



An den Grossen Rat

19.5320.01

Basel, 27. Juni 2019

Gerichtsratsbeschluss vom 24. Juni 2019

Ratschlag zu einer Änderung des § 87 des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Entwicklung der Geschäftslast	3
4. Vorgenommene Entlastungsmassnahmen	6
5. Kommende Mehrbelastungen	7
6. Weitere zu erwartende Mehrbelastungen durch Gesetzes-revisionen	7
7. Fazit	8
8. Finanzielle Auswirkungen	9
9. Beratende Prüfung	9

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen folgende Anpassung des Gesetzes betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, SG 154.100):

Der Bestand des Appellationsgerichts gemäss § 87 GOG soll so rasch wie möglich, spätestens per 1. Juli 2020 um eine Präsidenten- resp. Präsidentinnenstelle mit einem Pensum von 100 Stellenprozent erhöht werden.

2. Ausgangslage

Gemäss § 87 in seiner geltenden Fassung vom 3. Juni 2015 (i.K. seit 1. Juli 2016) besteht das Appellationsgericht aus vier Präsidentinnen oder Präsidenten mit je einem Pensum von 100 Stellenprozent, zwei Präsidentinnen oder Präsidenten mit je einem Pensum von 50 Stellenprozent, einer Präsidentin oder einem Präsidenten mit einem Pensum von 70 Stellenprozent und einer Präsidentin oder einem Präsidenten mit einem Pensum von 60 Stellenprozent (sowie aus mindestens 14 Richterinnen und Richtern).

Damit ist am Appellationsgericht die Zahl der Präsidienstellen mit insgesamt 630 Stellenprozent seit 2011, als sie im Zug der Einführung der eidgenössischen Prozessordnungen und der Ausweitung des Aufgabenbereichs des Appellationsgerichts von drei Präsidienstellen mit je einem Pensum von 100 Stellenprozent und einer Statthalter/innenstellen mit einem Pensum von 60 Stellenprozent auf den heutigen Stand erhöht wurde, unverändert geblieben.

Bereits die von März 2013 bis Februar 2014 durchgeführte und mit Schlussbericht vom 12. Februar 2015 ausgewertete Studie „Geschäftslast sowie Aufbau- und Ablauforganisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft im Kanton Basel-Stadt“ des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern (KPM-Studie) ergab u.a. als grundsätzliches Fazit, dass die am Appellationsgericht tätigen Personen an der Grenze zur Überlastung stehen und dass für die Funktion der Vorsitzenden Präsidentin resp. des Vorsitzenden Präsidenten zu wenig personelle Ressourcen zur Verfügung stehen¹. Daraus ergab sich u.a. die Empfehlung, für die Funktion der oder des leitenden Vorsitzenden mehr Stellenprozent anzurechnen und/oder eine Entlastung bspw. in Form einer Assistenz für die Gerichtsleitung und Verwaltungsaufgaben zu schaffen². Es wurde festgestellt, dass die Organisationsanalyse deutliche Hinweise darauf gebe, dass die Gerichte (und die Staatsanwaltschaft) über knappe bis zu knappe personelle Ressourcen verfügen. Die Basler Justiz funktioniere heute (noch) gut und geniesse in der Bevölkerung ein hohes Vertrauen. Wenn durch zu knappe Ressourcen künftig aber eine schlechtere Dienstleistungsqualität oder gar eine Verschleppung von Verfahren auftreten sollte, könne dies dem Vertrauen in die und der Akzeptanz der Justiz schaden und sich letztlich auch negativ auf die Volkswirtschaft auswirken³.

3. Entwicklung der Geschäftslast

Seit der Festlegung des Bestands der Präsidienstellen auf insgesamt 630 Stellenprozent ist die Geschäftslast am Appellationsgericht stetig angewachsen. Die Fallzahlen der strittigen Fälle, namentlich im strafrechtlichen Bereich, haben zwischen 2012 und 2018 kontinuierlich zugenommen. Die Entwicklung der Fallzahlen von 2012 bis 2018 stellt sich wie folgt dar:

¹ Es sind hierfür nur 10 Stellenprozent eingesetzt, die Aufgabe beansprucht aber faktisch 20 bis 30 Prozent; KPM-Studie S. 97

² KPM-Studie S. 108

³ KPM-Studie S. 109

Eingänge	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zivilrechtliche Berufungen	57	57	52	72	46	49	55
Zivilrechtliche Beschwerden	110	75	99	78	65	62	65
Direktklagen	14	6	13	7	8	13	19
Diverse Geschäfte Zivilrecht	---	---	3	3	9	19	7
Strafrechtliche Berufungen	101	125	130	121	136	142	145
Strafrechtliche Beschwerden	145	141	181	187	210	214	227
Haftbeschwerden	54	75	37	60	69	52	55
Diverse Geschäfte Strafrecht	---	---	24	15	20	27	33
Verwaltungsrechtliche Verfahren	255	238	266	269	260	295	252
Verfassungsrechtliche Verfahren	13	2	1	---	1	3	4
Div. Geschäfte Verwaltungsrecht	---	---	5	3	4	7	6
Div. Geschäfte ⁴	39	37	---	---	---	---	---
Total der strittigen Verfahren⁵	788	756	811	815	828	883	868

Auch die Anzahl und Dauer der Gerichtsverhandlungen hat in diesem Zeitraum stetig zugenommen, so dass ein zunehmender Anteil der Arbeitszeit der Präsidentinnen und Präsidenten durch Verhandlungen absorbiert wird.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kammer	46	38	35	41	31	15	22
Dreiergericht	71	67	74	70	93	119	123
Total⁶	117	105	109	111	124	134	145

Darüber hinaus hat der notwendige Aufwand der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten für die Bearbeitung der einzelnen Fälle in dieser Zeit aufgrund zunehmender Komplexität der Fälle, neuer Gesetzesbestimmungen und höchstrichterlicher Vorgaben massiv zugenommen. So hat das Bundesgericht z.B. seine Anforderungen an die Ausführlichkeit der Urteilsbegründungen stetig erhöht. Als Beispiel sei auf die zunehmend höheren Begründungserfordernisse bei der Strafzumessung in den strafrechtlichen Fällen verwiesen⁷. Ferner sind in nahezu jedem strafrechtlichen Berufungsverfahren eingehende Auseinandersetzungen mit komplexen formellen (prozessualen) Fragen erforderlich. Auch die – in Umsetzung der vom Volk angenommenen „Ausschaffungsinitiative“⁸ erlassenen und per 1. Oktober 2016 in Kraft getretenen – Bestimmungen zur Landesverweisung (Art. 66a-d StGB) führen auf mehreren Ebenen zu einer Zunahme der Arbeitslast. Einerseits führt die Aussprechung von Landesverweisungen zur Anfechtung von Urteilen, die ohne diese Nebenstrafe akzeptiert worden wären. Andererseits ist der Prüfungs- und Begründungsaufwand in diesen Fällen stark erhöht, kann doch die Prüfung, ob bei ausländischen Staatsangehörigen die Voraussetzungen für eine obligatorische oder fakultative Landesverweisung gegeben sind, ob höherrangiges Völkerrecht einer Landesverweisung entgegensteht und ob allenfalls ein Härtefall vorliegt, im Einzelfall sehr aufwändig sein. Da die Bestimmungen zur Landesverweisung erst auf Fälle anwendbar sind, in denen nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen delinquent wurde, begann sich diese Gesetzesänderung beim Appellationsgericht als zweiter Instanz erst im Berichtsjahr 2018 auszuwirken. Es ist künftig mit einer noch stärker erhöhten Belastungszunahme hierdurch zu rechnen.

⁴ In den Jahren 2012 und 2013 wurde bei den div. Geschäften noch nicht zwischen den Verfahrensarten unterschieden.

⁵ Ohne Schutzschriften, Rechtshilfesuche in Zivilsachen und Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.

⁶ Ohne Berücksichtigung der Einzelgerichtsverhandlungen, die praktisch ausschliesslich das von hierfür vom Grossen Rat gewählten Gerichtsschreiber/innen wahrgenommene Amt des Einzelgerichts für Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht betreffen

⁷ BGE 142 IV 265, 136 IV 55

⁸ Art. 121 Abs. 3-6 der Bundesverfassung

Aber auch in den andern Fachbereichen hat der durchschnittliche Aufwand stark zugenommen. Im Zivilrecht stiegen einerseits mit der Festigung der Praxis zur eidgenössischen ZPO die Anforderungen an die Begründung der Rechtsmittel. Das Rechtsmittelverfahren wird als eigenes Verfahren und nicht als Fortsetzung des erstinstanzlichen Verfahrens verstanden. Entsprechend ist auch die Dichte der Entscheidungsbegründung des Appellationsgerichts gestiegen. Andererseits erfordern aktuelle Gesetzesrevisionen im Familienrecht (Betreuungsunterhalt, Vorsorgeausgleich) eine differenziertere Begründung. Im öffentlichen Recht führen einerseits die höhere Komplexität der Fälle (so etwa bei Rekursen betreffend die Systempflege oder betreffend die Zonenplanrevision in Riehen) und andererseits ebenfalls die Zunahme an formellen Rügen (insbesondere betreffend das rechtliche Gehör und im Beweisrecht) in den letzten Jahren zu einem spürbaren Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslast pro Verfahren.

Die Zunahme des durchschnittlichen Aufwands pro Fall lässt sich unter anderem aus dem durchschnittlichen Umfang der Urteile ersehen, welcher von 2012 bis 2018 in den strafrechtlichen Fällen um 26,8%, in den zivilrechtlichen Fällen um 46,1% und in den öffentlich-rechtlichen Fällen um 29,9% zugenommen hat. Dies ist eine direkte Folge der oben beschriebenen erhöhten Anforderungen an die Begründung der Entscheide.

Auch wenn die reinen Fallzahlen in den zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Fällen (leicht) abgenommen haben (Zivilrecht⁹: 2012: 181 Fälle, 2018: 139 Fälle; Verwaltungsrecht¹⁰: 2012: 268 Fälle, 2018: 256 Fälle), bedeutet das somit nicht, dass auch der damit verbundene Aufwand abgenommen hat. Im Zivilrecht nahm nur die Zahl der weniger zeitaufwendigen Beschwerden ab¹¹, während die Zahl der arbeitsintensiven Berufungen konstant geblieben¹² und die Zahl der Direktklagen gestiegen ist¹³. Im öffentlichen Recht waren im Jahr 2012 elf Verfassungsbeschwerden betreffend die Verordnung über die ausnahmsweise Zufahrt in die Innenstadt sehr ähnlich gelagert, so dass entgegen den reinen Zahlen in Bezug auf die Fallzahlen von einer unveränderten Arbeitslast auszugehen ist. Zudem sind die Fallzahlen im öffentlichen Recht bis zum Jahr 2017 auf 298 (inkl. diverse Geschäfte: 305) Fälle gestiegen, bevor sie im Vorjahr erstmals etwas zurückgegangen sind. Wie der Tabelle auf S. 4 auch entnommen werden kann, war im Übrigen das Jahr 2012 ein „Ausreisserjahr“. Geht man beim Fallzahlenvergleich vom Jahr 2013 aus, ist die Zunahme weit grösser, nämlich von 756 auf 868 Fälle.

Dazu kommt, dass in diesem Zeitraum auch der Aufwand namentlich des Vorsitzenden Präsidenten für administrative Arbeiten erheblich zugenommen hat. Mit Einführung des heute geltenden GOG per 1. Juli 2016 wurde ein Gerichtsrat als gerichtsübergreifendes Justizverwaltungsorgan geschaffen. Dessen Vorsitz wird von der Vorsitzenden Präsidentin oder dem Vorsitzenden Präsidenten des Appellationsgerichts geführt, zusätzlich ist ein weiteres Präsidiumsmitglied des Appellationsgerichts Mitglied des Gerichtsrats¹⁴. Zu den Aufgaben des Gerichtsrats gehören die Erstellung des Budgets der Gerichte, ihre Vertretung gegenüber Parlament und Regierung, die Festlegung der strategischen Leitlinien in den Bereichen Finanz- und Rechnungswesen, Informatikmanagement und Personalwesen der Gerichte, die Bewilligung des Stellenplans der Gerichte, die Einreihung der Stellen an den Gerichten in die Lohnklassen und der Erlass der notwendigen Reglemente in seinem Kompetenzbereich¹⁵. Die Erfüllung dieser Aufgaben beansprucht viele Ressourcen namentlich des Vorsitzenden Präsidenten, aber auch des zweiten Präsidiumsmitglieds (sowie auch der 1. Gerichtsschreiberin und des Verwaltungschefs) des Appellationsgerichts, was infolge entsprechender Umverteilung zu einer höheren Arbeitslast auch der anderen Präsidiumsmitglieder führt.

⁹ Berufungen, Beschwerden und Direktklagen.

¹⁰ Verwaltungsrekurse und Verfassungsbeschwerden.

¹¹ 2012: 110 Fälle, 2018: 65 Fälle

¹² 2012: 56 Fälle, 2018: 55 Fälle

¹³ 2012: 14 Fälle, 2018: 19 Fälle

¹⁴ § 8 GOG

¹⁵ § 9 GOG

Der massiven Zunahme der Geschäftslast in den letzten Jahren steht wie erwähnt keine entsprechende Zunahme der Präsidienstellen gegenüber. Im Gegenteil: Mit der GOG-Revision wurde die früher bestehende Möglichkeit aufgehoben, nebenamtliche Richter regelmässig mit Präsidiums-funktionen zu betrauen. Durch diese Massnahme konnten früher Belastungsspitzen abgemildert werden. So versah im Zeitpunkt der KPM-Erhebung ein nebenamtlicher Richter faktisch ein 18%-Präsidium¹⁶. Dies ist nun nicht mehr zulässig.

Dementsprechend hat auch die Zahl der Pendenzen, d.h. der per Ende Jahr unerledigten Fälle, zugenommen und mit 472 im Jahr 2018 einen bisherigen Höchststand erreicht¹⁷.

4. Vorgenommene Entlastungsmassnahmen

Mit verschiedenen Massnahmen hat das Appellationsgericht versucht, der Überlastung der Präsi-dien entgegenzuwirken. So werden heute in strafrechtlichen Verfahren in Zirkulationsfällen neben dem Verfahrensleiter oder der Verfahrensleiterin grundsätzlich ausschliesslich nebenamtliche Richterinnen und Richter eingesetzt, und auch in den Fällen mit Verhandlung wird nur bei einer Fünferbesetzung noch ein zweites Präsidiumsmitglied neben dem oder der Verfahrensleiter/in eingesetzt. Auch in öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Verfahren kommen vermehrt neben-amtliche Richter/innen neben den Präsidiumsmitgliedern zum Einsatz.

Es werden auch zunehmend Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (namentlich bei der Instruktion der Fälle) für Aufgaben eingesetzt, welche eigentlich präsidiale Aufgaben sind. Eine weitergehende Delegation/Entlastung der Präsidien durch die Gerichtsschreiber/innen ist nicht möglich.

Im Zusammenwirken mit den Gerichtsschreiber/innen wurden zudem diverse Massnahmen ent-wickelt, um die Fälle effizienter bearbeiten zu können und nicht unbedingt notwendigen Aufwand zu vermeiden. Solche Effizienzmassnahmen stossen indessen an ihre Grenzen und sind nur ein-geschränkt möglich, ohne die Qualität der Rechtsprechung und der Urteile zu gefährden.

Auch auf gesetzlicher Ebene und mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts werden weiterge-hende Versuche, die Ressourcen des Präsidiums des Appellationsgerichts zu schonen, verhin-dert resp. rückgängig gemacht. Nachdem die mit der Schweizerischen Strafprozessordnung in Kraft getretene Fassung des Gesetzes über die Einführung der Schweizerischen Strafprozess-ordnung noch das Beschwerdegericht grundsätzlich als Einzelgericht ausgestaltet hatte (§ 17 EG StPO), wurde diese Einzelgerichts-kompetenz mit dem per 1. Juli 2016 in Kraft getretenen neuen GOG wieder eingeschränkt. § 93 Abs. 1 Ziff. 1 GOG bestimmt nun als Ausnahme von dieser ein-zelgerichtlichen Kompetenz, dass Beschwerden gegen selbständige nachträgliche Entscheide (Art. 363 StPO) gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 4 GOG vom Dreiergericht zu entscheiden sind. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist in solchen Verfahren zudem eine mündliche Verhandlung durchzuführen, wenn ein Entscheid von grosser Eingriffsintensität ansteht (Urteil 6B_320/2016 vom 26. Mai 2016 E. 4.2). Auch in andern Fällen von besonderer Tragweite kann die Verfahrens-leitung anordnen, dass das Dreiergericht entscheidet (§ 93 Abs. 1 Ziff. 1 GOG).

Die vorgenommenen Entlastungsmassnahmen konnten leider nicht verhindern, dass die Zahl der unerledigten Fälle bis Ende 2018 auf 472 zugenommen hat. Es ist an dieser Stelle nochmals an die in der KPM-Studie zum Ausdruck gebrachte Befürchtung zu erinnern, dass eine durch zu knappe Ressourcen bedingte schlechtere Dienstleistungsqualität oder gar eine Verschleppung von Verfahren dem Vertrauen in die und der Akzeptanz der Justiz schaden und sich letztlich auch negativ auf die Volkswirtschaft auswirken würde¹⁸.

¹⁶ vgl. KPM-Studie S. 170

¹⁷ Vergleich der Pendenzen in den Jahren 2012-2018 (ohne die Fallgruppe „Diverse Geschäfte“, welche in den Statistiken bis 2016 nicht erfasst wurde): 2012: 438, 2013: 411, 2014: 419, 2015: 416, 2016: 393, 2017: 416, 2018: 449. Unerledigte „Diverse Geschäfte“ 2017: 18, 2018: 23.

¹⁸ KPM-Studie S. 109

5. Kommende Mehrbelastungen

Es ist zu erwarten, dass das Inkrafttreten des neuen kantonalen Justizvollzugsgesetzes – voraussichtlich per Januar 2020 – zu einer deutlichen Zunahme der verwaltungsrechtlichen Rekurse im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs führen wird. Gemäss § 31 Abs. 2 des Entwurfs ist künftig anstelle des bisher üblichen, zunächst verwaltungsinternen Instanzenzugs bei Anordnungen über die bedingte Entlassung, die Aufhebung einer stationären therapeutischen Massnahme und die Verwahrung direkt beim Verwaltungsgericht Rekurs zu erheben (Sprungrekurs mit Angemessenheitskontrolle). Das bedeutet, dass die bisher vom Departement bearbeiteten jährlich rund 40-50 Fälle in diesem Bereich neu direkt vom Verwaltungsgericht zu beurteilen sein werden. Von diesen Rekursfällen sind bisher nur relativ wenige Fälle pro Jahr an das Verwaltungsgericht weitergezogen worden. Hinzu kommt, dass sich die von einem Strafvollzug betroffenen Personen mehr Erfolgchancen versprechen dürften, wenn ihre Sache direkt von einem Gericht geprüft wird, so dass diesbezüglich noch mit einer Zunahme der Rekurse zu rechnen sein wird. Eine solche Entwicklung war in den letzten Jahren z.B. in den Verfahren betr. KESB-Entscheide zu beobachten. Auch in diesem Zusammenhang wurde die früher bestehende Rekursmöglichkeit an das Departement abgeschafft und eine direkte Anrufung des Verwaltungsgerichts ermöglicht. In der Folge sind die Zahlen der beim Verwaltungsgericht eingegangenen Rekurse erheblich angestiegen. Aufgrund der genannten Zahlen der beim JSD bislang eingehenden Rekurse gegen Entscheide der Strafvollzugsbehörde dürfte beim Verwaltungsgericht insgesamt mit einer Zunahme der von diesem zu erledigenden Verfahren (in allen Rechtsgebieten) von schätzungsweise 15% bis 20% zu rechnen sein. Bereits in der Vernehmlassung zum Justizvollzugsgesetz hat das Appellationsgericht darauf hingewiesen, dass eine derartige Verkürzung des Instanzenzugs bedingt, dass dem Appellationsgericht seitens der Verwaltung und des Parlaments auch die notwendigen personellen und damit finanziellen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden¹⁹.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Berufungsanmeldungen (ans Strafgericht) in der Berichtsperiode 2018 um ca. 30% gegenüber dem Vorjahr zugenommen hat. Auch wenn wohl nicht alle dieser Berufungsanmeldungen nach der Zustellung des schriftlichen Urteils in eine Berufungserklärung an das Appellationsgericht münden werden, ist aufgrund dieses Umstands doch mit einer noch weiteren Zunahme der Berufungsfälle zu rechnen. Ausserdem wurde dem Strafgericht per 2019 eine zusätzliche 100%-Gerichtsschreiberstelle bewilligt. Auch die Staatsanwaltschaft erwartet eine Erhöhung ihres Personaletats und hat als Sofortmassnahme bereits Ende 2018 mit der Rekrutierung von befristet anzustellenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten begonnen, um spätestens ab der zweiten Hälfte 2019 einen substanziellen Abbau älterer Strafverfahren zu ermöglichen²⁰. So hat sie unseres Wissens per März 2019 und Juli 2019 eine temporäre Stellenaufstockung um je 120 Stellenprozent beschlossen. In der KPM-Studie wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Veränderungen im Personalbestand einer Behörde entsprechende Auswirkungen auf den Personalbestand anderer Behörden haben müssen. So könne beispielsweise ein erhöhter Personalbestand einer erstinstanzlichen Gerichtsbehörde aufgrund damit verbundener Kapazitätserweiterungen einen höheren Personalbestand bei der Rechtsmittelbehörde bedingen²¹.

6. Weitere zu erwartende Mehrbelastungen durch Gesetzesrevisionen

Durch die derzeit geplante Revision der StPO wird sich die Belastung der strafrechtlichen Abteilung des Appellationsgerichts noch weiter erheblich erhöhen. Namentlich die ausnahmslose Durchsetzung des Grundsatzes der „double instance“ wird zu einem erheblichen Mehraufwand

¹⁹ vgl. Schreiben Kremo ans JSD vom 2. August 2018

²⁰ Jahresbericht der Staatsanwaltschaft 2018, einleitende Bemerkungen

²¹ KPM-Studie S. 36

für das Beschwerdegericht führen²². Die im Revisionsentwurf geplante Bestimmung, wonach bei Beschwerden der Staatsanwaltschaft gegen Haftentscheide des Zwangsmassnahmengerichts ein Entscheid innert 48 Stunden gefällt werden muss²³, hätte zur Folge, dass das Appellationsgericht an sämtlichen Wochenenden einen Pikettdienst einführen müsste. Die Zuweisung der zweitinstanzlichen Zuständigkeit zur Behandlung von Entsiegelungsgesuchen an die Beschwerdeinstanz wird ebenfalls zu einer massiven Mehrbelastung des Appellationsgerichts führen, da Entsiegelungsverfahren oft sehr umfangreich und komplex sind²⁴.

Auch der Vorentwurf vom 2. März 2018 zur Revision der ZPO sieht erhebliche Zusatzbelastungen für die zivilrechtliche Abteilung des Appellationsgerichts vor. Diese ergeben sich in erster Linie aus dem geplanten massiven Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes, der zudem bei einer einzigen kantonalen Instanz – dem Appellationsgericht – konzentriert werden soll. Der Ausbau des kollektiven Rechtsschutzes umfasst im Wesentlichen den markanten Ausbau der Verbandsklage und die Einführung eines Gruppenvergleichsverfahrens. Erhebliche Mehrbelastungen ergeben sich in zweiter Linie aus der geplanten Einführung eines freiwilligen, aber in der Regel sehr aufwändigen Schlichtungsverfahrens in den Fällen von Art. 5 ZPO (geistiges Eigentum, Kartellrecht, Firmenrecht, UWG, Kollektivanlage-, Börsen- und Finanzmarktrecht) sowie aus der geplanten Halbierung der Gerichtskostenvorschüsse.

7. Fazit

Die Belastung der Präsidentinnen und Präsidenten des Appellationsgerichts hat angesichts der aufgezeigten Entwicklung ein Ausmass angenommen, das nicht mehr verantwortbar ist. Wie aus der in Ziff. 3 aufgeführten Entwicklung der Fallzahlen hervorgeht, ist die Zahl der eingegangenen Fälle zwischen den Jahren 2012/2013 (gemittelt 772 Fälle) und den Jahren 2017/2018 (gemittelt 876 Fälle) massiv gestiegen, während die Zahl der Präsidiestellen mit 630 Stellenprozent gleich geblieben resp. faktisch aufgrund des Wegfalls der früher eingesetzten ausserordentlichen Präsidentinnen und Präsidenten gesunken ist. Allein aufgrund der reinen Fallzahlenerhöhung bis 2018 – ohne Berücksichtigung des grösseren Aufwands in den einzelnen Fällen – ist rechnerisch eine Erhöhung der Präsidiestellen um **105 Stellenprozent** auf 735 Stellenprozent gerechtfertigt²⁵.

Der im Zeitpunkt der KPM-Studie eingesetzte a.o. Präsident kam gemäss Studie auf ein rein fallbezogenes Pensum von 18%. Berücksichtigt man, dass gemäss der KPM-Studie bei einem ordentlichen Präsidiumsmitglied sich rund 39% der Tätigkeit auf nicht fallbezogene Arbeit bezieht (Gerichtsleitung und operative Führung, Kommission- und Projektarbeit, Aussenbeziehungen, Vernehmlassungen, Information, Weiterbildung, Abwesenheiten)²⁶ so entspricht der frühere Einsatz von a.o. Präsidiestellen einem ordentlichen **Pensum von 30 Stellenprozent**.

Hinzu kommt die mit Bestimmtheit zu erwartende Zunahme der verwaltungsrechtlichen Fälle um 15-20% nach Inkrafttreten des neuen kantonalen Justizvollzugsgesetzes (vgl. oben Ziff. 5). Rechnet man zu den gemittelten Fallzahlen der Jahre 2017/2018 im Verwaltungsrecht (273,5 Fälle) 15-20% hinzu, ergibt das 320 verwaltungsrechtliche Fälle pro Jahr. Bei gleicher Fallzahl pro 100%-Präsidium werden damit in der verwaltungsrechtlichen Abteilung anstelle der heutigen 175 Stellenprozent 205 Stellenprozent notwendig sein²⁷, wodurch sich eine weitere Erhöhung um **30 Stellenprozent** rechtfertigt.

Damit ist bereits aufgrund der derzeitigen und ab Januar 2020 zu erwartenden reinen Fallzahlen rechnerisch ein Bedarf nach Erhöhung der Präsidiestellen um **165 Stellenprozent** ausgewie-

²² Art. 59 Abs. 1, 125 Abs. 2, 150 Abs. 2, 186 Abs. 2 und 3 und v.a. Art. 248 VE vom , vgl. erläuternder Bericht zur Änderung der Strafprozessordnung (Umsetzung der Motion 14.3383, Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, Anpassung der Strafprozessordnung) S 61

²³ Art. 228a Abs. 4 VE StPO

²⁴ Art. 248 VE, vgl. erläuternder Bericht S. 36

²⁵ $648 : 772 \times 876 = 735$

²⁶ vgl. KPM-Studie Anhänge 21/22

²⁷ $175 : 273,5 \times 320 = 205$

sen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass der notwendige Aufwand der Gerichtspräsidentinnen und -präsidenten für die Bearbeitung der einzelnen Fälle aufgrund zunehmender Komplexität der Fälle, neuer Gesetzesbestimmungen und strengerer höchstrichterlicher Vorgaben ebenfalls stark zugenommen hat und dass mit Sicherheit auch aufgrund der Stellenerhöhungen bei der Staatsanwaltschaft und beim Strafgericht zur Abarbeitung der dortigen Pendenzen eine Erhöhung der strafrechtlichen Berufungen und Beschwerden ans Appellationsgericht zu erwarten ist (vgl. Ziff. 3). Ebenfalls noch nicht berücksichtigt sind dabei die zu erwartenden Mehrbelastungen durch die geplanten StPO- und ZPO-Revisionen (vgl. Ziff. 6).

Es ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der KPM-Studie bereits im Zeitpunkt der diesbezüglichen Erhebungen die Belastung der Präsidien 110 Prozent der Jahres-Sollarbeitszeit betrug²⁸. Dabei legte die Studie einen Bestand von 648 Stellenprozent zugrunde – unter Einschluss des (gemäss geltendem GOG nicht mehr möglichen) a.o. Präsidiums von 18%, d.h. unter Zugrundelegung von 648 Stellenprozent. Die damals vom a.o. Präsidium geleistete präsidiale Arbeit muss seit Juli 2016 auf die ordentlichen Präsidien verteilt werden, so dass die Belastung bereits ohne Erhöhung der Fallzahlen und Zunahme des Aufwands pro Fall auf rund 113% der Jahres-Sollarbeitszeit gestiegen wäre.

Auch durch den geplanten und budgetierten Stellenausbau bei den ebenfalls überlasteten Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern ist keine Entlastung der Präsidien zu erwarten.

Eine Erhöhung des Headcounts der Gerichtspräsidien des Appellationsgerichts um eine Präsidiumsstelle mit einem Pensum von 100 Stellenprozent ist nach dem Gesagten die Mindestvoraussetzung, damit das Appellationsgericht auf Dauer einen gesetzeskonformen und qualitativ hochstehenden Gerichtsbetrieb und die Erledigung der Gerichtsfälle in angemessener Frist gewährleisten kann.

8. Finanzielle Auswirkungen

Gemäss § 61 Abs. 1 GOG beziehen Präsidentinnen und Präsidenten des Appellationsgerichts bei Beginn ihrer Tätigkeit einen Lohn im Betrag der Stufe 12 der Lohnklasse 26. Dies ergäbe für ein 100% Präsidium Kosten von CHF 332'000.– (Lohnkosten inkl. 30% Sozialabgaben). Würde das neue Präsidium aber – wie es in der Vergangenheit regelmässig der Fall war – aus dem Kreis der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter gewählt, hätte dies aufgrund der Berufserfahrung eine höhere Einstiegsstufe zur Folge. Für eine realistische Festlegung der Kosten ist daher der gerundete Durchschnitt aller Lohnstufen der aktuell amtierenden Präsidentinnen und Präsidenten des Strafgerichts, des Zivilgerichts und des Sozialversicherungsgerichts (Lohnstufe 21) heranzuziehen. Demzufolge ist mit einem Betrag von CHF 354'000.– (Lohnkosten inkl. 30% Sozialabgaben) zu kalkulieren. Hinzu kommen Infrastruktur- und Weiterbildungskosten in der Grössenordnung von rund CHF 15'000.--.

9. Beratende Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ausgabenbericht in analoger Anwendung von § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 beratend geprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

²⁸ KPM-Studie S. 107, Anhang 23

Gerichtsrat des Kantons Basel-Stadt

Im Namen des Gerichtsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Stephan Wullschleger
Präsident

lic. iur. Barbara Noser Dussy
Schreiberin

Beilage
Entwurf Grossratsbeschluss

Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Gerichtsrats Nr. 19.5320.01 vom 5. Juli 2019 sowie in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben],

beschliesst:

I.

Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 3. Juni 2015 ¹⁾ (Stand 1. Juli 2016) wird wie folgt geändert:

§ 87 Abs. 1 (geändert)

¹ Das Appellationsgericht besteht aus fünf Präsidentinnen oder Präsidenten mit je einem Pensum von 100 Stellenprozent, zwei Präsidentinnen oder Präsidenten mit je einem Pensum von 50 Stellenprozent, einer Präsidentin oder einem Präsidenten mit einem Pensum von 70 Stellenprozent und einer Präsidentin oder einem Präsidenten mit einem Pensum von 60 Stellenprozent sowie aus mindestens 14 Richterinnen und Richtern.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbeutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

[Behörde]

[Funktion 1]
[NAME 1]

[Funktion 2]
[NAME 2]



¹⁾ SG 154.100