



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

An die Mitglieder des Landrates

Stans, 10. November 2022

## **Landratsbeschluss über den Gesamtbeschäftigungsgrad der Präsidien am Kantonsgericht; Antrag des Landratsbüros**

Sehr geehrte Landrätinnen und Landräte

Das Landratsbüro stellt dem Landrat Antrag auf Änderung des Landratsbeschlusses über den Gesamtbeschäftigungsgrad der Präsidien am Kantonsgericht. Gemäss Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG; NG 261.1) legt der Landrat den Gesamtbeschäftigungsgrad der Präsidien in einem Beschluss fest.

### **1. Antrag des Kantonsgerichts**

Mit Eingabe vom 6. September 2022 hat das Kantonsgericht dem Landratsbüro folgende Anträge unterbreitet:

1. Festlegung des Gesamtbeschäftigungsgrades der Präsidien durch den Landrat neu auf maximal 400 Stellenprozent.
2. Budgetierung der Erhöhung des Gesamtbeschäftigungsgrades bzw. der effektiven Stellenprozente bei den Präsidien um 50 Prozent.

Das Kantonsgericht hat seine Anträge unter anderem wie folgt begründet:

#### *Ausgangslage*

Seit 2011 arbeitet das Kantonsgericht Nidwalden mit pensenmässig unverändertem juristischem Personalbestand der Präsidien sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber. Es arbeiten vier Gerichtsschreiberinnen je zu 100 Stellenprozent beim Kantonsgericht und vier Präsidien mit insgesamt 300 Stellenprozent, die wie folgt aufgeteilt sind: Kantonsgerichtspräsidium I (100 Prozent, wovon 20 Prozent auf die Geschäftsleitung fallen), Kantonsgerichtspräsidium II (70 Prozent, wovon 50 Prozent Schuldbetreibungs- und Konkursrecht inkl. Tätigkeit als untere kantonale Aufsichtsbehörde SchK), Kantonsgerichtspräsidium III (70 Prozent) und Kantonsgerichtspräsidium IV (60 Prozent). Zusätzlich leisten die Präsidien an den Wochenenden und Feiertagen Bereitschaftsdienst im Zwangsmassnahmenrecht.

Ein Blick in den Nachbarkanton Obwalden zeigt, dass am Kantonsgericht Obwalden im letzten Jahr 604 neue Fälle eingingen (Nidwalden: 1126 neue Fälle). Dem Kantonsgericht Obwalden stehen insgesamt für die Präsidien 250 Stellenprozent und für die Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber 360 Stellenprozent zur Verfügung. Auch das Kantonsgericht Obwalden

musste in den letzten Jahren zusätzliche Gerichtsschreiber bzw. Gerichtsschreiberinnen beschäftigen, um die Arbeit bewältigen zu können. Ein Vergleich zwischen den beiden Kantonsgerichten zeigt, dass auf 100 Stellenprozent bei den Präsidien im Kanton Obwalden rund 242 Fälle und im Kanton Nidwalden rund 432 Fälle neu eingegangen sind. Das sind im Kanton Nidwalden rund 79 % mehr Fälle pro Präsidium. Der Vergleich der beiden Kantone zeigt weiter, dass auf 100 Stellenprozent der Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber im Kanton Obwalden 168 Fälle und im Kanton Nidwalden 324 Fälle neu eingegangen sind. Das sind im Kanton Nidwalden rund 93 % mehr Fälle pro Gerichtsschreiberin. Auch wenn Vergleiche zu anderen Kantonen und deren Fallzahlen aufgrund einer nicht einheitlichen Regelung der Geschäftskontrolle nur bedingt gemacht werden können, lassen die Zahlen doch ein eindrückliches und aussagekräftiges Bild zu.

### *Anhaltender Anstieg der Arbeitslast*

Die vom Kantonsgericht zu bewältigenden Gerichtsfälle und Aufgaben haben seit dem Inkrafttreten des Gerichtsgesetzes vom 9. Juni 2010 und der eidgenössischen Straf- und Zivilprozessordnung am 1. Januar 2011 vor mehr als 10 Jahren sowohl im Umfang als auch und insbesondere in der Komplexität stetig und anhaltend zugenommen. Die zunehmend komplexeren Fälle mit immer umfangreicheren Rechtsschriften haben die Prozessleitung erschwert und zeitintensiver gemacht. Es muss heute festgestellt werden, dass mit dem damaligen und aktuellen Personalbestand die gegenwärtige Arbeitslast heute und in Zukunft nicht mehr angemessen und adäquat bewältigt werden kann.

Im Jahre 2011 gingen beim Kantonsgericht insgesamt 1126 neue Fälle ein, im Jahr 2021 insgesamt 1295 neue Fälle. Dies bedeutet einen vergleichweisen Mehrzugang von 15 Prozent. Die Eingänge sind auf einem Allzeithochstand. Auch im Jahr 2022 wurden im ersten Halbjahr bereits über 650 Neueingänge verzeichnet, womit auch im aktuellen Jahr ein erneuter Höchststand zu befürchten ist.

Betrachtet man die zeitliche Entwicklung so blieb die Geschäftslast bis zum Jahr 2019 einigermaßen gleich, bewegt sich aber seit dem Jahr 2020 konstant auf einem Allzeithochstand mit weiterhin steigender Tendenz. Eine Geschäftslast in dieser Höhe ist in qualitativer und quantitativer Hinsicht mit dem aktuellen Personalbestand nicht mehr zu stemmen. Es steht zu befürchten, dass eine angemessene Verfahrensdauer und die Qualität der Rechtsprechung nicht mehr in gewünschter Masse gewährleistet werden kann und dass mithin auch der bislang gute Ruf des Kantonsgerichts Nidwalden Schaden nehmen könnte.

Hinzu kommt, dass aufgrund bevorstehender altersbedingter Personalabgänge bei der Schlichtungsbehörde und dem damit verbundenen Knowhow-Abfluss zu befürchten ist, die Vergleichsquote der Schlichtungsbehörde nicht auf dem bislang klar überdurchschnittlichen Niveau gehalten werden kann. Jeder Rückgang der Vergleichsquote der Schlichtungsbehörde wird unweigerlich zu einem Anstieg der Klageeigänge beim Kantonsgericht führen.

Abgesehen von der Zunahme der reinen Fallzahlen fällt noch ein weiterer Umstand besonders ins Gewicht: Die Komplexität der einzelnen Fälle hat in den letzten Jahren in prozessualer wie materieller Hinsicht markant zugenommen. Insbesondere die bundesrechtlichen Vorgaben und deren Umsetzung bedeuten einen erheblichen Mehraufwand an Aktenstudium, Vorbereitung sowie der Prüfungs- und Begründungsdichte von Urteilen. Diese Anforderungen treffen einerseits mit der vom Bundesgericht verlangten Begründungsdichte von Urteilen direkt die Gerichte, andererseits auch die Anwältinnen und Anwälte, was in der Folge in den letzten Jahren zu bedeutend längeren und umfangreicheren Rechtsschriften, wachsendem Beweismaterial und damit aufwändigeren Verfahren geführt hat. Die Tendenz zu längeren Rechtsschriften wurde überdies gefördert durch die zunehmende Zahl von im Kanton Nidwalden prozessierenden ausserkantonalen Anwältinnen und Anwälten. Hauptsächlich hat aber das vom Bundesgericht eingeführte jederzeitige Replikrecht, das den Parteien immer im Sinne des rechtlichen Gehörs erlaubt, bis zur Fällung des Entscheides unbeschränkt Eingaben einzureichen, zur massiven Erhöhung des Aktenumfangs und Verlängerung der Verfahrensdauer beigetragen.

Des Weiteren hat das Kantonsgericht sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht immer komplexere Wirtschaftsfälle zu behandeln. Auf diesen Trend war und ist das Kantonsgericht weniger

gut vorbereitet als die Staatsanwaltschaft, welche auf einen erhöhten Personalbestand und eine spezialisierte Abteilung für Wirtschaftsdelikte zurückgreifen kann. Es musste festgestellt werden, dass in den letzten Jahren immer mehr äusserst komplexe Wirtschaftsstraffälle zur Anklage gebracht wurden. Es ist damit zu rechnen, dass dies auch in Zukunft so bleiben wird. Dazu kommt, dass das Bundesgericht in jüngster Zeit die Anforderungen an die Begründungsdichte von Strafurteilen nochmals deutlich verschärft hat; die Urteilsbegründungen müssen daher gezwungenermassen deutlich umfangreicher ausfallen als noch vor einigen Jahren. Dies bringt einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand mit sich. Ebenfalls, sowohl zeitlich wie personell, sehr aufwändig gestalten sich die Entsiegelungsverfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht. Dies wurde im letzten Jahr sehr deutlich, als für die Sichtung und Entsiegelung von Dokumenten und Gegenständen in einem einzelnen Fall über einen Zeitraum von rund einem Monat ein Gerichtspräsident, eine Gerichtsschreiberin und zwei weitere Mitarbeitende mit rund 600 Arbeitsstunden absorbiert wurden. Das Tagesgeschäft erliegt dabei beinahe komplett. Zwar handelt es sich jeweils um Einzelfälle, nur zeigen diese einzelnen und immer wiederkehrenden Fälle deutlich auf, dass das Kantonsgericht derart mit dem Tagesgeschäft ausgelastet ist, dass die Bearbeitung solcher Aufgaben neben dem Tagesgeschäft mit den vorhandenen Stellenprozenten nicht zu verkraften ist.

Scheidungs- und Eheschutzverfahren sowie Unterhaltsklagen machen ebenfalls einen erheblichen Teil der Arbeitslast des Kantonsgerichts aus. Diese Verfahren sind durch das 2017 in Kraft getretene neue Unterhaltsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches deutlich komplexer geworden. Unterhaltsfragen machen heute meist eine Reihe von komplexen Berechnungen erforderlich; zudem haben flexiblere Betreuungsmodelle zusätzliche Streitpunkte zur Folge. Diese Unterhaltsberechnungen werden noch wesentlich komplexer, wenn die Betreuung geteilt wird oder weitere, nicht gemeinsame Kinder vorhanden sind. Dies alles bedeutet in einer Vielzahl der Fälle einen höheren Vorbereitungsaufwand sowie einen zeitlichen Mehraufwand für die Verfahrenserledigung als früher. Neu ist das Kantonsgericht seit 2021 zudem auch für Schlichtungsverfahren im Zusammenhang mit Kinder- und Erwachsenenunterhalt zuständig.

Auch im Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts haben die Fallzahlen und die Komplexität der Fälle stetig zugenommen. Waren es im Jahr 2011 noch rund 480 Fälle, stieg die Fallzahl im Jahr 2021 auf über 600. Durch das revidierte Sanierungsrecht im Jahr 2014 hat die erleichterte Sanierung von Krisenunternehmen an Bedeutung gewonnen. Entsprechend hat die Fallzahl der komplexen Nachlassverfahren zugenommen. Seit 1. Januar 2021 ist auch über Liquidationen, welche eine Überschuldung aufweisen, nach Art. 731 b Abs. 4 OR der Konkurs zu eröffnen. Diese Gesetzesänderung hat sich ebenfalls in den Fallzahlen niedergeschlagen. Im Jahr 2021 wurden 88 Konkurse eröffnet. 2011 waren es 49 Konkurseröffnungen. Die starke Zunahme an Konkurseröffnungen ist auf die Gesetzesänderung im Obligationenrecht zurückzuführen. Mit einer Zunahme der Konkursverfahren infolge der COVID-Pandemie ist aber bereits in der zweiten Hälfte 2022 zu rechnen.

### *Erhebliche Mehrarbeit der Präsidien und Handlungsbedarf*

Bislang konnte durch Mehrarbeit der Präsidien die Bearbeitungsdauer der meisten Verfahren in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden, wenn auch in einzelnen Fällen Bearbeitungslücken vorlagen und vereinzelt aufgrund von Verfahrensverzögerungen Strafen gemildert werden mussten. Mehrarbeit der Präsidien im aktuellen Ausmass kann und darf jedoch nicht dauerhaft erwartet werden.

Die im Jahre 2021 eingegangenen Fälle haben einen Allzeithochstand erreicht und die Entwicklung der letzten Jahre zeigt einen stetigen Anstieg der Fallzahlen um zirka einen Fünftel. Mit einer Trendwende ist nicht zu rechnen. Ganz allgemein ist der Aufwand der Präsidien und Gerichtsschreiberinnen pro Gerichtsfall im Vergleich zu früher wesentlich zeitintensiver geworden. Nach den seit mehreren Jahren anhaltend hohen Falleingängen hat sich die Arbeitsbelastung beim Kantonsgericht im Jahre 2021 noch einmal akzentuiert. Seitens der Mitarbeitenden wurde die hohe Arbeitsbelastung wiederholt in Mitarbeiter- oder Austrittsgesprächen thematisiert; in Einzelfällen kam es sogar zu Krankschreibungen. Es ist eine grosse Heraus-

forderung, der arbeitgeberischen Fürsorgepflicht nachzukommen, wenn kaum Spielraum besteht, Mitarbeitende zu entlasten. Bereits ferien- oder krankheitsbedingte Abwesenheiten im üblichen Rahmen können beim aktuellen Personalbestand kaum aufgefangen werden. In den Jahren 2019 und 2020 (für 12 Monate) sowie 2021 (für 6 Monate) musste daher jeweils eine zusätzliche Gerichtsschreiberin beschäftigt werden. Um in Zukunft die eingehenden Gerichtsfälle zeitnahe und adäquat zu bewältigen, ist neben einer Aufstockung von Gerichtsschreiberprozenten auch eine Erhöhung des Gesamtbeschäftigungsgrades der Präsidien unumgänglich. Die zeitintensive Prozessleitung liegt aber nach wie vor bei den Präsidien und kann nicht an die Gerichtsschreiberinnen delegiert werden. Nur dank der zuvor genannten ausserordentlichen Massnahmen (ausserordentliche Gerichtsschreiber, teilweise Ferienverzicht, Arbeitseinsatz, welcher weit über das Pensum und die grundsätzlich zu erwartende Mehrarbeit eines oberen Kaderns hinausgeht) ist es gelungen, einen deutlichen Anstieg der Pendenzen sowie die Verzögerung bei der Verfahrenserledigung im Rahmen zu halten. Ein Dauerzustand darf das aber nicht sein.

Mit der Einführung von Justitia 4.0 werden zudem vielfältige neue Aufgaben und Herausforderungen auf das Kantonsgericht zukommen. Die Umsetzung und der schweizweite Rollout sind in mehreren Iterationen schon für die Jahre 2023 - 2026 geplant. Die in den kommenden Jahren anstehende Umstellung auf die elektronische Aktenführung im Rahmen des Projekts "Justitia 4.0" wird zudem alle Gerichte vor beträchtliche organisatorische Herausforderungen stellen und mit neuen Zusatzaufgaben konfrontieren.

Es ist unabdingbar, den ausgewiesenen Personalbedarf zu decken und die zusätzliche Stellenprozente zu schaffen. Eine Aufstockung lediglich bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern würde allein nicht die gewünschte Wirkung erzielen, wenn die Fälle auf Grund der Pendenzenlast bei den Präsidien liegen bleiben würden, bis sie durch diese bearbeitet werden könnten. Das Gesamtgericht des Kantonsgerichts hat daher am 17. Februar 2022 im Rahmen der Verabschiedung des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2021 festgestellt und beschlossen, dass für das Jahr 2023 eine Aufstockung der Präsidien und der Gerichtsschreiberstellen um je 100 Stellenprozent zu beantragen ist.

### *Aufgabenbereich des Kantonsgerichts*

Das Kantonsgericht ist die erste kantonale Gerichtsbehörde in Zivil- und Strafsachen. Die Gerichtszusammensetzung als Einzel- oder Kollegialgericht richtet sich anhand des Streitwerts oder der beantragten Strafe nach Massgabe der einschlägigen Gesetzgebung.

Im Bereich der Zivilrechtspflege beurteilt das Kantonsgericht Zivilstreitigkeiten, das heisst es beurteilt Auseinandersetzungen zwischen privaten Parteien. Beispiele sind Streitigkeiten zwischen Privatpersonen aus Arbeitsvertrag, Miete und Pacht, Kauf, Werkvertrag, Auftrag, Schadenersatzforderung, Ehe-, Familien- und Kindschaftssachen sowie Erbstreitigkeiten.

Das Kantonsgericht ist sodann in sogenannten nichtstreitigen Zivilverfahren zuständig, wo die gerichtliche Mitwirkung bei Begründung, Aufhebung oder Änderung von Privatrechtsverhältnissen vorgeschrieben ist (z.B. Ehescheidung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung, Kraftloserklärung von Wertpapieren, Berichtigung des Zivilstandsregisters).

Weiter ist das Kantonsgericht auch Vollstreckungsgericht. Lautet der Entscheid nicht auf Bezahlung einer bestimmten Geldsumme und wird ihm nicht freiwillig Folge geleistet, kann das Begehren um Vollstreckung gestellt werden, lautet er auf Bezahlung einer bestimmten Geldsumme, kann er nach den Vorschriften des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes vollstreckt werden. In Schuldbetreibungs- und Konkursachen ist das Kantonsgericht Rechtsöffnungs-, Nachlass- sowie Konkursgericht und zudem untere kantonale Aufsichtsbehörde des Betreibungs- und Konkursamtes.

Im Rahmen der Strafrechtspflege beurteilt das Kantonsgericht erstinstanzlich Übertretungen, Vergehen und Verbrechen, entweder auf Anklage hin oder aufgrund einer Einsprache gegen einen Strafbefehl der Staatsanwaltschaft. Als Jugendgericht beurteilt das Kantonsgericht auch Delikte nach dem Jugendstrafrecht.

Das Kantonsgericht als Zwangsmassnahmengericht ist auch zuständig zur richterlichen Beurteilung bzw. Überprüfung von Zwangs- und Überwachungsmaßnahmen (z.B. Untersuchungshaft).

Schliesslich beurteilt das Kantonsgericht Gesuche um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege oder um amtliche Verteidigung, soweit es in der Rechtssache zuständig ist.

### *Aktuelle personelle Ressourcen*

Es arbeiten vier Präsidien mit insgesamt 300 Stellenprozent, die wie folgt aufgeteilt sind: Kantonsgerichtspräsidium I (100 Prozent, wovon 20 Prozent auf die Geschäftsleitung fallen), Kantonsgerichtspräsidium II (70 Prozent, wovon 50 Prozent Schuldbetreibungs- und Konkursrecht inkl. Tätigkeit als untere kantonale Aufsichtsinstanz), Kantonsgerichtspräsidium III (70 Prozent) und Kantonsgerichtspräsidium IV (60 Prozent).

### *Notwendige Personalressourcen und finanzielle Auswirkungen*

Es ist eine Aufstockung des Gesamtbeschäftigungsgrades um maximal 100 Stellenprozent notwendig. Der Handlungsbedarf ist dringend gegeben. Die Rechtsuchenden sind vor überlangen Gerichtsverfahren zu schützen. Qualitative gute Entscheidungen einer unabhängigen Justiz ist das eine, die Dauer der Verfahren das andere. Auch eine angemessene Verfahrensdauer ist Ausdruck einer qualitativ hochwertigen Rechtsprechung. Zur Garantie eines gerechten Verfahrens nach Art. 29 Abs. 1 BV gehört insbesondere der Anspruch auf Beurteilung und Zustellung eines schriftlichen Entscheides innert angemessener Frist. So gesehen kann man sagen: Nur schnelles Recht ist auch gutes Recht. Diesen Anspruch sicherzustellen ist in erster Linie die Aufgabe der Gerichte, dann aber des Staates selbst, der dafür zu sorgen hat, dass die Gerichte ausreichend mit Richter- und Gerichtsschreiberstellen dotiert sind.

Für die beabsichtigten neuen 50 Stellenprozent bei den Kantonsgerichtspräsidien ist voraussichtlich mit Besoldungskosten von jährlich Fr. 95'000.00 brutto zu rechnen. Die Entschädigung ist durch das Landratsbüro festzulegen (Art. 23 EntschG).

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Aufstockung des gesetzlich vorgesehenen Beschäftigungsgrades nicht notwendigerweise bedeutet, dass der maximale Beschäftigungsgrad von 400 Stellenprozent bereits voll ausgeschöpft werden muss. Das Kantonsgericht ist sich der Verantwortung bewusst, nur so viele Personalressourcen zu beanspruchen, wie zur angemessenen Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags erforderlich sind. Aktuell geht die Präsidentenkonferenz davon aus, dass eine Aufstockung der Präsidien um 50 bis 70 Stellenprozent erforderlich aber auch ausreichend sein dürfte, der heutigen Arbeitslast gerecht zu werden.

### *Konsequenzen bei Ablehnung des Antrages*

Wird bei den Kantonsgerichtspräsidien keine zusätzliche Stelle geschaffen, besteht die Gefahr, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht mehr rechtsgenügend erledigt werden können, insbesondere würden Verhandlungen und Urteile nicht mehr zeitnahe oder in der in den gesetzlich vorgegebenen Fristen angesetzt und zugestellt werden können. Auch würde die Qualität der Urteile leiden.

## **2. Beurteilung des Landratsbüros**

Das Landratsbüro hat den Antrag des Kantonsgerichts an seinen Sitzungen vom 29. September 2022 und vom 10. November 2022 beraten. Es hat dazu auch die Präsidentin des Obergerichts und den geschäftsführenden Kantonsgerichtspräsidenten angehört. Schliesslich hat es an letztgenannter Sitzung auch den Mitbericht der Justizkommission vom 24. Oktober 2022 in die Beratungen einbezogen.

Das Landratsbüro ist dabei zum Schluss gekommen, dass der Bedarf für eine Erhöhung des Gesamtbeschäftigungsgrads auf 350 Stellenprozent ausgewiesen ist. Eine Erhöhung auf 400 Stellenprozent, sozusagen auf Vorrat, wird abgelehnt. Sollte sich zeigen, dass eine weitere Erhöhung notwendig ist, kann sich das Kantonsgericht mit einem entsprechenden Anliegen wieder an das Landratsbüro wenden. Erwünscht ist zudem, dass das Kantonsgericht seine

interne Organisation bzw. die gerichtsinternen Abläufe unter Beizug eines externen Experten überprüft und gegebenenfalls Anpassungen in die Wege leitet.

### 3. Beschluss des Landratsbüros

Das Landratsbüro beschliesst:

1. dem Landrat zu beantragen, den Landratsbeschluss über den Gesamtbeschäftigungsgrad der Präsidien am Kantonsgericht zu ändern und den Gesamtbeschäftigungsgrad auf 350 Stellenprozent zu erhöhen.
2. nach der Beschlussfassung des Landrates, diesem die Wahl eines 5. Kantonsgerichtspräsidenten vorzuschlagen und einen entsprechenden Wahlvorschlag zu unterbreiten.

Freundliche Grüsse  
LANDRATSBÜRO



Markus Walker  
Landratspräsident



lic. iur. Emanuel Brügger  
Landratssekretär