



16.486

Parlamentarische Initiative Befristete Aufstockung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

vom 23. Januar 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

23. Januar 2017

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Fabio Abate

Übersicht

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates beantragt, die Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht vorübergehend auf höchstens 69 zu erhöhen. Dadurch soll diesem ermöglicht werden, die Zahl der derzeit hängigen Asylrekurse abzubauen und zur Beschleunigung der Asylverfahren beizutragen, welche die Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 vorsieht. Nach ungefähr zwei Jahren werden die frei werdenden Richterstellen solange nicht neu besetzt, bis das Bundesverwaltungsgericht höchstens 65 Vollzeitstellen umfasst.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) ersuchte die Gerichtskommission (GK) mit Schreiben vom 14. September 2016, aufgrund der Neustrukturierung des Asylbereichs die Richterstellen befristet aufzustocken. Diese Neustrukturierung wurde am 25. September 2015 von den eidgenössischen Räten verabschiedet und wird voraussichtlich am 1. Januar 2019¹ in Kraft treten, da die entsprechende Änderung des Asylgesetzes in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 angenommen wurde. Mit der Neustrukturierung sollen insbesondere die Verfahren beschleunigt werden und die Mehrheit der Verfahren in den Zentren des Bundes abgeschlossen werden; das BVGer wird die Asylrekurse somit rasch bearbeiten müssen. Dieses beantragt vier zusätzliche befristete Richterstellen, um die Anzahl hängiger Rekurse in den Jahren 2017 und 2018 abzubauen und ab 1. Januar 2019 die neuen Fristen einhalten zu können. Da die Gerichtskommission keine Legislativkommission ist, leitete sie das Begehren des BVGer an die Kommissionen für Rechtsfragen weiter mit der Bitte, diesen zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden gesetzgeberischen Massnahmen zu ergreifen.

Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005² über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) umfasst das BVGer 50 bis 70 Richterstellen (Abs. 3) und bestimmt die Bundesversammlung die Anzahl Richterstellen in einer Verordnung (Abs. 4). Gemäss der Verordnung der Bundesversammlung vom 17. Juni 2005³ über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht umfasst das BVGer höchstens 65 Richterstellen.

Nachdem die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (im Folgenden die «Kommission») von der positiven Stellungnahme des Bundesgerichts und der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates zum Begehren des BVGer Kenntnis genommen hatte, beschloss sie am 7. Dezember 2016 ohne Gegenstimme, mittels parlamentarischer Initiative einen Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung auszuarbeiten, in der die Anzahl Richterstellen am BVGer vorübergehend auf höchstens 69 festgelegt wird. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 13. Januar 2017 mit 16 zu 8 Stimmen zu.

Die Kommission konnte somit den Verordnungsentwurf ausarbeiten und nahm diesen am 23. Januar 2017 mit 11 zu 1 Stimme an. Gestützt auf Artikel 112 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes⁴ wurde die Kommission bei ihren Arbeiten vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstützt.

1 AS 2016 3101

2 SR 173.32

3 SR 173.321

4 Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG); SR 171.10.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015

2.1.1 Ausgangslage

Hauptziel der Änderungen des Asylgesetzes vom 25. September 2015 ist es, die Asylverfahren zu beschleunigen. Die Mehrheit der Asylverfahren soll künftig rasch und in Zentren des Bundes rechtskräftig abgeschlossen werden. Um die raschen Verfahren rechtsstaatlich korrekt durchzuführen, soll den Asylsuchenden als flankierende Massnahme ein Anspruch auf eine kostenlose Beratung über das Asylverfahren sowie eine kostenlose Rechtsvertretung gewährt werden. Es soll grundsätzlich zwischen drei Verfahrenskategorien unterschieden werden:

Asylgesuche, bei denen keine weiteren Abklärungen notwendig sind, sollen in einem *beschleunigten Verfahren* mit ausgebauten Rechtsschutz behandelt werden (Art. 26c nAsylG; gemäss Botschaft des Bundesrates⁵ rund 20 % der Asylverfahren). Die Betroffenen werden für die Dauer des Verfahrens und des Wegweisungs-vollzuges in den Zentren des Bundes untergebracht. Dasselbe gilt für die *Dublin-Verfahren* (Art. 26b nAsylG; gemäss Botschaft des Bundesrates rund 40 % der Asylverfahren). Diese beiden Verfahren sollen in den Zentren des Bundes innerhalb von höchstens 140 Tagen rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung.

Sind weitere Abklärungen notwendig, wird ein Asylgesuch im *erweiterten Verfahren* behandelt (Art. 26d nAsylG; gemäss Botschaft des Bundesrates rund 40 % der Asylverfahren). Die Betroffenen werden wie bisher für die Dauer ihres Asylverfahrens den Kantonen zugewiesen. Es soll innerhalb eines Jahres rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung.

Die Vorlage zur Änderung des Asylgesetzes wurde vom Parlament am 25. September 2015 verabschiedet und im Rahmen der Abstimmung vom 5. Juni 2016 von der Stimmbevölkerung mit 66,8 Prozent angenommen. Im Rahmen einer Testphase wurden die neuen Verfahren im Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. August 2015 gemäss unabhängiger Evaluationen erfolgreich erprobt.

Zur Beschleunigung der Asylverfahren müssen Bund, Kantone und Gemeinden die Organisation ihrer Strukturen grundlegend anpassen. Deshalb geht das EJPD nach heutiger Planung davon aus, dass der Erlass in Teilen in Kraft gesetzt wird und im Jahr 2019 vollumfänglich in Kraft tritt. Ab diesem Zeitpunkt sollen in der ganzen Schweiz beschleunigte Asylverfahren nach der neuen Regelung durchgeführt werden.

2.1.2 Behandlungsfristen des Bundesverwaltungsgerichtes

Ein wesentliches Ziel der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 ist es, die Mehrheit der Asylverfahren rasch in Zentren des Bundes abzuschliessen. Daher sollen Asylsuchende, deren Gesuch im Rahmen des beschleunigten Verfah-

⁵ BBl 2014 7991

rens oder des Dublin-Verfahren behandelt wird, für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens in den Zentren des Bundes untergebracht werden. Sie befinden sich damit in der Zuständigkeit des Bundes. Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beträgt 140 Tage. In dieser Zeit sollen die beschleunigten Verfahren und Dublin-Verfahren rechtskräftig abgeschlossen werden, einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung. Diese Höchstdauer kann nur dann angemessen verlängert werden, wenn dies den raschen Abschluss des Asylverfahrens fördert (Art. 24 Abs. 5 nAsylG). Nach Ablauf dieser Höchstdauer werden die Betroffenen den Kantonen zugewiesen (Art. 24 Abs. 4 nAsylG). Die Unterbringung erfolgt dann nicht mehr durch den Bund.

Damit das Ziel von raschen Verfahren in Zentren des Bundes tatsächlich erreicht werden kann, bedarf es auch der Unterstützung durch das BVGer. Obwohl die künftigen Behandlungsfristen des BVGer nicht wesentlich von der heutigen Regelung abweichen und diese weiterhin Ordnungsfristen darstellen, kann die Mehrheit aller Asylverfahren nur dann rasch in den Zentren des Bundes abgeschlossen werden, wenn das BVGer die Entscheide rasch fällen kann. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Mehrheit der Asylsuchenden bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens in der Zuständigkeit des Bundes verbleibt und nicht den Kantonen zugewiesen wird.

Die künftigen Behandlungsfristen für das BVGer sind in Artikel 109 nAsylG geregelt. Im beschleunigten Verfahren beträgt diese bei Beschwerden gegen materiellen Entscheide zwanzig Tage (Art. 109 Abs. 1 nAsylG). Dies entspricht der heute geltenden Regelung (Art. 109 Abs. 4 AsylG).

Im erweiterten Verfahren beträgt die Behandlungsfrist für das BVGer bei Beschwerden gegen materielle Entscheide 30 Tage (Art. 109 Abs. 2 nAsylG). Gemäss geltendem Recht sind dies 20 Tage (Art. 109 Abs. 4 AsylG). Diese Verlängerung wurde damit begründet, dass es sich hier in der Regel um komplexere Asylverfahren handelt.

Bei beiden Verfahrensarten (beschleunigtes und erweitertes Verfahren) beträgt die Behandlungsfrist des BVGer bei Beschwerden gegen Nichteintretensentscheide wie bereits heute fünf Arbeitstage (Art. 109 Abs. 3 nAsylG; Art. 109 Abs. 1 AsylG); darunter fallen auch die Dublin-Verfahren. Die gleiche Frist gilt bei Beschwerden gegen Entscheide, die im Flughafenverfahren ergangen sind und bei Beschwerden gegen die Ablehnung von Asylgesuchen aus sicheren Herkunftsstaaten. In diesen Fällen sowie im beschleunigten Verfahren ist neu vorgesehen, dass die Behandlungsfristen des BVGer nur bei Vorliegen von triftigen Gründen um einige Tage überschritten werden können (Art. 109 Abs. 4 nAsylG).

In den übrigen Fällen (z.B. bei Beschwerden im Rahmen eines Mehrfachgesuches) beträgt die Behandlungsfrist des BVGer 20 Tage. Befindet sich schliesslich eine Person in Auslieferungshaft, so ist es aufgrund des schweren Eingriffs in die persönliche Freiheit wichtig, dass das BVGer den Beschwerdeentscheid besonders rasch fällt. Diese sollen deshalb ausserhalb der Reihe vor allen anderen Beschwerden und unverzüglich behandelt werden (Art. 109 Abs. 7 nAsylG). Die heute geltende Regelung, wonach diese Beschwerden mit besonderer Beförderlichkeit zu behandeln sind

(Art. 109 Abs. 5 AsylG), bringt die notwendige prioritäre Behandlung zu wenig zum Ausdruck.

Abschliessend darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Aufwand des BVGer jeweils auch stark von der Anzahl der eingereichten Asylgesuche abhängt. Aus diesem Grund sollten Massnahmen zur Sicherstellung der Schwankungstauglichkeit auf Ebene BVGer gewährleistet sein, damit dieses bei Belastungsspitzen nicht zum Flaschenhals des Asylsystems wird. In Spitzenzeiten bestünde im Falle von zu knapp angesetzten Personalressourcen beim BVGer unter Umständen die Gefahr, dass das BVGer über die Beschwerden nicht innert der kurzen Fristen entscheiden könnte und es damit zu einer Verlängerung der Verfahrensdauern käme.

2.2 Anzahl Asylrekurse und zusätzlicher Personalbedarf

Ende 2016 waren in den für Asylrecht zuständigen Abteilungen IV und V ungefähr 3000 Rekurse hängig. Die Anzahl eingereicherter Rekurse stieg von 2014 bis 2015 von ungefähr 4830 auf 5660, d. h. um 830 Fälle. Im Jahr 2015 konnten die beiden Abteilungen rund 850 Rekurse mehr erledigen als 2014. Angesichts der derzeitigen geopolitischen Lage dürfte die Anzahl eingelegter Beschwerden in den Jahren 2017 und 2018 bei rund 5200 liegen. Damit die neuen Fristen zur Behandlung der Asylverfahren ab Januar 2019 eingehalten werden können, müsste die Anzahl Pendenzen auf 1200 bis 1300 Verfahren (d. h. 600 bis 650 Verfahren je Abteilung) abgebaut werden. Das BVGer geht davon aus, dass zur Erreichung dieses Ziels vier zusätzliche Richterstellen und ungefähr 13 Gerichtsschreiberstellen erforderlich sind.

2.3 Interne Massnahmen des BVGer

Im Jahr 2013 lancierte die Verwaltungskommission des BVGer das Projekt «GO 2016», das die Überprüfung der Organisationsstruktur des BVGer sowie die Abklärung der Aufgaben, der Verantwortung und der Kompetenzen der Leitungsorgane sowie der Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten bezweckte. Dieses Ziel wurde 2014 vom Gesamtgericht formuliert. In der ersten Projektphase wurde zur Unterstützung ein externes Beratungsbüro herangezogen und eine umfassende Analyse der aktuellen Situation durchgeführt.

Auf der Grundlage der Empfehlungen und der verschiedenen Vorbereitungssitzungen zwischen der Verwaltungskommission, den Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten, Richterinnen und Richtern sowie der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär fasste das Gesamtgericht im November 2015 folgende Beschlüsse, die zum grossen Teil 2016 umgesetzt wurden:

- Schaffung einer sechsten Abteilung, welche für die Geschäfte aus den Rechtsgebieten Ausländer- und Bürgerrecht zuständig ist;
- Anpassung der Sachbereiche der Abteilungen;
- Anpassung der Ressourcen der Abteilungen;
- Abschaffung der Kommission des Gesamtgerichts;

- Stärkung der Kompetenzen der Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten (neuer Art. 14a des Geschäftsreglements für das BVGer; SR 173.320.1).

Bei der Neuzuweisung der Sachbereiche und Ressourcen wurden bestimmte Geschäfte aus dem Bereich der beruflichen Vorsorge von der Abteilung III auf die Abteilung I übertragen, während die Abteilung VI bestimmte Sachbereiche der Abteilungen IV und V übernahm.

Mit der Aufteilung der «Dublin-Fälle» (Asylverfahren mit einer Behandlungsfrist von fünf Tagen) auf die Abteilungen IV, V und VI (anstatt nur auf IV und V) Anfang 2017 wird der Übergangsprozess abgeschlossen. So soll eine grössere Flexibilität bei der Behandlung dieser Fälle mit kurzen Fristen sichergestellt und die Möglichkeit geschaffen werden, die Arbeitslast auf drei Abteilungen zu verteilen. Bei dieser Neuorganisation werden auch Richterinnen bzw. Richter und Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber in die Abteilung VI versetzt.

Durch diese organisatorischen Verbesserungen kann die Effizienz des BVGer erhöht werden.

2.4 Vorgeschlagene Regelung

Die Kommission ist der Auffassung, dass das Parlament die notwendigen Voraussetzungen für die von ihm beschlossene Neustrukturierung des Asylbereichs schaffen muss. Für das BVGer sind diese erst dann gegeben, wenn die Anzahl hängiger Beschwerdeverfahren bis Ende 2018 gesenkt wird, was zusätzliche Personalressourcen erfordert. Sowohl das Bundesgericht als auch die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates unterstützen das Begehren des BVGer. Die zusätzlichen Ressourcen müssen nicht nur Gerichtsschreiber, sondern auch Richter umfassen, damit das Verhältnis zwischen Richtern bzw. Richterinnen und Gerichtsschreibern bzw. Gerichtsschreiberinnen effizient bleibt. Die vier zusätzlichen Richterstellen sind für einen befristeten Zeitraum von höchstens zwei bis drei Jahren vorgesehen. Um eine breite Rekrutierungsbasis zu ermöglichen, beantragt die Kommission, die Richterstellen nicht zu befristen. Die Personalaufstockung wird durch Abgänge, namentlich natürliche Abgänge (Pensionierungen), kompensiert, bis die Anzahl Richterstellen wieder höchstens 65 beträgt.

Die Erhöhung der Anzahl Gerichtsschreiberstellen, für die das BVGer zuständig ist, ist ebenfalls befristet und wird durch natürliche Personalabgänge ausgeglichen.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Stellen

Abs. 1

Der erste Absatz dieser Bestimmung entspricht Artikel 1 Absatz 1 der geltenden Verordnung vom 17. Juni 2005⁶ über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht und wird in der deutschen und der italienischen Fassung nicht geändert. Nur in der französischen Fassung wird ergänzt, dass es sich um Vollzeitstellen handelt, wie dies in der deutschen und der italienischen Version richtigerweise festgehalten ist.

Da die Aufstockung auf 69 Vollzeitstellen nur vorübergehend ist, muss in Absatz 1 weiterhin der Grundsatz verankert sein, dass das Bundesverwaltungsgericht höchstens 65 Vollzeitstellen umfasst.

Abs. 2

In Absatz 2 wird festgehalten, dass eine vorübergehende Ausnahme vom Grundsatz nach Absatz 1 möglich ist. So kann die Anzahl Richterstellen für einen beschränkten Zeitraum auf 69 erhöht werden. Sobald die vorliegende Verordnung in Kraft getreten ist, können neue Richterinnen und Richter gewählt werden, bis höchstens 69 Vollzeitstellen besetzt sind. Das Ende der vorübergehenden Erhöhung der Anzahl Richterstellen wird nicht genau festgesetzt, da vorgeschlagen wird, die Amtsdauer der neu gewählten Richterinnen und Richter nicht zu beschränken. Der Personalbestand wird durch Austritte gesenkt werden, namentlich durch bereits vorhersehbare Pensionierungen. Um dem Anliegen des BVGer, in vier Einheiten für einen Zeitraum von zwei Jahren die Zahl Richterstellen zu erhöhen, Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission als Datum für die Wiederabsenkung des Personalbestandes den 1. September 2019 vor, d. h. ungefähr zwei Jahre nach dem Eintritt der neuen Richterinnen und Richter. Dieser Termin berücksichtigt die Tatsache, dass die Stellen erst nach der Annahme der Verordnung durch die eidgenössischen Räte ausgeschrieben werden können, also frühestens am 17. März 2017. Die Wahl der neuen Richterinnen und Richter wird entsprechend frühestens in der Sommersession 2017 erfolgen.

Nach Artikel 13 Absatz 1 VGG üben die Richterinnen und Richter ihr Amt im Voll- oder Teilpensum aus. Es ist somit möglich, dass die vier neuen Richterstellen durch mehr als vier Personen besetzt werden. Es ist ebenfalls möglich, einen Teil der neuen Stellen durch die Erhöhung des Beschäftigungsgrades der bereits im Teilpensum beim BVGer angestellten Richterinnen und Richter zu besetzen.

Art. 2 Aufhebung eines anderen Erlasses

Die Verordnung vom 17. Juni 2005 ist bereits mehrmals geändert worden. Aus Gründen der Klarheit erscheint es sinnvoll, sie aufzuheben und durch die vorliegende Verordnung zu ersetzen.

⁶ SR 173.321

Art. 3 Inkrafttreten

Die vorliegende Verordnung unterliegt nicht dem Referendum und kann in Kraft treten, sobald sie von der Bundesversammlung verabschiedet wurde, jedoch erst nach der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung. Es wäre folglich möglich, an der Session nach der Schlussabstimmung eine oder einen bzw. mehrere neue Richterinnen und Richter zu ernennen.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Richter und Richterinnen des BVGer werden in der Lohnklasse 33 nach Artikel 36 der Bundespersonalverordnung eingereiht.⁷ Die Bruttojahresbesoldung der Richterinnen und Richter beträgt gegenwärtig mindestens 166 141 Franken.⁸ Die Obergrenze der Lohnklasse 33 liegt bei 237 344 Franken. Für vier neuen Richterstellen belaufen sich die Personalkosten somit auf maximal rund 1 000 000 Franken pro Jahr. Werden weniger Richterstellen besetzt, reduzieren sich diese Kosten entsprechend.

Zu berücksichtigen sind zudem die Kosten der Asylverfahren. Gemäss den Berechnungen des Bundesverwaltungsgerichts sollte ein zusätzliches Richterteam (ein Richter mit drei Gerichtsschreibern) pro Jahr ca. 190 Fälle erledigen, welche ca. 285 Personen betreffen. Die vom Bund zu bezahlenden Unterhaltskosten an die Kantone für diese Anzahl Personen belaufen sich pro Jahr auf 5 130 000 Franken. Die hängigen Fälle würden somit im Ergebnis den Bund weit mehr kosten als zusätzliche Ressourcen am Bundesverwaltungsgericht.

5 Rechtsgrundlagen

5.1 Gesetzmässigkeit

Die Kompetenz der Bundesversammlung, über die vorübergehende Erhöhung zu entscheiden, stützt sich auf Artikel 1 Absatz 4 VGG, nach dem die Bundesversammlung die Anzahl Richterstellen bestimmt. Nach Artikel 1 Absatz 3 VGG umfasst das Gericht 50–70 Richterstellen. Die Bundesversammlung ist somit befugt, für einen beschränkten Zeitraum eine andere Anzahl Richterstellen zu bestimmen, sofern diese zwischen 50 und 70 Stellen liegt.

⁷ Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 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.

⁸ Richterverordnung, Art. 5 Abs. 2.

5.2 Erlassform

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