

# Verwaltungsbericht des Verwaltungsgerichts

Autor(en): **Rolli / Matti**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Verwaltungsbericht des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Gerichtsbehörden für das Jahr ... = Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année ...**

Band (Jahr): - **(1998)**

Heft [1]: **Verwaltungsbericht : Berichtsteil**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-544909>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## 2. Verwaltungsbericht des Verwaltungsgerichts

### 2.1 Schwerpunkte der Tätigkeit

Die zentrale Aufgabe des Verwaltungsgerichts als oberste kantonale Justizinstanz im Bereich des öffentlichen Rechts war auch im Berichtsjahr die sach- und zeitgerechte Erledigung der hängigen Verfahren. Trotz eines Rückgangs der im Bereich des Sozialversicherungsrechts neu eingegangenen Fälle um insgesamt rund acht Prozent (deutsch und französisch) konnte diese Aufgabe nicht vollumfänglich erfüllt werden. In diesem Gebiet sah sich das Gericht – wie in den vorangegangenen Jahren – gezwungen, die zeitgerechte Erledigung der Fälle in den Vordergrund zu stellen, was erneut zulasten der für eine oberste (und einzige) kantonale Rechtsmittelinstanz erforderlichen juristischen Qualität ging. Durch die Anstellung von drei zusätzlichen ausserordentlichen Kammer-schreiberinnen auf den 1. Juli 1998 konnte der Mangel an Richterstellen in der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung nicht aufgefangen werden. Zudem erlaubt der deutliche Anstieg der Eingänge an verwaltungsrechtlichen Fällen keine weitere Übertragung von Stellenpunkten von der verwaltungsrechtlichen auf die sozialversicherungsrechtliche Abteilung. Vielmehr muss die Frage der Rückübertragung der dieser zur Verfügung gestellten Kapazitäten geprüft werden (vgl. Ziff. 2.2.1.1). In diesem Zusammenhang vertritt das Gericht die Auffassung, dass die vom Regierungsrat in seiner Sitzung vom 16. Dezember 1998 beschlossene Schaffung von zwei neuen Richterstellen und einer Kammer-schreiberstelle, an Stelle der ab 1. Juli 1998 bewilligten drei ausserordentlichen Kammer-schreiberstellen, eine ungenügende Massnahme darstellt. Eine – mindestens vorläufige – Verlängerung der Beschäftigung von zwei ausserordentlichen Kammer-schreiberinnen oder Kammer-schreibern erscheint dem Gericht als unumgänglich (vgl. unten Ziffern 2.2.1.3 und 2.3). Im Übrigen verweist das Gericht auf sein Personalbegehren und die verschiedenen dazu im Laufe des Jahres 1998 verfassten Berichte.

Das Plenum des Gerichts ist im Berichtsjahr zu zwei Sitzungen zusammengesessen, in denen es unter anderem Wahlen vorgenommen und den Verwaltungsbericht verabschiedet hat. Soweit die Aufgaben nicht vom Präsidenten und vom Gerichtsschreiber erfüllt werden konnten, beriet die Verwaltungskommission die administrativen Geschäfte und fällte die notwendigen Entscheide. Insbesondere sind hier die erstmalige Verteilung der Gehaltsstufen anhand der Mitarbeiterbeurteilung und die Einführung eines neuen Informatiksystems zu erwähnen. Sodann hat sich das Gericht in zahlreichen Vernehmlassungen zu Gesetzgebungsvorhaben des Kantons und des Bundes geäussert. Ausserdem haben Mitglieder des Gerichts in verschiedenen Arbeitsgruppen mitgewirkt, so in denjenigen, die zur Prüfung der autonomen Verwaltung der Gerichte und der Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte («Aufsicht über die Gerichte erster Instanz und autonome Verwaltung der Gerichte im Kanton Bern») sowie der unentgeltlichen Prozessführung eingesetzt wurden. Schliesslich war das Gericht mit der Organisation der Schweizerischen Verwaltungsrichtertagung betraut, die im September in Bern stattfand.

### 2.2 Berichte der einzelnen Abteilungen

#### 2.2.1 Verwaltungsrechtliche Abteilung

2.2.1.1 Im Berichtsjahr gingen 296 Beschwerden, Klagen und Appellationen ein (1997: 283). Erledigt wurden 284 (1997: 264). Auf das neue Jahr mussten 156 Geschäfte übertragen werden (1997: 144). Obschon also im Berichtsjahr 20 Fälle mehr erledigt wurden als im Jahr zuvor (+7,6%), stieg der Pendenzenberg erneut an, und zwar auf den höchsten je erreichten Stand. Das ist einmal Folge des zweithöchsten je verzeichneten Geschäftseingangs (Rekordjahr 1995: 308; 1990, d.h. im ersten Jahr der Neukonstitution des Verwaltungsgerichts: 213); es ist aber – vor allem – Folge des Umstandes, dass die verwaltungsrechtliche Abteilung, die seit 1990 trotz einer 39-prozentigen Geschäftszunahme mit unverändertem Personalbestand arbeitet, seit anderthalb Jahren zusätzlich der völlig überlasteten sozialversicherungsrechtlichen Abteilung aushelfen muss (s. nachstehend Ziff. 2.2.1.3). Soll ein weiteres Ansteigen des Pendenzenberges verhindert und dieser wenn möglich wieder etwas abgetragen werden, so wird es unumgänglich sein, dass die verwaltungsrechtliche Abteilung alle ihr ursprünglich zugewiesenen Arbeitskräfte wieder für die eigenen Arbeiten einsetzen kann. Andernfalls muss mit zunehmender Prozessdauer gerechnet werden, was der in jüngster Zeit mit gesetzgeberischen Massnahmen angestrebten Verfahrensbeschleunigung zuwiderliefe. Mehr Geschäftseingänge sind vor allem in den Bereichen Steuern und sonstige Abgaben, Bau und Planung, Fürsorge, Verantwortlichkeitsklagen und Fremdenpolizei zu verzeichnen. Die Hauptlast liegt ebenfalls in diesen Gebieten sowie bei den dienstrechtlichen Streitigkeiten.

2.2.1.2 Von den 284 erledigten Fällen konnten 54 Fälle ohne Urteil abgeschlossen werden (infolge Vergleichs, Rückzugs, Abstands oder Gegenstandsloswerdens), allerdings oft erst nach erheblichem Prozessaufwand (Parteiverhandlungen, Einholen von Gutachten, Vornahme von Augenscheinen usw.). Von den 230 mit Urteil abgeschlossenen Fällen wurden 34 in der Fünferkammer, 148 in der Dreierkammer und 48 von einem Einzelrichter bzw. einer Einzelrichterin entschieden. 62 Beschwerden, Klagen und Appellationen wurden ganz oder teilweise gutgeheissen (= 27%); die übrigen Begehren wurden abgewiesen (132) oder es konnte auf sie gar nicht eingetreten werden (36).

Von den 156 auf das Jahr 1999 übertragenen Geschäften waren Ende 1998 48 Fälle sistiert. Die nicht sistierten Geschäfte sind mit einer Ausnahme erst im Berichtsjahr eingegangen. In einem älteren Fall hat das Gericht im August 1998 einen Zwischenentscheid gefällt und damit den Weg für die weitere Behandlung freigemacht.

2.2.1.3 Im Jahre 1998 fanden in 24 Fällen öffentliche Urteilsberatungen statt. In 19 Fällen waren Instruktions- oder Augenscheinsverhandlungen notwendig. Ein Richter der verwaltungsrechtlichen Abteilung wirkte in der Abteilung für französischsprachige Geschäfte bei den Fällen aus dem Gebiet des Verwaltungsrechts mit. Die Richterin und die Richter der verwaltungsrechtlichen Abteilung beteiligten sich ausserdem in 45 Fällen an Urteilen der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung; dieser wurde zudem mit einer vollen Kammer-schreiberstelle (was mehr als 20% der Kammer-schreiberkapazität der verwaltungsrechtlichen Abteilung ausmacht) ausgeholfen. – Die Ersatzrichterin und die zwei Ersatzrichter haben insgesamt acht Urteilsreferate verfasst.

2.2.1.4 In neun Abteilungssitzungen sind personelle und administrative Angelegenheiten besprochen und entschieden worden. Der Abteilungspräsident hat zudem vier Sitzungen mit den Kammer-schreiberinnen und Kammer-schreibern und zwei Sitzungen mit dem Kanzleipersonal sowie die persönlichen Mitarbeitergespräche mit all diesen Personen durchgeführt.

Als Vertreter des Verwaltungsgerichts haben mitgewirkt: ein Richter als Prüfungsexperte bei den Fürsprecherprüfungen, eine Richterin in der Anwaltskammer und in der Redaktionskommission des Grossen Rates, zwei Richter im Herausgebergremium der Entscheidungssammlung «Bernische Verwaltungsrechtsprechung». Der Abteilungspräsident und der Gerichtsschreiber haben zudem in der Arbeitsgruppe «Aufsicht über die Gerichte erster Instanz und autonome Verwaltung der Gerichte» und einzelne Kammer-schreiber in diversen Arbeitsgruppen der Verwaltung mitgearbeitet. Die meisten der zahlreichen Vernehmlassungen des Gerichts zu Gesetzgebungsvorlagen hat die verwaltungsrechtliche Abteilung erarbeitet.

2.2.1.5 Die wichtigsten Urteile aus dem Berichtsjahr und zum Teil auch aus dem Vorjahr sind in den Zeitschriften «Bernische Verwaltungsrechtsprechung» (BVR), «Neue Steuerpraxis» (NSTP), «Steuerentscheid» (StE) und «Umweltrecht in der Praxis» (URP) veröffentlicht, soweit sie nicht noch Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens beim Bundesgericht sind.

2.2.1.6 Im Berichtsjahr behandelte das Bundesgericht 39 Beschwerden gegen Urteile der verwaltungsrechtlichen Abteilung. Sieben Beschwerden wurden gutgeheissen (18%), die übrigen abgewiesen oder durch Nichteintreten erledigt. Am 31. Dezember 1998 waren 41 Beschwerden gegen Urteile der verwaltungsrechtlichen Abteilung beim Bundesgericht hängig (Vorjahr: 24).

## 2.2.2 Sozialversicherungsrechtliche Abteilung

2.2.2.1 Aus dem Jahr 1997 mussten 1365 Fälle übernommen werden (Vorjahr 1330), neu gingen 2532 Fälle ein (Vorjahr 2742). Die Neueingänge gingen somit um knapp 8 Prozent zurück, die gesamten zu behandelnden Fälle um 4,3 Prozent.

Das Schwergewicht lag bei den Geschäften aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), gefolgt von den Fällen aus den Bereichen Arbeitslosenversicherung (ALV), Invalidenversicherung (IV), Ergänzungsleistungen (EL), Unfallversicherung (UV) und Krankenversicherung (KV). Zunahmen zu verzeichnen waren in diesen zahlenmässig am stärksten vertretenen Sozialversicherungszweigen bei der AHV (+95) – was teilweise mit dem Beginn der Beitragsperiode für Selbständigerwerbende in geraden Kalenderjahren zusammenhängt – sowie bei den EL (+16) und in der KV (+16). Auf der andern Seite gingen die ALV-Eingänge um 295 Fälle zurück, was am ehesten mit dem Rückgang der Anzahl der registrierten Arbeitslosen und dem Einführen eines Einspracheverfahrens zu erklären ist. Auch die IV-Fälle (-35) und diejenigen in der UV (-22) nahmen ab.

Im Übrigen ist noch zu erwähnen, dass die Eingänge bei der beruflichen Vorsorge praktisch konstant blieben (-1), während bei den kantonalen Kinderzulagen 10 Fälle mehr eingingen. Im Einzelnen wird auf die Tabelle im Anhang verwiesen.

2.2.2.2 Im Berichtsjahr konnten 2545 Fälle (Vorjahr 2706) erledigt werden, also 13 mehr als neu eingingen. Der leichte Rückgang bei den Neueingängen kann leider nicht als Trendwende interpretiert werden; es ist höchstens zu hoffen, dass sich die Geschäftsbelastung längerfristig wenigstens auf diesem (sehr hohen) Niveau stabilisieren wird. Die Rückstände sind im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebene Raschheit des Verfahrens nach wie vor viel zu gross. So waren am 31. Dezember 1998 von den nicht sistierten

Geschäften noch eins aus dem Jahr 1994, 13 aus dem Jahr 1995, 33 aus dem Jahr 1996 und 132 aus dem Jahr 1997 nicht erledigt. Nachdem alle Rationalisierungsmassnahmen ausgeschöpft sind, kann die unhaltbare Situation – abgesehen von gesetzgeberischen Massnahmen auf Bundesebene – nur noch durch eine namhafte Personalaufstockung sowohl auf Richter- als auch auf Schreiberstufe Erfolg versprechend angegangen werden (wie mit dem hängigen Personalbegehren beantragt).

2.2.2.3 Im Berichtsjahr fanden 24 Kammersitzungen (davon 4 mit öffentlichen Schlussverhandlungen) statt. Die übrigen Kammerfälle wurden zum Teil aus zeitlichen Gründen auf dem Zirkulationsweg erledigt. Zudem wurden 10 Instruktionsverhandlungen durchgeführt.

An einer erweiterten Abteilungskonferenz wurden wiederum grundsätzliche Rechtsfragen behandelt. Daneben wurden an vier Konferenzen organisatorische Belange der Abteilung besprochen.

2.2.2.4 Im Jahr 1998 wurden insgesamt 186 Urteile beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) angefochten. Bei diesem waren noch 112 Fälle aus dem Vorjahr hängig; erledigt wurden im Berichtsjahr 121 Berner Fälle.

25 Verwaltungsgerichtsbeschwerden hiess das EVG ganz oder teilweise gut (20,7%), 80 wies es ab (66,1%), 3 Verfahren (2,5%) wurden als gegenstandslos erklärt, und auf 13 Beschwerden (10,7%) wurde nicht eingetreten.

## 2.2.3 Französischsprachige Abteilung

### 2.2.3.1 Verwaltungsrecht

Im Jahre 1998 gingen 29 neue französischsprachige Geschäfte aus dem Gebiet des Verwaltungsrechts ein (gegenüber 31 im Jahre 1997). Die häufigsten Fälle betrafen öffentlichrechtliche Abgaben, das Fremdenpolizeirecht, das Baurecht und die Fürsorge. 29 Fälle konnten erledigt werden und 22 wurden auf das Jahr 1999 übertragen (3 davon wurden im Jahre 1996, 6 im Jahre 1997 und 13 im Jahre 1998 eingereicht). Fünf Urteile wurden mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen. Eine Beschwerde wurde abgewiesen und auf eine wurde nicht eingetreten, sodass Ende 1998 noch drei Fälle vor dem Bundesgericht hängig waren. Der Präsident der französischsprachigen Abteilung hat sodann in 20 deutschsprachigen Fällen an Urteilssitzungen der verwaltungsrechtlichen Abteilung in Fünferbesetzung mitgewirkt (Art. 15 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Verwaltungsgerichts vom 18. April 1995).

### 2.2.3.2 Sozialversicherungsrecht

In diesem Bereich sind 1998 275 neue Fälle eingegangen (gegenüber 333 im Jahre 1997). Die Abnahme wurde fast vollständig in den Monaten Juni bis August 1998 verzeichnet; in den übrigen Monaten waren die Eingänge mit denjenigen des Vorjahres vergleichbar. Eine Abnahme der Anzahl Fälle (insgesamt 58) war in erster Linie auf dem Gebiet der Alters- und Hinterlassenenversicherung (-32) und der Arbeitslosenversicherung (-24) festzustellen. Demgegenüber sind die Eingänge im Bereich der Invalidenversicherung erheblich angestiegen (+27, d.h. +50%). Die anderen Bereiche haben eine leichte Abnahme erfahren. Während die Abnahme der Fälle aus der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht eindeutig erklärt werden kann, ist diejenige in der Arbeitslosenversicherung sicher auf einen deutlichen Rückgang der Anzahl der registrierten Arbeitslosen und auf das Einspracheverfahren zurückzuführen. Im Bereich der Invalidenversicherung ist eine erhebliche Zunahme derjenigen Fälle festzustellen, in denen

psychische und psychosoziale Faktoren eine bedeutende Rolle spielen. Schliesslich scheint sich zu bestätigen, dass die Einführung des Einspracheverfahrens auf dem Gebiet der Krankenversicherung per 1. Januar 1996 Früchte trägt, blieben die daherigen Eingänge doch deutlich unter 50 Prozent der im Jahre 1995 verzeichneten. Von den 275 neuen Fällen stammen 170 aus dem Berner Jura, 68 aus dem zweisprachigen Bezirk Biel und 35 aus den deutschsprachigen Bezirken des Kantons. Gestützt auf die entsprechenden internationalen Übereinkommen mit der Schweiz wurden ein Fall in italienischer und ein weiterer Fall in spanischer Sprache eingereicht. Während die Anzahl der Fälle aus dem zweisprachigen Bezirk Biel anstieg (+8), waren die Eingänge aus dem Berner Jura (-58) und den deutschsprachigen Bezirken (-9) des Kantons rückläufig.

1998 konnten 271 Fälle erledigt werden (gegenüber 380 im Jahre 1997) und 140 wurden auf 1999 übertragen (136 waren von 1997 auf 1998 übertragen worden). Davon gehen zwei (sistierte) Fälle auf 1995, zwei Fälle (wovon einer sistiert) auf 1996 und neun Fälle auf 1997 zurück. Die 127 verbleibenden Fälle wurden 1998 eingereicht. Im Berichtsjahr wurden 17 Urteile mit Beschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen (was 6,3% der erledigten Fälle entspricht), wodurch die Anzahl der vor dieser Instanz hängigen Fälle auf insgesamt 33 anstieg (15 davon wurden vor 1998 eingereicht). Von den 19 im Jahre 1998 durch das Eidgenössische Versicherungsgericht erledigten Verfahren wurden 15 Beschwerden abgewiesen und auf 4 wurde nicht eingetreten. Ende 1998 waren somit noch 14 französischsprachige Fälle vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht hängig.

### 2.2.3.3 Bemerkungen

Die Abnahme der Neueingänge Mitte des Berichtsjahres hat es der französischsprachigen Abteilung erlaubt, die im Laufe der vorangegangenen Jahre aufgelaufenen Rückstände ein wenig abzubauen. Die Erledigung dieser, meist komplizierten Geschäfte sowie die Bearbeitung der immer zahlreicheren komplexen Fälle, insbesondere im Bereich der Invalidenversicherung, haben indessen trotz anhaltender Vorrangigkeit des Erledigungsprinzips einen Abbau der Pendenzen verunmöglicht. Im Laufe des Jahres haben sich die Mitarbeitenden der Abteilung zudem dem Aufbau einer Sammlung französischsprachiger Entscheide im EDV-System gewidmet. Obwohl ein solches Arbeitsinstrument in der heutigen Zeit unerlässlich ist, musste darauf bisher aus Zeitgründen und im Hinblick auf die Einführung des neuen Informatiksystems verzichtet werden.

## 2.3 Personal

Im Jahre 1998 mussten drei Kammerschreiberstellen, entsprechend einem Beschäftigungsgrad von insgesamt 230 Prozent, neu besetzt werden. Ausserdem konnten per 1. Juli 1998 im Rahmen einer provisorischen Massnahme zur Bewältigung der Arbeitsüberlastung für die sozialversicherungsrechtliche Abteilung drei ausserordentliche Kammerschreiberinnen angestellt werden.

Der Anteil der auf Kammerschreiberstufe beschäftigten Frauen wurde dabei von 31,5 auf 50 Prozent erhöht.

An seiner Sitzung vom 16. Dezember 1998 hat der Regierungsrat des weiteren sein Einverständnis zur Schaffung zweier Richterstellen und einer Kammerschreiberstelle an der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung gegeben. Er ist damit der Empfehlung der Justizkommission, zwei Richterstellen und zwei Kammerschreiberstellen zu schaffen, nicht gefolgt. Anzumerken ist, dass bereits die Justizkommission dem (minimalen) Begehren des Verwaltungsgerichts (drei Richter- und drei Kammerschreiberstellen) nicht entsprochen hat, dies aus finanziellen Überlegungen. Die Wahl an die beiden Richterstellen soll in der März-Session des Grossen Rates vorgenommen werden, gleichzeitig mit der Ersatzwahl für Verwaltungsrichter Thomas Merkli, der in der Wintersession von der Vereinigten Bundesversammlung zum Bundesrichter gewählt worden ist. Das Verwaltungsgericht ist der Ansicht, dass das Weiterführen der per 1. Juli 1998 provisorisch zugesprochenen Kammerschreiberstellen (wovon eine nach dem Beschluss des Regierungsrates in eine ordentliche Stelle umgewandelt werden soll) unabdingbar ist, und zwar zumindest als ausserordentliche Stellen und während der Einarbeitungsphase der neuen Richter, deren Stellenantritt offenbar nicht vor Sommer 1999 vorgesehen ist.

## 2.4 Informatikprojekte

Im Berichtsjahr hat sich das Gericht mit der notwendigen Modernisierung seines Informatiksystems befasst und konnte vom Betriebssystem DOS auf Windows umsteigen.

Für 1999 ist vorgesehen, in den Räumen des Verwaltungsgerichts ein neues Kabelnetz zu verlegen. Das jetzige – wiederholt erweiterte – Netz bietet keine genügende Sicherheit mehr für ein einwandfreies Funktionieren des Systems.

## 2.5 Andere wichtige Projekte

Bedingt durch die Personalaufstockung sieht sich das Verwaltungsgericht einem Engpass bei den Büroräumlichkeiten gegenüber (Fehlen eines eigentlichen Sitzungszimmers, Mehrfachbelegung von einigen Büros, Einrichtung der Bibliothek im Gang usw.). Auch wenn vorübergehende Lösungen haben gefunden werden können, um jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter einen Arbeitsplatz einzurichten, kann die derzeitige Situation höchstens als Übergangslösung dienen und muss dringend behoben werden.

Bern, 28. Januar 1999

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident: *Rolli*

Der Gerichtsschreiber: *Matti*

