozessordnung mehr Einzelgerichtsgeschäfte zu bearbeiten (vorsorgliche Massnahmen, Rechtsschutz in klaren Fällen, Verfahren betreffend Organisationsmängel bei juristischen Personen usw.). Es stellt zudem fest, dass unter der Geltung der schweizerischen Zivilprozessordnung aufwendiger und komplexer prozessiert wird und zunehmend Beweisverfahren durchgeführt werden müssen. Ein Trend, der allerdings schon vor der Einführung der neuen Prozessordnung einsetzte. Das Handelsgericht sieht sich zunehmend mit uferlosen Rechtschriften und aufgeblähten Verfahren konfrontiert, was einerseits auf den Umstand zurückzuführen ist, dass die am Handelsgericht prozessierenden Anwaltskanzleien in grossen Fällen Kompetenzteams zur Bearbeitung einsetzen, und andererseits auf die latente Angst der Anwältinnen und Anwälte, im Rahmen des Verfahrens ihren Behauptungs- und Bestreitungsobliegenheiten nicht genügend nachzukommen. Letzteres ist freilich ein Phänomen, das auch auf den Zivilkammern zu immer länger werdenden Rechtsschriften führt, was den Bearbeitungsaufwand selbstredend erhöht.

5.4 Schlussfolgerungen

Die schweizerischen Prozessordnungen führen am Obergericht vor allem im Bereich der Strafverfahren zu einem deutlichen Mehraufwand. An den Zivilkammern und am Handelsgericht hält sich der Mehraufwand aufgrund der neuen Zivilprozessordnung in Grenzen. Es muss aber festgestellt werden, dass seit einigen Jahren immer aufwendiger prozessiert wird und der Umfang der zu bearbeitenden Akten ständig zunimmt. Insgesamt ist für das Obergericht festzuhalten, dass die Arbeitslast unter der Geltung der schweizerischen Prozessordnungen auch ohne die zusätzlichen Verfahren grösser geworden ist. Ein Rückgang dieser Belastung ist nicht absehbar.

5.5 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. Klar ist aber, dass zumindest die erstinstanzlich ausgesprochenen obligatorischen Landesverweisungen angesichts der auf dem Spiel stehenden Interessen der Betroffenen ans Obergericht weitergezogen werden. Es bleibt einstweilen aber 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. Die mit dem Betreuungsunterhalt verknüpfte Erhöhung des Kindesunterhalts an sich, aber auch die damit in zahlreichen Fällen einhergehende unumgängliche Reduktion von anderen Unterhaltsansprüchen wird dazu führen, dass diese Entscheide häufig ans Obergericht weitergezogen werden. Hinzu kommt, dass die neuen gesetzlichen Bestimmungen auch eine nachträgliche Festsetzung von Betreuungsunterhalt zulassen und nach dem Inkrafttreten sofort, also auch aufhängige 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.

6. Kosten

Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter werden lohnmässig gleich eingereicht wie die gewählten Oberrichterinnen und Oberrichter. Aus diesem Grund entstehen durch die Umwandlung der Ersatzrichterstellen keine zusätzlichen Kosten.

7. Antrag des Obergerichts

Wir beantragen dem Kantonsrat aus den vorstehenden Gründen, dass die Summe der Stellenprozente der vollamtlichen und teilamtlichen Mitglieder des Obergerichts neu 3800 und die Zahl der Ersatzmitglieder wie bisher 30 beträgt.

Im Namen des Obergerichts

Der Präsident:	Der Generalsekretär:
Rolf Naef	Alberto Nido