



16.486

Parlamentarische Initiative

RK-SR.

Befristete Aufstockung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Initiative parlementaire

CAJ-CE.

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

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.02.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.17 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.03.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.17 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Schwander, Egloff, Geissbühler, Nidegger, Reimann Lukas, Tuena, Vogt, Walliser, Zanetti Claudio)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Schwander, Egloff, Geissbühler, Nidegger, Reimann Lukas, Tuena, Vogt, Walliser, Zanetti Claudio)

Ne pas entrer en matière

Fehlmann Rielle Laurence (S, GE), pour la commission: Le Parlement a été saisi d'une demande du Tribunal administratif fédéral afin de porter temporairement le nombre de juges de 65 à 69.

Ce projet a été examiné pendant trois séances. Après avoir été rejeté par notre commission en octobre 2016, la commission du Conseil des Etats a demandé l'avis des Sous-commissions Tribunaux/MPC des Commissions de gestion, qui ont recommandé d'approuver l'augmentation temporaire du nombre de juges.

Cette demande a pour but de résorber rapidement le nombre de cas en suspens liés aux demandes d'asile. Il faut rappeler que cette requête trouve son origine dans le résultat de la votation populaire de juin 2016, qui a abouti à l'adoption de la révision du droit d'asile, dont le coeur réside dans l'accélération des procédures.

Pour le Tribunal administratif fédéral, cela signifie que les cas doivent être traités dans des délais très courts. Afin d'y arriver, il faudra que le Tribunal soit à jour avec les cas en suspens pour être prêt pour l'entrée en vigueur, en 2019, de la révision de la loi sur l'asile.

Les représentants de l'administration ont rappelé qu'à sa création, il y a dix ans, le Tribunal administratif fédéral avait hérité de 8000 cas en suspens. Il a réussi à en traiter 4000, mais, dans le domaine de l'asile, il y avait encore 2743 cas pendants à fin septembre 2016. Actuellement, le Tribunal administratif fédéral s'occupe en priorité des cas Dublin qui doivent être traités en cinq jours.





On nous a aussi expliqué que des efforts avaient été faits pour réorganiser le Tribunal administratif fédéral, qui est passé de cinq à six cours.

Le nombre de cas traités dans le domaine de l'asile a augmenté: 900 cas de plus traités en 2015 par rapport à 2014. Les deux cours compétentes en matière d'asile sont capables de traiter un maximum de 5200 cas par an, mais il y aura probablement environ 1000 cas supplémentaires par année. Le Tribunal administratif fédéral a atteint ses limites avec les ressources actuelles.

Il a encore été précisé que, pour assurer la qualité des décisions, l'accompagnement juridique serait plus important que par le passé.

Durant la phase de test réalisée à Zurich, l'administration a constaté que le nombre de recours avait baissé d'un tiers. Le délai de recours ayant été réduit de 30 à 10 jours, le Tribunal administratif fédéral doit les traiter plus rapidement aussi.

Pour toutes ces raisons, le Tribunal administratif fédéral a introduit cette demande d'augmentation temporaire et exceptionnelle de quatre juges. Il convient aussi de spécifier qu'après deux ans le nombre de juges sera diminué pour cause de départs à la retraite.

Un commissaire souhaitait savoir si l'engagement de juges supplémentaires s'accompagnerait de l'engagement de personnel administratif et si cela entraînerait d'autres frais. On lui a répondu que des greffiers supplémentaires seraient certainement engagés pour une durée indéterminée en raison d'une fluctuation assez importante au sein du Tribunal administratif fédéral, mais qu'il n'y aurait pas d'autres frais induits. A une autre interrogation sur le fait de transférer des juges d'une cour à une autre, la réponse a été que cela était difficile, d'une part, parce que des problèmes de langue se posaient et, d'autre part, parce que les autres cours étaient déjà très chargées.

Tous les groupes, à l'exception de celui de l'UDC, ont accepté le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral, afin que celui-ci puisse engager quatre juges supplémentaires. Plusieurs commissaires ont relevé que, dans un souci de cohérence, les partis qui ont soutenu la révision du droit d'asile devaient aussi en accepter les conséquences.

Les membres de la commission appartenant au groupe UDC, opposés au projet d'ordonnance, ont estimé que, avec une meilleure organisation et une bonne gouvernance, le Tribunal pouvait absorber 1200 cas supplémentaires et parvenir à traiter 9000 cas sans ressources additionnelles, comme cela avait été le cas en 2009. Ils estiment en outre qu'avec 30 nouveaux greffiers et 15 nouveaux collaborateurs, il y a assez de ressources humaines. C'est pourquoi ils se sont prononcés contre cette proposition.

La commission s'est réunie une nouvelle fois hier pour entendre la représentante de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, qui prône l'adoption de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral dans le sens de la demande du Tribunal administratif fédéral.

La commission a donc décidé, par 16 voix contre 9, d'entrer en matière et d'adopter ladite ordonnance. Elle engage le conseil à la suivre.

Arslan Sibel (G, BS), für die Kommission: Am 5. Juni 2016 hat das Stimmvolk das neue Asylgesetz angenommen. Nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2019 wird eine Beschleunigung der Asylverfahren und Beschwerdeverfahren erwartet. Mit einem Schreiben vom 14. September 2016 ersuchte die Verwaltungskommission des Bundesverwaltungsgerichtes die Gerichtskommission, die Richterstellen befristet aufzustocken. Eine Aufstockung sei aufgrund der Neustrukturierung notwendig. Gemäss dem Bericht der Kommission für Rechtsfragen waren Ende 2016 in den für Asylrecht zuständigen Abteilungen IV und V ungefähr 3000 Rekurse hängig. Die Zahl der eingereichten Rekurse stieg von 2014 bis 2015 um 830 Fälle. In den Jahren 2017 und 2018 werde die Zahl der eingereichten Beschwerden bei voraussichtlich 5200 liegen. Um die neuen Fristen zur Behandlung der Asylverfahren ab Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes einzuhalten, müsste man die Zahl der Fälle jedoch auf 1200, 1300 abbauen. Um dies zu erreichen, sind gemäss Bundesverwaltungsgericht vier zusätzliche Richterstellen und ungefähr dreizehn Gerichtsschreiberstellen notwendig. Mit den beantragten vier

AB 2017 N 78 / BO 2017 N 78

zusätzlichen befristeten Richterstellen soll die Zahl der hängigen Rekurse in den Jahren 2017 und 2018 abgebaut werden.

Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 umfasst das Bundesverwaltungsgericht 50 bis 70 Richterstellen. In Absatz 4 ist geregelt, dass die Bundesversammlung die Anzahl der Richterstellen in einer Verordnung bestimmt. Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage besitzt die Bundesversammlung die Kompetenz, über eine vorübergehende Erhöhung der Richterstellen zu entscheiden,



sofern die Zahl zwischen 50 und 70 Stellen liegt.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat am 6. Dezember 2016 beschlossen, mittels einer parlamentarischen Initiative einen Entwurf für eine Verordnung der Bundesversammlung auszuarbeiten, in der die Anzahl der Richterstellen des Bundesverwaltungsgerichtes vorübergehend auf höchstens 69 festgelegt wird. Nachdem die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates diesem Beschluss zugestimmt hatte, wurde die vorliegende Verordnung ausgearbeitet und verabschiedet. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates ist gestern mit 16 zu 9 Stimmen auf die Vorlage eingetreten und hat dem Beschluss des Ständerates zugestimmt.

Eine Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass die hohe Zahl der Pendenzen darauf zurückzuführen sei, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht gut organisiert sei und dass deshalb nicht effizient gearbeitet werde. Das Bundesverwaltungsgericht habe in der Vergangenheit bereits gezeigt, dass es mit den gleichen Ressourcen zahlreiche Fälle bearbeiten könne; dies sollte auch heute möglich sein.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist hingegen der Meinung, dass eine Aufstockung gerechtfertigt und notwendig ist. Wenn die mit dem neuen Asylgesetz verlangte Beschleunigung der Verfahren umgesetzt werden soll, müssen hierfür auch die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Auch wenn die Aufstockung beim Bundesverwaltungsgericht bei gleichzeitigem Abbau des Verwaltungspersonals widersprüchlich erscheint, wird eine temporäre Aufstockung aufgrund der hängigen Fälle für notwendig erachtet. Es wurde positiv bewertet, dass die neuen Richter nicht befristet angestellt werden, denn so können die besten Kandidaten für die Stellen gefunden werden. Dass die Personalaufstockung durch Abgänge, namentlich natürliche Abgänge wie z. B. Pensionierungen, kompensiert wird, bis die Anzahl Richterstellen wieder höchstens 65 beträgt, wird von der Kommission begrüsst.

Im Namen der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Das Volk hat die Änderung des Asylgesetzes am 5. Juni 2016 gutgeheissen. Gestützt auf diese Abstimmung erfolgt die Neustrukturierung auf den 1. Januar 2019. Es ist allen klar, auch der SVP, dass das Bundesverwaltungsgericht durch die Neustrukturierung aufgrund dieser Abstimmung gefordert ist und die Rekurse, die Beschwerden, beschleunigt behandeln muss. Das ist und war ja auch das Ziel. Nun geht es um die Frage, wie wir das beim Bundesverwaltungsgericht erreichen.

Wir von der Minderheit sind klar der Meinung, dass es diese neuen, zusätzlichen Stellen, diese Aufstockung, nicht braucht. Wir haben beim Bundesverwaltungsgericht 65 Richterinnen und Richter, und wir haben sechs Abteilungen. Wenn wir Richterinnen und Richter anstellen, machen wir immer auch darauf aufmerksam, dass es eben angebracht ist, wenn sich die Abteilungen untereinander aushelfen. Ich meine, dass diese Lösung, dieser Ansatz auch geprüft werden muss. Die Geschäftslast ist nicht in allen Abteilungen gleich gross. Wir sehen es bei den Fallzahlen; die Anzahl Fälle ist schwankend. Es ist durchaus möglich, dass andere Abteilungen weniger Fälle haben, dass dort mehr Luft vorhanden ist. Dann können sie in den Asylabteilungen aushelfen. Das ist der eine Punkt.

Der andere Punkt ist – das wurde von den Kommissionssprecherinnen bereits gesagt –, dass das gleiche Gericht mit 65 Richtern im Jahr 2008 schon 1200 Fälle mehr behandelt hat als aktuell, notabene mit wesentlich weniger Gerichtsschreibern und mit weniger Personal im Sekretariat. Die Effizienz des Gerichtes ist also massiv zurückgegangen. Wir wissen alle, warum das so ist: Wir haben am Bundesverwaltungsgericht organisatorische und personelle Probleme. Wir können doch jetzt nicht einfach hingehen und sagen: Das interessiert uns nicht, wir stocken jetzt einfach auf, weil wir unbestrittenermassen neue Fälle haben, Fälle, die beschleunigt behandelt werden müssen. Das geht nicht an. Das Bundesverwaltungsgericht hat in früheren Jahren gezeigt, dass es möglich ist, mit weniger Personal mehr Fälle zu behandeln. Diese Chance müssen wir dem Bundesverwaltungsgericht geben. Es ist eine Chance, sich so zu organisieren, dass es mehr Fälle behandeln kann.

Sie müssen die Leute auch entsprechend ausbilden. Das ist Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichtes und nicht, einfach immer zu uns zu kommen und zu sagen: Wir brauchen neue Leute. Sie müssen zuerst einmal ihre Probleme lösen, bevor sie neue Stellen beantragen. Das ist der Ansatz, den wir hier verfolgen.

Wir haben natürlich noch ein anderes Problem. Wir sagen jetzt: Diese vier Richter sorgen in den Jahren 2017 und 2018 dafür, dass Pendenzen abgebaut werden. Was passiert, wenn diese Pendenzen genau in diesen Abteilungen nicht abgebaut werden? Bei der Lösung, die wir heute auf dem Tisch haben, kann es passieren, dass es am Tag nach dem 31. August 2019 wieder 65 Richterinnen und Richter sind. Es kann durchaus sein, dass zwischen August und Dezember 2019 aufgrund der Altersstruktur vier Rücktritte erfolgen. Schauen Sie das mal an, das ist durchaus möglich. Dann gibt es ab dem 31. August bzw. ab dem 31. Dezember 2019 auf



einen Schlag vier Richter weniger. Was machen wir dann, wenn die Pendenzen nicht abgebaut sind? Dann müssen die anderen Abteilungen aushelfen, was wir mit unserem Antrag bereits heute verfolgen. Wir von der Minderheit sind klar der Meinung, dass das Aushelfen unter den Abteilungen der erste Ansatz ist und dass das auch durchaus möglich ist. Ich bitte Sie, die Minderheit zu unterstützen.

Amherd Viola (C, VS): Diese Vorlage ist ganz einfach zu verstehen. Es geht um die Umsetzung des Volkswillens. Im letzten Jahr wurde die Revision des Asylgesetzes vom Volk mit einer klaren Mehrheit angenommen. Ein Kernpunkt der Revision war die Beschleunigung der Verfahren. Diese Beschleunigung wurde von der Stimmbevölkerung explizit gewünscht, und auch wir von der CVP haben das Anliegen unterstützt. Schnelle Verfahren führen zu Rechtssicherheit und dazu, dass Personen, deren Asylantrag abgelehnt wird, rasch den entsprechenden Entscheid bekommen.

Konsequenterweise unterstützt die CVP-Fraktion eine, ich betone, befristete Aufstockung der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht von 65 auf 69, damit der aktuell bestehende Pendenzenberg abgebaut werden kann und die Gerichtsbehörde beim Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes im Jahre 2019 auf der Startlinie losspurten kann und nicht mit einem Handicap beginnen muss. Gerichtintern wurden bereits Optimierungen vorgenommen, viel mehr kann da nicht mehr herausgeholt werden. Die Verfahrensbeschleunigung zu beschliessen, die dafür notwendigen Mittel aber zu verweigern stellt eine krasse Missachtung des Volkswillens dar. Die CVP ist nicht bereit, das Volk derart zu verschaukeln. Die Beschleunigung der Asylverfahren soll nicht zu einer Fata Morgana verkommen, sie soll in die Praxis umgesetzt werden.

Deshalb bittet Sie die CVP-Fraktion, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Merlini Giovanni (RL, TI): Il nostro gruppo parlamentare entrerà in materia, condividendo la sostituzione dell'ordinanza dell'Assemblea federale sui posti di giudice presso il Tribunale amministrativo federale, del 17 giugno 2005, con una nuova ordinanza che, pur fissando 65 come finora il numero di posti di giudice a tempo pieno presso il Tribunale amministrativo federale, prevede tuttavia che tale numero possa essere provvisoriamente aumentato a 69, precisando che dopo il 31 agosto 2019 i giudici uscenti non saranno rimpiazzati,

AB 2017 N 79 / BO 2017 N 79

fintantoché il numero dei posti a tempo pieno non sarà nuovamente ridotto a 65.

Da unsere Fraktion die Reform des Asylwesens und insbesondere die Einführung eines beschleunigten Verfahrens mit Überzeugung unterstützt hat, wäre es widersprüchlich und inkonsequent, wenn wir heute diese provisorische Aufstockung der Richterstellen beim Bundesverwaltungsgericht nicht unterstützen würden.

Ein wesentliches Ziel der Änderung des Asylgesetzes vom 25. September 2015 ist es, die Mehrheit der Asylverfahren rasch in den Zentren des Bundes abzuschliessen. Daher sollen Asylsuchende, deren Gesuch im Rahmen des beschleunigten Verfahrens oder des Dublin-Verfahrens behandelt wird, für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens in den Zentren des Bundes untergebracht werden. Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes beträgt 140 Tage, und innert dieser Frist sollen die beschleunigten Verfahren und die Dublin-Verfahren rechtskräftig abgeschlossen werden, und zwar einschliesslich des Vollzugs einer allfälligen Wegweisung.

Das Ziel von raschen Verfahren ist aber nur unter Mitwirkung des Bundesverwaltungsgerichtes erreichbar. Diese provisorische Aufstockung der Richterstellen für die Jahre 2017 und 2018 ist nämlich gerade dazu bestimmt, die Ende 2016 rund 3000 hängigen Rekurse auf 1200 bis 1300 abzubauen, damit die neuen Behandlungsfristen für Asylverfahren ab Januar 2019 eingehalten werden können. Die fünf vom Gesamtgericht teilweise bereits 2016 umgesetzten organisatorischen Massnahmen zur Effizienzsteigerung, die auf Seite 6 des Kommissionsberichtes aufgeführt sind, würden ohne die Aufstockung der Richterstellen nicht genügen.

Unsere Fraktion teilt ebenfalls die von der Kommission geäusserte Auffassung, wonach die zusätzlichen Personalressourcen nicht nur Gerichtsschreiber, sondern auch Richter umfassen müssen, damit das Verhältnis zwischen den zwei Funktionen effizient bleibt. Zweckmässig scheint uns ebenfalls der Antrag der Kommission, die vier zusätzlichen Richterstellen formal nicht zu befristen, um eine breite Rekrutierungsbasis zu ermöglichen. Die Personalaufstockung wird durch die natürlichen Abgänge aufgrund der Pensionierungen kompensiert, und zwar bis die Anzahl der Vollzeitstellen wieder höchstens 65 beträgt.

Ich bitte Sie demzufolge im Namen der FDP-Liberalen Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und die Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Guhl Bernhard (BD, AG): Dass zu dieser Vorlage ein Minderheitsantrag eingereicht wurde, zeigt, dass es einem gewissen Kreis hier nur darum geht, ein Problem zu bewirtschaften. Das beschleunigte Verfahren im Asylbereich will schnellere Entscheide, und das erfordert nun mal mehr Kapazität. Dies kann wohl ein Stück



weit mit mehr Effizienz am Gericht erreicht werden, aber sicher nicht komplett. Sprich: Es braucht mehr Stellen. Es ist offensichtlich: Die Minderheit will, dass die Anzahl hängiger Rekurse nicht sinkt. Dazu bieten wir nicht Hand. Die BDP will Probleme lösen, nicht bewirtschaften. Darum stimmen wir dieser Vorlage zu.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Das Ziel der Revision des Asylgesetzes, die in der Volksabstimmung im letzten Jahr deutlich angenommen worden ist, ist die Beschleunigung der Asylverfahren. Wenn Sie Asylverfahren beschleunigen wollen, dann müssen Sie auch dafür sorgen, dass die Behandlungsfristen kurz sind, auch bei den Beschwerdeverfahren. Deshalb wurden sie im Asylgesetz ja auch gesetzlich festgelegt. Auch die Behandlungsfristen für die Beschwerdeverfahren sind also gesetzlich festgelegt. Daran muss sich das Bundesverwaltungsgericht halten.

Wenn wir sicher sein wollen, dass diese beschleunigten Verfahren mit Inkrafttreten des Gesetzes dann auch tatsächlich funktionieren – dieses Versprechen haben wir abgegeben, und die Bevölkerung unterstützt das und erwartet das von uns –, dann müssen wir auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das möglich ist. Diese vorübergehende Aufstockung von Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht macht insofern Sinn, als es dort eben zurzeit Pendenzen gibt. Diese Pendenzen müssen abgebaut werden, damit man mit dem Start der beschleunigten Verfahren sicherstellen kann, dass auch bei den Beschwerdeverfahren die gesetzlichen Behandlungsfristen eingehalten werden.

Dieses Paket ist ein Ganzes. Wenn Sie sich für die Beschleunigung der Asylverfahren aussprechen, dann macht es Sinn, dass Sie diese Vorlage ebenfalls unterstützen.

Ich bitte Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Die Kommissionsberichterstellerinnen verzichten auf ein Votum. Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Schwander ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.486/14637)

Für Eintreten ... 103 Stimmen

Dagegen ... 56 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 16.486/14638)

Für Annahme des Entwurfes ... 119 Stimmen

Dagegen ... 60 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Das Geschäft ist damit bereit für die Schlussabstimmung.