



Kantonsratsbeschluss

betreffend Bewilligung von Personalstellen für die Zivil- und Strafrechtspflege für die Jahre 2013 bis 2018

Bericht und Antrag der Justizprüfungskommission
vom 17. Oktober 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Justizprüfungskommission hat an ihrer Sitzung am 17. Oktober 2011 im Beisein von Frau Obergerichtspräsidentin Iris Studer-Milz den Bericht und Antrag des Obergerichts vom 4. Oktober 2011 betreffend Bewilligung von Personalstellen für die Zivil- und Strafrechtspflege für die Jahre 2013 bis 2018 (Vorlage Nr. 2083.1/.2 - 13902/03) behandelt und erstattet Ihnen hiermit ihren Bericht, den sie wie folgt gliedert:

1. Ausgangslage
2. Staatsanwaltschaft
3. Strafgericht
4. Kantonsgericht
5. Obergericht
6. Handlungsspielraum, voraussehbare Stellen
7. Finanzielle Auswirkungen
8. Auswirkungen auf die Infrastruktur
9. Antrag

1. Ausgangslage

Die Zahl der Personalstellen der kantonalen Verwaltung und der Gerichte wird seit 1993 durch den Kantonsrat festgelegt. Die Amtsperiode für die richterlichen Behörden dauert sechs Jahre, weshalb das Obergericht dem Kantonsrat den Antrag stellt, die Personalplafonierung für 2013 bis 2018 weiterzuführen.

Seit 1990 ist die Wohnbevölkerung im Kanton Zug um rund 30% gewachsen, die Zuwachsrate ist bei den im Handelsregister des Kantons Zug eingetragenen Gesellschaften gar um 200% gestiegen. Dieses überdurchschnittliche Wachstum unseres Kantons wirkt sich teilweise auch auf die Justiz aus. Die Zivil- und Strafrechtspflege muss mit der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung Schritt halten können, da es zu einer guten Infrastruktur gehört, dass gerichtliche Verfahren innert angemessener Frist abgeschlossen werden können. Um die Standortattraktivität unseres Kantons zu erhalten, sind wir auch in Zukunft auf eine gut funktionierende Justiz angewiesen.

Aufgrund dieses steten Wachstums des Kantons Zug, der damit in einzelnen Bereichen zu erwartenden Mehrbelastung sowie der Auswirkungen der per 1. Januar 2011 eingeführten schweizerischen Prozessordnungen beantragt das Obergericht in allen Bereichen eine massvolle Personalaufstockung einzuplanen.

Mit Beschluss vom 30. März 2006 bewilligte der Kantonsrat für die Amtsperiode 2007 - 2012 insgesamt 75.4 Personalstellen. In dieser Zahl nicht eingeschlossen sind die vom Volk gewählten Richterinnen und Richter sowie die Personen, welche gemäss § 1 Abs. 2 des Personalge-

setzes durch zivilrechtlichen Arbeitsvertrag angestellt werden (Lernende, Praktikanten, Aushilfspersonal, Hilfskräfte). Im Zuge der Anpassungen der kantonalen Gesetze an die schweizerischen Prozessordnungen (Justizreform) erhöhte der Kantonsrat die Personalstellen mit Beschluss vom 26. August 2010 auf 81.9 Stellen (BGS 161.815; Vorlage Nr. 1886.1 - 6). Von diesen Personalstellen sind per Oktober 2011 deren 77.4 in Anspruch genommen (inkl. zwei sog. „Springer“- Gerichtsschreiber-Stellen, die das Obergericht der Staatsanwaltschaft oder den Gerichten je nach Arbeitsanfall bei Engpässen oder bei ausserordentlichen Verhältnissen befristet zur Verfügung stellt und der vakanten 50%-Gerichtsschreiberstelle beim Obergericht). Auf Januar 2012 wird dem Kantonsgericht zusätzlich 0.1 Personalstelle zugeteilt. Per Januar 2012 besteht somit eine Reserve (Handlungsspielraum) von 4.4 Personaleinheiten.

Die Justizprüfungskommission hat anlässlich der diesjährigen Visitation bei den richterlichen Behörden und der Staatsanwaltschaft feststellen können, dass die Justiz im Kanton Zug gut funktioniert und die vorhandenen personellen Ressourcen ausreichen, die derzeitige Geschäftslast zu bewältigen. Mit Ausnahme eines Antrags des Kantonsgerichts auf Zuweisung einer unbefristeten Springer-Gerichtsschreiberstelle sind aktuell denn auch keine Stellenanträge beim Obergericht hängig.

Der aus dem Bericht und Antrag des Obergerichts betreffend Bewilligung von Personalstellen für die Zivil- und Strafrechtspflege für die Jahre 2013 bis 2018 vom 4. Oktober 2011 resultierende neue Stellenetat lässt sich wie folgt zusammenfassen (PE = Personaleinheiten):

Geltender Beschluss vom 30.3.2006/26.10.2008 (BGS 161.815)	81.9 PE
Zuzüglich voraussehbare Stellen	9.5 PE
Zuzüglich Handlungsspielraum	5.0 PE
Zwischentotal	96.4 PE
abzüglich voraussichtliche Reserve per Ende 2012	4.4 PE
Total	92.0 PE

Diese PE beruhen auf Schätzungen der Gerichte und der Staatsanwaltschaft anhand der Fallentwicklung der vergangenen Jahre. Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass der Stellenbedarf über eine Periode von sechs Jahren schwierig abschätzbar ist. Zu den geschätzten voraussehbaren PE führt die Obergerichtspräsidentin aus, dass diese nicht absolut den einzelnen Gerichten/der Staatsanwaltschaft zuzuordnen sind, sondern dass die Gesamtzahl von 9.5 PE als Pool zu verstehen ist und PE erst nach konkretem Bedarf auf begründete Anträge hin zugeteilt würden. Gleichsam ergibt sich die Anzahl der voraussehbaren Stellen aber aus den Hochrechnungen des Personalbedarfs der einzelnen Instanzen. Die Obergerichtspräsidentin weist weiter darauf hin, dass die beantragten Stellen nicht alle auf Beginn der Amtsperiode bewilligt würden, sondern gestaffelt - nach Bedarf - den einzelnen Instanzen aus diesem Pool zur Verfügung gestellt werden sollten. Im Gegensatz zu anderen Kantonen (z.B. Kanton Luzern) habe man im Kanton Zug mit der Einführung der schweizerischen Prozessordnungen nicht einfach die Anzahl der Stellen quasi auf Vorrat erhöht, sondern man wollte abwarten, wie sich diese auf die Geschäftslast auswirken. Durch die Einführung der schweizerischen Prozessordnungen ist davon auszugehen, dass der Aufwand grösser wird, da die Verfahren formalistischer ausgestaltet worden sind. So gelten bspw. strengere Protokollierungsvorschriften. Zudem ist eine Mehrbelastung durch die parallele Anwendung von zwei Prozessordnungen zu erwarten.

2. Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft besteht derzeit aus 39.9 PE. Die Justizprüfungskommission stellt fest, dass im Zusammenhang mit der Justizreform und damit verbundene Personalaufstockung bei der Zuger Polizei bereits ausgelotet wurde, wie viele Reserve-Stellen bei der Staatsanwaltschaft benötigt werden. Unter diesem Gesichtspunkt stellt die Justizprüfungskommission fest, dass die beantragte Erhöhung des Stellenetats um 5.00 PE zu grosszügig bemessen ist, wenn man berücksichtigt, dass noch PE für Handlungsspielraum bereit stehen. Selbst wenn die Hochrechnung für die kommende Periode eine Fallzunahme von maximal 12.6% ergibt, muss sich diese nicht eins zu eins auf eine Zunahme von PE auswirken. In einzelnen vergangenen Jahren wurde auch ein Rückgang der Fallzahlen verzeichnet. Die Obergerichtspräsidentin weist darauf hin, dass bei der Staatsanwaltschaft Reserven für die Setzung von gezielten Schwerpunkten und die beschleunigte Bearbeitung in den Bereichen "Schnellrichter Kleinkriminalität und Delikte im Bereiche des Ausländergesetzes", "Vermögenseinziehung" und "Sozialversicherungsbetrug" einzuplanen sind. Die Justizprüfungskommission ist der Ansicht, dass solche Reservestellen nicht unter die voraussehbaren Stellen zu subsumieren sind. Falls dazu die PE des Handlungsspielraums nicht ausreichen würden, könnten für solche konkret ausgewiesenen Stellen vom Kantonsrat zu gegebener Zeit erneut Stellen bewilligt werden.

3. Strafgericht

Das Strafgericht beansprucht momentan 5.3 PE (ohne RichterInnen). Die Geschäftsentwicklung und die Fallzahlen des Strafgerichts hängen zur Hauptsache direkt von der Tätigkeit der Staatsanwaltschaft ab. Das Obergericht schätzt den Personalbedarf aufgrund einer Hochrechnung der Eingänge des laufenden Jahres, dass die Falleingänge im Rahmen der Vorjahre bleiben. Hingegen rechnet das Strafgericht damit, dass der erwarteten Fallentwicklung mit einer zusätzlichen Gerichtsschreiberstelle für die gesamte Amtsperiode Rechnung getragen werden kann, wobei der Stellenetat mit je 0.5 PE ab 2015 bzw. ab 2017 zu erhöhen sei. Bei einer geschätzten moderaten Zunahme der Fälle in der kommenden Amtsperiode um ca. 5 % beziffert das Obergericht den erhöhten Personalbedarf mit 0.5 PE. Die Justizprüfungskommission stellt fest, dass die Personalsituation beim Strafgericht ausreichend ist; die beantragte Aufstockung ist gestützt auf die geschätzte Entwicklung einer moderaten Fallzunahme nachvollziehbar.

4. Kantonsgericht

In den vergangenen elf Jahren seit Aufstockung des Kantonsgerichtes per 1. Januar 2001 auf neun Richterstellen wurden dem Kantonsgericht zusätzlich 1.5 Gerichtsschreiber- und 1.6 Kanzleistellen bewilligt. Mit dieser Aufstockung wurde dem leichten Anstieg der eingegangenen Verfahren und der zunehmenden Komplexität der Verfahren Rechnung getragen. Das Kantonsgericht verfügt per Oktober 2011 nebst den neun vollamtlichen Richterstellen über 9.5 Gerichtsschreiber- und 9.6 Kanzleistellen. Es beantragt auf Beginn der neuen Amtsperiode - nebst der Schaffung von zwei vollamtlichen Richterstellen - die Zuteilung einer weiteren Gerichtsschreiberstelle, die es als interne "Springer"-Stelle einzusetzen beabsichtigt. Sodann wird beantragt, per 2016 sowohl bei den Gerichtsschreiber- wie bei den Kanzleistellen je eine Reservestelle vorzusehen. Die Justizprüfungskommission hat sich an der diesjährigen Visitation vom Kantonsgerichtspräsidenten und von der Obergerichtspräsidentin die Entwicklung der Geschäftslast beim Kantonsgericht aufzeigen lassen. Zusammenfassend schliesst sich die Justizprüfungskommission der Einschätzung des Obergerichts an, dass sich bei einem sich abzeichnenden Rückgang der Falleingänge um rund 10% (u.a. wegen der Verschiebung von sachlichen Zuständigkeiten vom Kantons- ans Obergericht gemäss Art. 5 ZPO), die Zuteilung einer Gerichtsschreiberstelle per Beginn der neuen Amtsperiode nicht rechtfertigen lässt. Nicht be-

rücksichtigt sind dabei die 112 hängigen Kollokationsklagen, bei denen noch nicht feststeht, ob diese zur Beurteilung kommen. Wäre dies der Fall, müssten hierfür ausserordentliche Massnahmen ergriffen werden (allf. Einsatz von ErsatzrichterInnen). Wegen der noch nicht abschätzbaren Auswirkung der neuen Zivilprozessordnung (parallele Anwendung von zwei Prozessordnungen; strengere Formvorschriften gem. neuer ZPO und damit verbundene Mehraufwände) kann sich die Justizprüfungskommission mit einer Personalaufstockung im Umfang von geschätzten 2 PE für die nächste Amtsperiode einverstanden erklären.

5. Obergericht

Die Justizprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass die Hochrechnung der bis Ende September 2011 eingegangenen Fälle auf Ende Jahr eine Fallzunahme von 10 - 15% gegenüber den letzten vier Jahren ergibt. Das Obergericht begründet dies u.a. wegen der Verschiebung der sachlichen Zuständigkeit vom Kantons- ans Obergericht (Art. 5 ZPO). Wegen der Ungewissheit der Auswirkungen der ZPO und StPO kann heute ein Mehrbedarf an Personal nicht zuverlässig berechnet werden. Das Obergericht ist auch für die Rechnungsführung, den Zahlungsverkehr, das Mahnwesen und das Inkasso von allen dem Kanton aus der Tätigkeit der Gerichte, der Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht und der Staatsanwaltschaft zustehenden finanziellen Forderungen zuständig, weshalb auch im Bereiche der Gerichtskasse unter Umständen mehr Personal einzuplanen ist. Insgesamt erachtet das Obergericht zwei Personaleinheiten (eine für den juristischen und eine für den administrativen Bereich) als genügend, was für die Justizprüfungskommission nachvollziehbar ist.

6. Handlungsspielraum, voraussehbare Stellen

Da die Amtsperiode bei den Gerichten sechs Jahre beträgt und eine Abschätzung des Personalbedarfs für diese Zeitspanne entsprechend schwierig ist, umso mehr als wegen den nun bereits jeweils im Juni stattfindenden Richterwahlen die Anträge dem Kantonsrat bereits im Herbst zuvor einzureichen sind, kann sich die Justizprüfungskommission grundsätzlich damit einverstanden erklären, einen Handlungsspielraum (Reserve) für den Einsatz von PE zu gewähren. Damit wird dem Obergericht ermöglicht, seiner Führungsverantwortung im Personalbereich ohne Verzögerung nachzukommen.

Dem Obergericht wurden im Zusammenhang mit der Justizreform 5 PE als Reserve zugewilligt. Davon wurden bis heute lediglich 0.6 PE ausgeschöpft. Damit hat das Obergericht gezeigt, dass es mit solchen Reserven haushälterisch umgehen kann. Für die kommende Amtsperiode beantragt das Obergericht wiederum einen Handlungsspielraum von 5 PE unter Anrechnung der per Januar 2012 voraussichtlich noch bestehenden 4.4 PE Handlungsspielraum dieser Amtsperiode.

Wie bereits ausgeführt, lassen die seit dem 1. Januar 2011 in Kraft getretenen schweizerischen Prozessordnungen noch keine konkreten und zuverlässigen Aussagen zur Entwicklung der Geschäftslast zu (ausgenommen Sekretariatsbereich). Aus heutiger Sicht kann das Obergericht einzig die früheren Vermutungen bestätigen, wonach Untersuchungs- und Gerichtsverfahren unter den neuen Prozessordnungen generell aufwändiger sind. Die Gerichte und die Staatsanwaltschaft haben (mit einer Ausnahme, vgl. vorne Ziff. 4) derzeit auch keine weiteren Personalbegehren gestellt, so dass davon auszugehen ist, dass diese heute noch bestehende Reserve nicht voll ausgeschöpft werden muss. Für die Amtsperiode 2013 - 2018 sollte dem Obergericht aber - nebst den voraussichtlich benötigten Stellen wiederum ein Handlungsspielraum als Reserve zur Verfügung stehen. Hingegen ist die Justizprüfungskommission der Ansicht, dass dieser um 1 PE auf 4 PE gekürzt werden muss. Damit soll eine gewisse Zurückhaltung angezeigt werden. Geht man nämlich davon aus, dass alle voraussehbaren Stellen inkl. Handlungsspielraum, d.h. 15.4 PE vollständig beansprucht würden, wäre dies gegenüber der laufen-

den Periode eine Erhöhung um fast 20 %. Eine solche Erhöhung erscheint angesichts der Tatsache, dass die Entwicklung der Geschäftslast nicht voraussehbar ist, mitunter auch von rückläufigen Fallzahlen die Rede ist, zu exzessiv. Obwohl in der Vergangenheit sehr haushälterisch mit diesem Handlungsspielraum umgegangen wurde, wäre gesamthaft gesehen, d.h. wenn die Reserve voll ausgeschöpft würde, also eine erhebliche Stellenerhöhung möglich.

Keine der 9,5 beantragten voraussehbaren Stellen ist ausgewiesen; m.a.W. beinhalten die 9.5 PE auch die künftige Entwicklung - dies auch unter dem Gesichtspunkt einer nötigen Personalaufstockung für Projekte der Staatsanwaltschaft. Dasselbe gilt für den Handlungsspielraum, auch darin sind Reservestellen enthalten. Die Justizprüfungskommission ist der Meinung, dass solche Reservestellen nur im Rahmen des Handlungsspielraums zu gewähren sind. Stellen sollen nicht auf Vorrat geschaffen werden. Hingegen kann die Justizprüfungskommission nicht beurteilen, wie die zu bewilligenden voraussehbaren Stellen den einzelnen Instanzen zugeteilt werden sollen. Die voraussehbaren Stellen werden demzufolge generell im reduzierten Umfang von 7 PE bewilligt. Insgesamt soll der Personalstellenplafond des Obergerichts für die Amtsperiode 2013 bis 2018 um 6.6 PE (7 PE voraussehbare Stellen und 4 PE Handlungsspielraum abzüglich voraussichtliche Reserve per 2012 von 4.4 PE) auf 88.5 PE erhöht werden.

7. Finanzielle Auswirkungen

Das Obergericht hat in seinem Bericht die finanziellen Auswirkungen, welche die Bewilligung der zusätzlichen voraussehbaren 9.5 Personalstellen mit sich bringt, eingehend dargelegt. Durch den Antrag der Justizprüfungskommission reduzieren sich die Lohnkosten um 2.5 PE. Es ist – sofern sämtliche Stellen besetzt sind – mit jährlich wiederkehrenden Lohnkosten von rund CHF 1'092'000 zu rechnen (Standardsatz Personalamt pro Personaleinheit CHF 156'600 inkl. Sozialleistungen, ohne Infrastruktur). Wie das Obergericht in seinem Bericht bereits darauf hinweist, müssen nicht alle beantragten Stellen bereits zu Beginn der neuen Amtsperiode in Anspruch genommen werden, sondern erst auf konkrete und ausgewiesene Anträge hin. Daher fallen die Lohnkosten gestaffelt an.

8. Auswirkungen auf die Infrastruktur

Der vorliegende Antrag hat keine Auswirkungen auf die Infrastruktur.

9. Antrag

Die Justizprüfungskommission beantragt Ihnen einstimmig:

Auf die Vorlage Nr. 2083.2 - 13903 sei einzutreten und dem Obergericht seien für die Zivil- und Strafrechtspflege für die Jahre 2013 - 2018 insgesamt 88.5 anstelle der 92 beantragten Personalstellen zu bewilligen.

Zug, 17. Oktober 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Justizprüfungskommission

Der Präsident: Werner Villiger