



12.425

**Parlamentarische Initiative**

**RK-NR.**

**Erhöhung der Zahl  
der Richterstellen  
am Bundesverwaltungsgericht**

**Initiative parlementaire**

**CAJ-CN.**

**Augmentation du nombre  
de postes de juge  
au Tribunal administratif fédéral**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

---

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.12 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.13 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.13 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

---

*Antrag der Mehrheit*

Eintreten

*Antrag der Minderheit*

(Engler, Abate, Bischof, Häberli-Koller, Minder, Schmid Martin)

Nichteintreten

*Proposition de la majorité*

Entrer en matière

*Proposition de la minorité*

(Engler, Abate, Bischof, Häberli-Koller, Minder, Schmid Martin)

Ne pas entrer en matière

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione.

**Seydoux-Christe** Anne (CE, JU), pour la commission: Le projet de modification de l'ordonnance sur les postes de juge au Tribunal administratif fédéral qui vous est soumis prévoit de porter de 65 à 68 au plus le nombre de postes de juge à plein temps auprès du Tribunal administratif fédéral.

Il s'agit ici avant tout d'accorder à ce tribunal, d'une part une plus grande marge de manoeuvre en ce qui concerne l'occupation des postes de juge et, d'autre part, de permettre une réaction plus rapide en cas de ressources en personnel insuffisantes.

Depuis 2005, l'ordonnance sur les postes de juge au Tribunal administratif fédéral a déjà été modifiée à plusieurs reprises. Or les modifications de cette ordonnance par le biais d'initiatives parlementaires sont des procédures relativement lourdes et compliquées. En fixant un nombre maximal de postes de juge dans l'ordonnance, il serait plus facile d'adapter le nombre effectif de juges aux besoins du Tribunal administratif fédéral – qui est, il faut le rappeler, un tribunal de première instance – sans qu'il soit nécessaire de procéder à une révision de l'ordonnance pour chaque poste supplémentaire. Il s'agit également d'éviter que l'Assemblée fédérale soit une nouvelle fois contrainte d'agir dans l'urgence, comme cela a été le cas suite à la conclusion de l'accord d'entraide administrative relative à UBS.



Le 6 octobre 2011, le Tribunal administratif fédéral a écrit aux Commissions des affaires juridiques des deux conseils pour leur demander de réviser cette ordonnance et de porter le nombre de juges à 70 au lieu de 65. La Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé le 29 mars 2012 de déposer une initiative parlementaire visant à modifier ladite ordonnance, mais d'augmenter le nombre de juges de 3 postes au plus en le faisant passer à 68. Le 11 novembre 2012, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a adopté le projet de modification qui vous est soumis par 15 voix contre 1.

Dans une lettre du 18 octobre 2012, le Tribunal administratif fédéral a fourni des explications supplémentaires. Il souhaiterait pouvoir réagir de manière dynamique aux variations dans sa charge de travail.

Il faut bien préciser et relever qu'il ne s'agit pas d'élire des juges à titre préventif, mais bien de pourvoir des postes en cas de besoins concrets, puis de les supprimer le cas échéant lorsque ces besoins ont disparu. Il appartiendra dans tous les cas à la Commission judiciaire d'examiner si une demande d'augmentation est justifiée. Il faut ici relever que le Tribunal administratif fédéral, contrairement au Tribunal fédéral, ne peut pas recourir à des juges suppléants en cas de surcharge de travail. Par ailleurs, la possibilité de transférer des juges d'une cour à l'autre reste limitée. Par exemple, un juge des Cours IV ou V qui traite depuis de très nombreuses années des recours en matière d'asile ne peut pas passer sans autre à une cour qui s'occupe de fiscalité et de libéralisation du marché de l'énergie.

S'agissant de ses besoins actuels concrets, le Tribunal administratif fédéral estime que la Cour III, qui s'occupe des domaines du droit des étrangers, de la santé et des assurances sociales, a besoin de deux postes de juge supplémentaires pendant une période de quatre à cinq ans. Cette cour est très chargée et n'a pas pu réduire les affaires en suspens, contrairement aux autres cours. Pour regarder ce qu'il en est exactement, je vous renvoie au rapport de gestion 2012 du Tribunal administratif fédéral. Ce tribunal s'attend à une forte augmentation du nombre de recours déposés devant la Cour III, notamment en raison d'une nouvelle réglementation des tarifs hospitaliers et des planifications hospitalières entrée en vigueur le 1er janvier 2012 et du réexamen prévu des rentes AI accordées en raison de troubles psychosomatiques sans cause objectivable dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision 6a de la loi sur l'assurance-invalidité.

La Cour I, compétente en matière de droit des infrastructures, de droit financier et de droit du personnel, devrait également avoir besoin de postes supplémentaires à moyen terme, en raison de la révision du droit du personnel de la Confédération et de la libéralisation du marché de l'énergie qui, selon le Tribunal administratif fédéral, devraient entraîner une augmentation du nombre de recours déposés devant cette cour.

Le Tribunal fédéral, qui est l'autorité de surveillance du Tribunal administratif fédéral, a exprimé son scepticisme quant à cette demande de modification de l'ordonnance sur les postes de juge. Il a néanmoins reconnu que le nombre de cas en suspens et la durée des procédures au Tribunal administratif fédéral étaient encore et toujours trop élevés. Il estime que le fait de conférer une marge de manoeuvre plus grande au Tribunal administratif fédéral est en fin de compte une question d'ordre politique.

#### AB 2013 S 187 / BO 2013 E 187

Le Conseil fédéral – Madame la conseillère fédérale Sommaruga s'exprimera certainement sur ce point – rejoint le Tribunal fédéral dans son appréciation. Il estime qu'il n'y a pas de tendance justifiant une augmentation du nombre de postes quant à la quantité d'affaires traitées et que par ailleurs, en cas d'augmentation subite de la charge de travail, le Tribunal administratif fédéral peut réagir par l'engagement de greffiers. Il rejoint donc le Tribunal fédéral en estimant que le point de savoir si le Tribunal administratif fédéral doit avoir une réserve de postes de juge est une question en définitive d'ordre politique.

Le Conseil national a suivi sa Commission des affaires juridiques et a approuvé la modification d'ordonnance qui vous est soumise par 110 voix contre 50. Votre Commission des affaires juridiques est partagée, puisqu'en tant que présidente, j'ai usé de la faculté de trancher avec ma voix prépondérante en faveur de cette modification. Une minorité a été déposée. Je vous invite donc à entrer en matière sur cette modification de l'ordonnance et à l'accepter.

**Engler** Stefan (CE, GR): In dieser Sache stützen wir uns auch auf den Antrag des Bundesrates, der dem Bundesverwaltungsgericht nicht auf Vorrat neue Richterstellen zur Verfügung stellen möchte. Der Bundesrat wird in dieser Auffassung unterstützt durch das Bundesgericht als Aufsichtsorgan des Bundesverwaltungsgerichtes. Eine starke Minderheit beantragt Ihnen, nicht auf diese Vorlage einzutreten, weil wir der Auffassung sind, dass diese Erhöhung der Zahl der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt ist. Die Begründung ergibt sich im Wesentlichen aus der Stellungnahme, die der Bundesrat zu diesem Anliegen abgegeben hat. In dieser Stellungnahme ist, wie bereits ausgeführt, auch die Meinung des Bundesgerichtes enthalten.



Es wird ins Feld geführt, die Geschäftszahlen des Bundesverwaltungsgerichtes würden eine Erhöhung der Zahl der Richter am Bundesverwaltungsgericht erfordern. Die aktuellen Zahlen sind diese Wochen bekannt geworden, nämlich im Geschäftsbericht 2012 der eidgenössischen Gerichte. In Tat und Wahrheit ist es so, dass die Geschäftszahlen des Bundesverwaltungsgerichtes zurückgehen, dass die Pendenzen am Jahresende auf 4316 abgenommen haben. Im Jahre 2008, das war vor der letzten Diskussion um die Zahl der Richterstellen, waren es noch rund 8000 gewesen. Die Pendenzen haben also von 8000 auf 4316 abgenommen. Die Geschäftszahlen des vergangenen Jahres bestätigen den Eindruck, dass eine Aufstockung der Richterstellen nicht notwendig ist.

Im Gesuch des Bundesverwaltungsgerichtes wurde ja gerade nicht der Asylbereich erwähnt, der zusätzliche Richterstellen notwendig machen würde. Und sieht man sich an, wie sich der Verlauf der Pendenzen in den verschiedenen Abteilungen in den letzten Jahren entwickelt hat, so sieht man Folgendes: Bis auf die Abteilung III zeigt sich eine erfreuliche Entwicklung. Diese gute Entwicklung bedeutet, dass der Pendenzenberg Jahr für Jahr zurückgegangen ist. Das ist in der Abteilung III zugegebenermassen nicht so. Dort, wo Sozialversicherungsfälle, Fälle der öffentlichen Gesundheit sowie Ausländer- und Bürgerrechtsfälle behandelt werden, ist das Bundesverwaltungsgericht mit einer hohen Anzahl von Pendenzen konfrontiert, die in nächster Zeit substanziell abgebaut werden müssen, will man nicht eine schlechte Entwicklung noch fortsetzen.

Jetzt glaubt aber die Minderheit Ihrer Kommission, dass das mit dem aktuellen Bestand an Richtern möglich ist, zumal von den 65 möglichen Richterstellen Ende 2012 nur 62,6 Stellen besetzt waren. Im Vordergrund muss stehen, den geltenden Plafond auszuschöpfen und entsprechend diese Richterstellen dafür zu nutzen, die Pendenzen in der Abteilung III abzubauen. Es ist auch denkbar, dass innerhalb des Bundesverwaltungsgerichtes mindestens zeitweise Umlplatzierungen von Richtern zwischen den Abteilungen vorgenommen werden, um die Geschäftslast in der Abteilung III abbauen zu können.

Es wurde erwähnt, dass eine Lösung auch darin liegen könnte, die Zahl der Gerichtsschreiberstellen zu erhöhen. Vor allem im Vergleich mit dem Bundesgericht sieht man, dass das Bundesverwaltungsgericht diesbezüglich hinterherhinkt.

Es wurde von der Kommissionspräsidentin gesagt, man befürchte am Bundesverwaltungsgericht eine Flut von Fällen im Bereich der IV und der Krankenversicherungsgesetzgebung. Eine erhebliche Mehrbelastung daraus lässt sich aufgrund des Geschäftsberichtes 2012 aber nicht ableiten. Die entsprechenden Gesetzgebungen waren 2012 bereits in Kraft, und es ist nicht zu einer Explosion an neuen Fällen in diesen Bereichen gekommen.

Es bleibt noch das Argument einer Schwemme von neuen Fällen im Bereich der Spitalplanungen und der Spitaltarife. Ich glaube, auch hier ist es nicht richtig, solche Fälle als Monsterfälle darzustellen. In diesen Bereichen liegen der Entscheidungsfindung jeweils ausführliche Stellungnahmen der Vorinstanz und der Parteien vor, ebenso fundierte Beurteilungen des Bundesamtes für Gesundheit und möglicherweise auch noch der Preisüberwachung. Zumal auch den Kantonen ein gewisser Beurteilungsspielraum in diesen Fragen zusteht, dürfte der neue, zusätzliche Aufwand nicht derart gross sein, dass man zum heutigen Zeitpunkt die Zahl der Richterstellen erhöhen müsste. Am Bundesverwaltungsgericht werden viele andere Fälle und Beschwerden beurteilt, die in ihrer Komplexität mindestens so aufwendig sind; ich denke da an den Infrastrukturbereich oder auch an das Kartellrecht.

Zusammengefasst: Die Minderheit möchte nicht, dass auf Vorrat Stellen geschaffen werden. Wir glauben nach einer eingehenden Überprüfung, dass das mit dem heutigen Plafond zu bewältigen ist. Wäre dem nicht so und würde sich in zwei Jahren zeigen, dass wir die Situation falsch eingeschätzt haben, bestünde die Möglichkeit, in einem relativ schnellen Verfahren die Verordnung anzupassen. So war das auch in den Jahren 2009 bzw. 2010 der Fall, als man vorübergehend die Anzahl Richterstellen erhöhte, um im Zusammenhang mit den Amtshilfefällen im Fiskalbereich, die UBS-Kunden in den USA betrafen, die Arbeit zu bewältigen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

**Recordon** Luc (G, VD): Je voudrais très brièvement dire que, vu du point de vue des membres de la Commission judiciaire, qui donc est mixte entre notre conseil et le Conseil national, il est indiscutable que le Tribunal administratif fédéral connaît des difficultés de recrutement. Cela nous a occupés d'ailleurs lors d'une récente séance de la sous-commission que je préside; nous avons reçu le président du Tribunal administratif fédéral et nous voyons qu'il faut être capable de pouvoir montrer de la souplesse dans certaines circonstances et qu'il est probablement nécessaire d'avoir une certaine réserve de postes. Il peut y avoir des variations très grandes de la charge de travail dans un tribunal qui connaît des cours aussi différenciées et, à l'intérieur même de certaines cours, nécessite d'ailleurs des compétences très particulières. Il y a aussi la question de l'éloignement, le Tribunal administratif fédéral étant à Saint-Gall, ce qui pose de sérieux problèmes de recrutement, plus



d'ailleurs des juges que des greffiers curieusement – les greffiers sont en général beaucoup plus jeunes; cela peut s'expliquer.

Tout cela pour vous dire que je crois que la proposition très mesurée qui – la rapporteure l'a dit – ne signifie pas encore des créations de postes en elles-mêmes, mais une certaine souplesse offerte, est une bonne solution et je vous invite à entrer en matière et à adopter le projet.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Was die Kommission wie auch den Bundesrat und das Bundesgericht betrifft, besteht sicher Einigkeit darüber, dass wir alle ein Interesse daran haben, dass unsere Gerichte genügend Ressourcen haben, um die Fälle, die ihnen vorliegen, rasch erledigen zu können.

Jetzt ist es einfach so, dass die letzte unbefristete Anpassung der Richterstellenverordnung aus dem Jahr 2009 datiert. Damals wurde die Stellenzahl von 64 auf 65 erhöht,

AB 2013 S 188 / BO 2013 E 188

damit eine zusätzliche Richterin oder ein zusätzlicher Richter für die italienische Sprache gewählt werden konnte. Es gab damals Anträge auf eine weiter gehende Erhöhung der Richterzahl; diese wurden vom Bundesgericht, vom Bundesrat und schliesslich dann auch von einer Mehrheit des Parlamentes abgelehnt.

Jetzt stellt sich natürlich die Frage, was seit der letzten Verordnungsrevision im Jahr 2009 gelaufen ist. Anhand der Geschäftsberichte kann man sehen, dass die zahlenmässig dokumentierte Belastung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht zugenommen hat. Die Eingänge und die Erledigungen blieben trotz einiger Schwankungen relativ konstant. Eine wichtige Kennzahl, nebst Eingängen und Erledigungen, ist auch die Frage, wie viele Pendenzen übertragen wurden, das heisst, welches der Stand der Pendenzen am Jahresende war. Von Ende 2008 bis 2012 konnte das Bundesverwaltungsgericht diese Pendenzen immerhin von knapp 8000 auf gut 4300 senken.

Es wäre vermutlich schwierig zu begründen, warum man die 2009 verworfene zusätzliche Aufstockung der Richterstellen jetzt nachholt, obschon nach der Geschäftsstatistik die Belastung des Gerichtes eindeutig abgenommen hat. Das Bundesverwaltungsgericht befürchtet aber – ich habe dafür auch Verständnis –, dass man aufgrund von neuen oder anstehenden Gesetzesrevisionen plötzlich wieder mit einer Zunahme von Beschwerden rechnen muss. Die Auswirkungen von Änderungen des materiellen Rechts auf die Anzahl von gerichtlichen Streitigkeiten kann man erfahrungsgemäss schwer abschätzen; das ist schwer vorhersagbar. Dann spielt immer auch die wirtschaftliche Entwicklung eine Rolle, je nach Rechtsbereich kann diese als Katalysator oder als Bremse wirken. Ferner können wir Grossereignisse oder Grossprojekte kaum beeinflussen. Hier wissen wir dann einfach auch nicht von vornherein, was auf uns zukommt.

Wegen der grossen Unsicherheiten von Prognosen empfiehlt es sich aus Sicht des Bundesrates, namentlich bei einem grösseren Gericht, die Schwankungen vorerst intern auszugleichen, im Wissen darum, dass das nicht immer möglich ist, weil die Stellen zum Teil doch auch ziemlich spezialisiert sind. Es empfiehlt sich, dass man mindestens versucht, intern auszugleichen, bevor man die Zahl der Richterstellen verändert respektive erhöht. Der Bundesrat teilt auch in dieser Hinsicht die Auffassung des Bundesgerichtes.

Noch ein Hinweis: Es wurde bereits von Herrn Ständerat Engler gesagt, dass die Änderungen des Invaliden- und des Krankenversicherungsgesetzes auch ein Argument waren, weshalb das Bundesverwaltungsgericht mehr Stellen beantragt hatte. Diese Stellen waren letztes Jahr bereits besetzt, und trotzdem hat die Zahl der Eingänge bei der Abteilung III des Bundesverwaltungsgerichtes, die sich mit den Sozialversicherungsstreitigkeiten befasst, nicht zugenommen, sondern sogar leicht abgenommen.

Aus diesen Gründen sehen der Bundesrat wie auch das Bundesgericht zum heutigen Zeitpunkt – ich betone: zum heutigen Zeitpunkt – keinen wirklichen Bedarf für die Schaffung von zusätzlichen Richterstellen. Der Bundesrat beantragt Ihnen daher, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen und zum heutigen Zeitpunkt auf eine Änderung der Richterstellenverordnung nicht einzutreten.

Herr Ständerat Engler hat es gesagt – das ist auch die Meinung des Bundesrates -: Wenn Bedarf da ist, kann man gerade mit der Verordnung sehr schnell reagieren. Ich möchte hier auch zuhänden des Bundesverwaltungsgerichtes signalisieren, dass der Bundesrat wirklich bereit ist, Hand zu schnellen Anpassungen zu bieten, wenn sich das als notwendig erweisen sollte.

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Votiamo sulla proposta di non entrata in materia della minoranza. La maggioranza propone di entrare in materia

*Abstimmung – Vote*

Für Eintreten ... 13 Stimmen

Dagegen ... 27 Stimmen





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2013 • Achte Sitzung • 14.03.13 • 08h15 • 12.425  
Conseil des Etats • Session de printemps 2013 • Huitième séance • 14.03.13 • 08h15 • 12.425



(0 Enthaltungen)

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Con questo, il Consiglio non entra in materia. Il disegno ritorna al Consiglio nazionale.

