



23.449

Parlamentarische Initiative Erhöhung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 12. Oktober 2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Verordnung der Bundesversammlung¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

12. Oktober 2023

Im Namen der Kommission:

Der Präsident, Carlo Sommaruga

¹ BBl 2023 2396

Übersicht

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates beantragt, die Höchstzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht vorübergehend auf 70 zu erhöhen. Diese temporäre Erhöhung um fünf Stellen soll es dem Gericht ermöglichen, die hohe Arbeitslast zu bewältigen, die sich insbesondere aus der Zunahme an Beschwerden im Asylbereich und aus dem Inkrafttreten des ETIAS-Systems ergibt. Nach dem 31. Dezember 2029 werden die Stellen von Richterinnen und Richter, die pensioniert werden, solange nicht neu besetzt, bis das Bundesverwaltungsgericht wieder höchstens 65 Vollzeitstellen umfasst.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) ist das allgemeine Verwaltungsgericht des Bundes (Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG]²). Es ist unter anderem die Beschwerdeinstanz für Asylgesuche, die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) beurteilt wurden. Mit dem Inkrafttreten des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems ETIAS Ende 2024 wird das BVGer zudem für die Beschwerden von Personen zuständig sein, denen die Einreise in den Schengenraum verweigert wurde.

Die Verwaltungskommission des BVGer wendete sich mit Schreiben vom 10. Mai 2023 an die Gerichtskommission und ersuchte diese um die Schaffung von fünf zusätzlichen Richterstellen, um die zu erwartende Zunahme der Arbeitslast im Zusammenhang mit den Asylgesuchen und dem ETIAS-System bewältigen zu können. Angesichts der Dringlichkeit des Ressourcenbedarfs liess die Verwaltungskommission eine Kopie ihres Schreibens direkt den Kommissionen für Rechtsfragen (RK), den Aufsichtskommissionen und dem Bundesgericht zukommen.

2 Ausgangslage und Entwicklungen

2.1 Stellenbestand des Bundesverwaltungsgerichts

Gemäss Artikel 1 VGG umfasst das BVGer 50 bis 70 Richterstellen (Abs. 3) und wird die genaue Anzahl Richterstellen von der Bundesversammlung in einer Verordnung bestimmt (Abs. 4). Im Weiteren heisst es in Artikel 13 Absatz 1 VGG, dass die Richterinnen und Richter ihr Amt mit Voll- oder Teilpensum ausüben. Das Gesetz sieht hingegen kein System nebenamtlicher Richterinnen und Richter vor wie beim Bundesgericht oder beim Bundesstrafgericht.

Die Verordnung der Bundesversammlung vom 17. Juni 2005 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht³ setzte die Anzahl Richterstellen ursprünglich auf höchstens 64 Vollzeitstellen fest. Im Juli 2008 ersuchte das BVGer um die Schaffung von sechs zusätzlichen Richterstellen, woraufhin die Bundesversammlung allerdings nur eine Stelle schuf, da sie einem in der Aufbauphase befindlichen Gericht zu diesem Zeitpunkt noch keine zusätzlichen Ressourcen genehmigen wollte.⁴ Weitere Gesuche folgten, führten aber lediglich zu zwei befristeten Stellenerhöhungen: fünf Stellen für die Bearbeitung der Beschwerden gegen das Rechtshilfeersuchen der USA im Zusammenhang mit der UBS im Jahr 2010⁵ und vier Stellen für die Bearbeitung der

² SR 173.32

³ AS 2006 2627

⁴ Bericht der RK-S vom 19.2.2009 zur pa. Iv. RK-S 08.501 s. Erhöhung der Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht, BBl 2009 1365; siehe insb. S. 1368.

⁵ Pa. Iv. RK-N 09.475 n. Vorübergehende Erhöhung der Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht.

Beschwerden im Asylbereich im Hinblick auf das Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes (zur deutlichen Verringerung der am Gericht hängigen Geschäfte, um die verkürzten Bearbeitungsfristen einhalten zu können).⁶

In der geltenden Verordnung⁷ ist der Bestand nach wie vor auf 65 Vollzeitstellen festgesetzt. In Artikel 1 Absatz 2 dieser Verordnung heisst es, dass bis zum 31. August 2019 vorübergehend bis zu 69 Vollzeitstellen besetzt werden können, dass nach diesem Datum ausscheidende Richterinnen und Richter jedoch solange nicht ersetzt werden, bis nur noch 65 Vollzeitstellen besetzt sind. Dieser Mechanismus hat gut funktioniert, da seit der vorübergehenden Erhöhung von 2017 der Stellenbestand auf durchschnittlich 65 Stellen zurückgegangen ist (65,1 Stellen verteilt auf 73 Richterinnen und Richter; Stand: 1.09.2023, vorbehaltlich der Besetzung zweier vakanter Stellen in der Wintersession 2023⁸).

2.2 Zunahme der Arbeitslast

Im Jahr 2022 wurden in der Schweiz rund 24 500 Asylgesuche gestellt und somit rund 64 Prozent mehr als 2021. Das SEM rechnet für 2023 bei einem mittleren Szenario mit 27 000 Gesuchen, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass die Zahl der Gesuche durchaus auch 40 000 erreichen könnte.⁹ In den ersten sieben Monaten des Jahres 2023 wurden 4041 Gesuche mehr gestellt als im gleichen Zeitraum 2022. Die Zahl der hängigen Verfahren beim SEM hat sich zwischen Ende 2021 (7144) und Ende 2022 (14 894) mehr als verdoppelt, was eine Erhöhung der Beschwerden beim BVGer um rund 50 Prozent erwarten lässt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass mit Bundesratsbeschluss vom 22. Februar 2023 zusätzlich 180 Stellen beim SEM gutgeheissen wurden. Im Jahr 2022 verzeichnete das BVGer insgesamt 3467 neue Asylbeschwerden, die den Abteilungen IV, V (Asyl) und zum Teil VI (Ausländerrecht) zugewiesen wurden.¹⁰ Während das Gericht im gleichen Zeitraum zwar 3624 Beschwerden erledigte, was einer Erledigungsquote von 105 Prozent entspricht, konnte es die gesetzlich vorgegebenen kurzen Bearbeitungsfristen (5 oder 20 Werktage gemäss AsylG) aufgrund der Komplexität der Angelegenheiten nur in 53 Prozent der Fälle einhalten.

Mit der Inbetriebnahme des ETIAS-Systems, das der automatischen Bearbeitung der Reisegesuche von nicht visumpflichtigen Drittstaatenangehörigen dient, wird die Abteilung VI des BVGer ab Ende 2024 zudem einen neuen Themenbereich abzudecken haben. Der Bundesrat geht in seiner Botschaft von 400 bis 800 möglichen Beschwerden pro Jahr aus, was eine Erhöhung der Arbeitslast der Abteilung VI um 30 bis 60 Prozent bedeuten würde.¹¹

⁶ Pa. Iv. RK-S 16.486 ns. Befristete Aufstockung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht.

⁷ SR 173.321

⁸ 23.206 vbv Bundesverwaltungsgericht. Wahl von zwei Mitgliedern.

⁹ Medienmitteilung des SEM vom 24.1.2023.

¹⁰ Geschäftsbericht 2022 des Bundesverwaltungsgerichts.

¹¹ BBl 2022 1449

Schliesslich sei darauf verwiesen, dass die Abteilung I aufgrund der Amtshilfegesuche mit einer derart grossen Verfahrenslast konfrontiert ist, dass sie ebenfalls die Unterstützung der Abteilung VI benötigt. Bei der Abteilung II gingen rund 230 Beschwerden (bei ca. 2500 Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführern) ein, nachdem die FINMA am 19. März 2023 die Credit Suisse Group AG angewiesen hatte, sämtliche Additional Tier 1 Kapitalinstrumente abzuschreiben; diese Verfahren sind noch hängig¹².

2.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Das BVGer hat verschiedene organisatorische Massnahmen ergriffen, um die gestiegene Arbeitslast zu bewältigen. Durch eine interne Ressourcenumverteilung konnten den Asylabteilungen (IV und V) fünf Gerichtsschreiberstellen und eine 80-Prozent-Richterstelle zugeteilt werden. Zudem wurde ein Teil der Asylverfahren und Amtshilfegesuche der Abteilung VI zugeteilt. Eine weitere halbe Richterstelle erhalten die Asylabteilungen Anfang 2024 von der Abteilung II. Ferner wurden den Asylabteilungen im ordentlichen Budget 2023 neun zusätzliche Gerichtsschreiberstellen zugeteilt.

Das BVGer hält allerdings fest, dass all diese internen Massnahmen bislang nicht ausreichen, um die gestiegene Arbeitslast aufzufangen. Auch die Aufsichtsorgane kamen nach eingehender Prüfung der aktuellen Situation zu diesem Schluss. Das Bundesgericht ersuchte das BVGer vor diesem Hintergrund mit Schreiben vom 26. und 30. Mai 2023 um zusätzliche Informationen über die Bewältigung früherer Rekurswellen im Asylbereich, über die geltenden Regeln für die Nebentätigkeiten der Richterinnen und Richter, über die Auswirkungen der befristeten Ressourcenerhöhung von 2017, über die Effizienz der Teilzeitarbeit, über den Handlungsspielraum für eine temporäre Neuzuteilung der Richterinnen und Richter sowie über die Auswirkungen der Entlastung der Verwaltungskommissionsmitglieder von der Rechtsprechung. Das BVGer teilte dem Bundesgericht in seiner Antwort vom 9. Juni 2023 mit, dass dank der vier befristeten Stellen von 2017 rund 1800 Asylverfahren erledigt werden konnten, sich die Schaffung befristeter Gerichtsschreiberstellen allerdings als wenig wirksam erwiesen hat. Zudem hielt es fest, dass nur acht Richterinnen und Richter mit einem Vollzeitpensum Nebenbeschäftigungen ausüben, wobei für diese ein maximaler jährlicher Aufwand von 100 Stunden, also knapp zwei Stunden pro Woche, angenommen wird. Im Weiteren betonte das BVGer, dass das Teilzeitmodell notwendig ist, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten, vor allem in Anbetracht dessen, dass die Richterinnen und Richter aus der ganzen Schweiz kommen. Schliesslich erklärte es, dass die Entlastung der Verwaltungskommissionsmitglieder in Höhe von 125 Stellenprozenten unter dem realen Aufwand liegt, den die Leitung eines Gerichts mit mehr als 430 Beschäftigten erfordert.

Überzeugt von den detaillierten Ausführungen des BVGer, teilte das Bundesgericht der RK des Ständerates (RK-S) per Schreiben vom 23. Juni 2023 mit, dass es das Gesuch des BVGer als begründet erachtet. Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) bezeichneten das Anliegen des BVGer als «nachvollziehbar», wiesen allerdings

¹² Medienmitteilung des BVGer vom 23. Mai 2023 zum Urteil B-2254/2023.

gleichzeitig darauf hin, einen Mechanismus als sinnvoll zu erachten, mit dem es möglich ist, die Anzahl der Richterstellen bei einem Rückgang der Geschäftslast auch wieder zu reduzieren. Diese Flexibilität solle aber nicht durch befristete Stellen herbeigeführt werden, sondern durch die anstehenden Pensionierungen.

3 **Parlamentarische Initiative**

Die RK-S nahm an ihrer Sitzung vom 10. Mai 2023 Kenntnis vom Gesuch des BVGer und holte zu diesem die Stellungnahme des Bundesgerichts und der GPK ein.

Angesichts der Zustimmung der Aufsichtsorgane (siehe Kap. 2.3) verabschiedete die Kommission am 26. Juni 2023 mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung eine parlamentarische Initiative im Sinne des Gesuchs des BVGer und unter Berücksichtigung des Vorbehalts der GPK.

Die RK des Nationalrates (RK-N) folgte dem Beschluss ihrer ständerätlichen Schwesterkommission am 31. Juli 2023 mit 18 zu 7 Stimmen.

Die RK-S konnte somit den Verordnungsentwurf ausarbeiten und nahm diesen am 12. Oktober 2023 mit 7 zu 1 Stimme und 1 Enthaltung an.

Sie beschloss zudem, auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten, da der Entwurf hauptsächlich die Organisation einer Bundesbehörde betrifft (Art. 3a Abs. 1 Bst. a des Vernehmlassungsgesetzes¹³). Gestützt auf Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes¹⁴, wurde die Kommission bei ihren Arbeiten vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

4 **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Artikel 1 Stellen

Absatz 1

Da die Aufstockung auf 70 Vollzeitstellen nur vorübergehend ist, muss in Absatz 1 weiterhin der Grundsatz verankert sein, dass das Bundesverwaltungsgericht höchstens 65 Vollzeitstellen umfasst.

Absatz 2

Absatz 2 sieht die Möglichkeit einer vorübergehenden Abweichung vom Grundsatz des Absatzes 1 vor. Für eine befristete Dauer ist demnach eine Erhöhung der Vollzeitstellen auf 70 möglich. Sobald die vorliegende Verordnung in Kraft getreten ist, können neue Richterinnen und Richter gewählt werden, bis höchstens 70 Vollzeitstellen besetzt sind. Es wird vorgeschlagen, die Amtsdauer der neu gewählten Richterinnen und Richter nicht zu beschränken, sondern die anstehenden Pensionierungen zur Ver-

¹³ Bundesgesetz vom 18.3.2005 über das Vernehmlassungsverfahren; SR 172.061.

¹⁴ Bundesgesetz vom 13.12.2002 über die Bundesversammlung; SR 171.10.

ringung des Stellenbestands zu nutzen. Die Kommission beantragt, als Datum, nach dem mit der Bestandsreduktion zu beginnen ist, den 31. Dezember 2029 festzulegen. Mit diesem Datum wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Stellen erst nach der Verabschiedung der Verordnung durch die eidgenössischen Räte ausgeschrieben werden können, also frühestens am 15. März 2024. Die Wahl der neuen Richterinnen und Richter für die Amtsperiode 2025-2030 beziehungsweise für deren Rest könnte folglich frühestens in der Sommersession 2024 erfolgen.

Die Richterinnen und Richter können ihr Amt gemäss Artikel 13 Absatz 1 VGG mit Voll- oder Teilpensum ausüben: Es ist also möglich, dass die fünf neuen Richterstellen mit mehr als fünf Personen besetzt werden. Es ist ebenfalls möglich, einen Teil der neu zur Verfügung stehenden Stellenprozente auf die im Teilzeitpensum beim BVGer angestellten Richterinnen und Richter zu verteilen.

Artikel 2 Aufhebung eines anderen Erlasses

Die vorliegende Verordnung ersetzt die bisherige Verordnung vom 17. März 2017 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht.

Artikel 3 Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung unterliegt nicht dem Referendum und tritt am ersten Tag des Monats nach der Schlussabstimmung in Kraft.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts werden gemäss Artikel 36 der Bundespersonalverordnung in der Lohnklasse 33 eingereiht.¹⁵ Die Bruttogehaltsbesoldung der Richterinnen und Richter beträgt gegenwärtig mindestens 213 278 Franken.¹⁶ Die Obergrenze der Lohnklasse 33 liegt bei 250 915 Franken.¹⁷ Die Personalkosten für fünf neue Richterstellen belaufen sich somit auf maximal 1,25 Millionen Franken pro Jahr. Werden weniger Richterstellen besetzt, reduzieren sich diese Kosten entsprechend.

Zu berücksichtigen sind zudem die Kosten der Asylverfahren. Entsprechend den Zahlen der Abteilung IV-V und VI des BVGer für die Jahre 2019 bis 2022 würde ein zusätzliches Team (ein/e Richter/in plus drei Gerichtsschreiber/innen) rund 150 Dossiers pro Jahr erledigen. Die Unterhaltskosten, die der Bund den Kantonen entrichtet, belaufen sich gemäss BVGer¹⁸, gestützt auf die Asylverordnung 2 vom 11. August

¹⁵ Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts, der ordentlichen Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts und der hauptamtlichen Richter und Richterinnen des Bundespatentgerichts (Richterverordnung, SR 173.711.2), Art. 5 Abs. 1.

¹⁶ Richterverordnung (SR 173.711.2), Art. 5 Abs. 3.

¹⁷ Gemäss Lohntabelle 2023 des Bundes.

¹⁸ Schreiben vom 10. März 2023 der Verwaltungskommission des BVGer an die Gerichtskommission.

1999¹⁹ auf rund 1500 Franken monatlich, d. h. 18 000 Franken pro Jahr und pro asylsuchende Person. Die hängigen Fälle würden den Bund somit weit mehr kosten als die zusätzlichen Ressourcen des BVGer.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Rechtmässigkeit

Die Kompetenz der Bundesversammlung, über diese vorübergehende Erhöhung zu befinden, ergibt sich aus Artikel 1 Absatz 4 VGG, gemäss dem die Anzahl Richterstellen von der Bundesversammlung bestimmt wird. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 VGG liegt die Stellenzahl zwischen 50 und 70. Die Bundesversammlung ist folglich berechtigt, für einen bestimmten Zeitraum eine andere Zahl Richterstellen festzulegen, sofern diese zwischen 50 und 70 liegt.

6.2 Erlassform

Gemäss Artikel 1 Absatz 4 VGG bestimmt die Bundesversammlung die Anzahl Richterstellen in einer Verordnung.

¹⁹ Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen; SR 142.312.