

zu 01.023

**Botschaft
zum Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts
(Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Totalrevision
der Bundesrechtspflege)**

vom 25. August 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts (Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege) und beantragen Ihnen, den beiliegenden Entwürfen für das Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts, die Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht und den Bundesbeschluss über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. August 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Mit der am 28. Februar 2001 verabschiedeten Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege hat der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Bundesstrafgerichts und eines Bundesverwaltungsgerichts unterbreitet. Das Bundesstrafgericht hat seinen Betrieb am 1. April 2004 aufgenommen. Es beurteilt Strafsachen, die der Bundesgerichtsbarkeit unterstehen, sowie Beschwerden gegen Amtshandlungen oder Säumnis der eidgenössischen Untersuchungsrichter. Das Bundesverwaltungsgericht ersetzt als erstinstanzliches Gericht die Rekurskommissionen und Beschwerdedienste des Bundes. Es wird seinen Betrieb nach dem derzeitigen Stand der Planung im Verlaufe des Jahres 2007 aufnehmen.

Das Verwaltungsgerichtsgesetz, das zurzeit vom Nationalrat (Zweitrat) beraten wird, ist ein auf Dauer angelegtes Gesetz. Es ist ausgerichtet auf ein bereits etabliertes und funktionierendes Gericht und daher nicht geeignet für den Aufbau einer neuen Institution. In der Aufbauphase müssen verschiedene organisatorische Entscheide getroffen werden, die nach der Zuständigkeitsordnung des Verwaltungsgerichtsgesetzes in der Kompetenz des Gesamtgerichts oder eines vom Gesamtgericht im Rahmen der Organisationsverordnung zu bestimmenden anderen Gerichtsorgans liegen. So muss das Gericht beispielsweise vor der Betriebsaufnahme das juristische und administrative Personal anstellen, verschiedene Verordnungen erlassen und eine Vielzahl weiterer organisatorischer Entscheide treffen. Damit dies möglich ist und das Gericht seinen Betrieb termingemäss aufnehmen kann, braucht es in der Phase des Gerichtsaufbaus ein kleines Führungsgremium. Dieses muss die Befugnis haben, zusammen mit der Projektorganisation für den Aufbau des neuen Bundesgerichts die nötigen organisatorischen Entscheide zu treffen. Das vorliegende Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts liefert die gesetzliche Grundlage für die Wahl eines solchen Aufbaugremiums (provisorische Gerichtsleitung) und legt dessen Kompetenzen fest.

Die Vorlage enthält zudem die nötigen Grundlagen, damit die Bundesversammlung rechtzeitig die Richterwahlen durchführen kann. Dazu bedarf es nebst der gesetzlichen Grundlage einer vom Parlament zu erlassenden Richterstellenverordnung, in der die gesetzliche Rahmengrösse von 50–70 Richterstellen konkretisiert wird. Schliesslich bedingt die Wahl der Richter und Richterinnen die Inkraftsetzung der Verfassungsgrundlage für das Bundesverwaltungsgericht (Art. 191a Abs. 2 BV-Justizreform).

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Justizreform und Totalrevision der Bundesrechtspflege

Mit der Annahme der Justizreform durch Volk und Stände am 12. März 2000 ist der Bund zur Schaffung eines Bundesstraferichts sowie von richterlichen Behörden für die Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung verpflichtet worden (Art. 191a Abs. 1 und 2 BV-Justizreform, BBl 1999 8633). Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat dem Parlament im Rahmen der Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege die nötigen Gesetzesentwürfe für die Schaffung des Bundesstraferichts und des Bundesverwaltungsgerichts unterbreitet. Inzwischen ist das Bundesgesetz über das Bundesstrafericht verabschiedet worden und am 1. April 2004 in Kraft getreten. Die Entwürfe für das Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) sowie das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) sind hingegen noch in der parlamentarischen Beratung. Nach dem derzeitigen Stand der Planung ist mit einer Verabschiedung dieser Gesetze im Verlaufe des Jahres 2005 zu rechnen. Bereits definitiv festgelegt ist aber der Standort des neuen Bundesverwaltungsgerichts: Am 21. Juni 2002 hat das Parlament das Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstraferichts und des Bundesverwaltungsgerichts verabschiedet. Dabei hat es sich für Bellinzona als Sitz des Bundesstraferichts und St. Gallen als Sitz des Bundesverwaltungsgerichts entschieden.

1.2 Notwendigkeit spezieller Gesetzesbestimmungen für den Gerichtsaufbau

Das Verwaltungsgerichtsgesetz regelt Zuständigkeit und Organisation des neu zu schaffenden Bundesverwaltungsgerichts. Es ist ein auf Dauer angelegtes Gesetz und daher ausgerichtet auf ein bereits etabliertes und funktionierendes Gericht. Nur bedingt geeignet ist es dagegen für den *Aufbau* des Bundesverwaltungsgerichts. Gerade in der Aufbauphase muss das Gericht eine Vielzahl von organisatorischen Entscheidungen treffen (Festlegung der Struktur des Gerichts, von Anzahl und Aufgabenbereich der Abteilungen, der Zuteilung der Richter und Gerichtsschreiber an die einzelnen Abteilungen usw.). Viele dieser Entscheide setzen eine bereits bestehende Organisationsverordnung voraus, welche innerhalb des Gerichts die Verwaltungskompetenzen den verschiedenen Organen (Gesamtgericht, Verwaltungskommission, Präsidentenkonferenz, Abteilung, Generalsekretariat usw.) zuweist.

Im Normalfall werden die Organisationsverordnung sowie die wichtigsten Verwaltungsentscheide vom Gesamtgericht (Plenum sämtlicher Richter und Richterinnen) beschlossen. In der Aufbauphase ist dies nicht möglich. Zum einen wäre der Aufbau des Gerichts selbst bei einer frühen Wahl der Richter und Richterinnen nicht termingerecht durchzuführen, wenn sämtliche gerichtswinterne Entscheide erst nach der Verabschiedung der Organisationsverordnung durch das Gesamtgericht getroffen werden könnten. Zum anderen setzt insbesondere die erstmalige Rekrutierung des

Gerichtspersonals eine bereits bestehende Gerichtsstruktur voraus, damit die Anstellung der Fachkräfte gezielt und bedarfsspezifisch vorgenommen werden kann. Es ist daher notwendig, für die Übergangszeit zwischen den Zeitpunkten der Richterwahlen und der ordentlichen Betriebsaufnahme eine besondere Zuständigkeitsordnung zu schaffen. Danach sollen die in der Kompetenz des Gerichts liegenden Aufbauteilscheide durch eine vom Parlament zu wählende provisorische Gerichtsleitung sowie durch die für die Vorbereitung der Wahlen zuständige Gerichtskommission getroffen werden. Die Entscheidungsgrundlagen werden dabei in beiden Fällen durch die Projektleitung Neue Bundesgerichte vorbereitet.

1.3 Zeitpunkt der Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts

Das Verwaltungsgerichtsgesetz dürfte vom Parlament zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz im Jahre 2005 verabschiedet werden. Der Ablauf der Referendumsfrist dürfte noch ins Jahr 2005 oder ins erste Quartal des Jahres 2006 fallen. Das definitive Gebäude für das Bundesverwaltungsgericht, welches der Kanton St. Gallen im Quartier Chrüzacker in St. Gallen bauen will, ist indessen nach dem derzeitigen Stand der Planung frühestens im Jahre 2010 bezugsbereit.

Ein Zuwarten mit der Inkraftsetzung des Verwaltungsgerichtsgesetzes und des Bundesgerichtsgesetzes bis zum Abschluss der Bauarbeiten am definitiven Gerichtsgebäude ist nicht möglich. Zum einen bestimmt das Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes auch den Zeitpunkt, an dem die Verfassungsnormen zur Justizreform, insbesondere die Rechtsweggarantie, in Kraft treten. Die Rechtsweggarantie wurde aber von Volk und Ständen bereits im Jahre 2000 beschlossen. Sie sollte daher so bald wie möglich in Kraft gesetzt werden. Zum anderen hätte ein Zuwarten bis zum Bezug des definitiven Gerichtsgebäudes zur Folge, dass Verzögerungen beim Bau – z.B. wegen Beschwerden gegen die Zonenplanänderung oder die Baubewilligung oder aufgrund von Schwierigkeiten bei den Kreditbeschlüssen – auch das Inkrafttreten der Justizreform hinausschieben würden. Die Fertigstellung des definitiven Gerichtsgebäudes darf daher für die Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausschlaggebend sein.

Die Aufbauarbeiten für das Bundesverwaltungsgericht sind vielgestaltig. Nebst der Anstellung von rund 400 Personen müssen die Infrastruktur (Informatik, Mobiliar, Bibliothek usw.) bereitgestellt, die gerichtsinternen Verordnungen (Organisationsverordnung, Gebührenstarif, Entschädigungstarif) sowie das Gerichtsbudget vorbereitet und der Umzug der bestehenden Justizbehörden samt Dossiers und Infrastruktur geplant und durchgeführt werden. Da die Totalrevision der Bundesrechtspflege inzwischen so weit fortgeschritten ist, dass der weitere Verlauf der Gesetzgebung absehbar ist, können diese Vorbereitungsarbeiten nunmehr an die Hand genommen werden. Ein früherer Beginn mit dem Aufbau war dagegen nicht möglich, da die Beratung des Verwaltungsgerichtsgesetzes noch zu wenig weit fortgeschritten war und sich die Projektleitung Neue Bundesgerichte in erster Linie mit der Schaffung des Bundesstrafgerichts in Bellinzona befassen musste.

Bei einer unverzüglichen Durchführung der Aufbauarbeiten und unter der Voraussetzung, dass die Gesetzgebung wie geplant verabschiedet wird, sollte es möglich und realistisch sein, die Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts für das Jahr 2007 vorzusehen. Dies bedingt, dass das Gericht während der ersten Jahre noch

nicht im definitiven Gerichtsgebäude in St. Gallen untergebracht sein wird (vgl. nachfolgend Ziff. 2.1.1.4). Als *Institution* wird es vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes an aber trotzdem tätig sein und die ihm von Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen können.

1.4 Notwendigkeit einer separaten Gesetzgebung

Die für die Vorbereitung der Wahlen an das Bundesverwaltungsgericht zuständige Gerichtskommission hat sich an ihrer Sitzung vom 15. April 2004 dafür ausgesprochen, die Richterwahlen rund 18 Monate vor dem Start des Bundesverwaltungsgerichts durchzuführen. Mit dieser relativ langen Zeitspanne zwischen Wahl und Arbeitsbeginn will sie zum einen dem Umstand Rechnung tragen, dass ein Teil der Richter und Richterinnen des neuen Gerichts aus den heutigen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten hervorgehen dürfte. Die Gefahr von personellen Abgängen in diesen Behörden, die vor allem in den letzten zwei Jahren vor ihrer Auflösung erheblich sein dürfte, ist umso kleiner, je früher die an einem Wechsel ans Bundesverwaltungsgericht interessierten Richter und Richterinnen Gewissheit über ihre berufliche Zukunft haben. Zum anderen ist eine möglichst frühe Wahl der Richter und Richterinnen sowie der provisorischen Gerichtsleitung auch von zentraler Bedeutung für die berufliche Absicherung des *nichtrichterlichen* Personals der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste. Die Anstellung dieses Personals – das neue Gericht wird ca. 125–175 Gerichtsschreiberstellen und rund 80–100 Administrativstellen zu besetzen haben – wird Aufgabe der provisorischen Gerichtsleitung sein. Diese kann ihre Aufgabe nur dann termingerecht wahrnehmen, wenn ihr genügend Zeit zur Verfügung steht. Eine Betriebsaufnahme im Jahre 2007 bedingt daher, dass die Richterwahlen in der Herbstsession des Jahres 2005 durchgeführt werden.

Die Beratungen des Bundesgerichtsgesetzes und des Verwaltungsgerichtsgesetzes sind schon weit fortgeschritten. Die Gesetze befinden sich bereits in der vorberatenden Kommission des Nationalrats (Zweitrat). Eine Integration der hier interessierenden Übergangsregeln in die Vorlage würde daher das ohnehin schon komplexe Projekt in einem ungünstigen Zeitpunkt zusätzlich belasten. Dazu kommt, dass der Zeitpunkt der endgültigen Verabschiedung der beiden Gesetze trotz des fortgeschrittenen Stadiums noch nicht klar absehbar ist. Nach dem derzeitigen Stand der Beratungen ist davon auszugehen, dass der Nationalrat vor allem beim Bundesgerichtsgesetz in wesentlichen Fragen Abweichungen vom Ständerat beschliessen dürfte. Das BGG enthält zudem einige umstrittene Punkte. Es ist daher nach dem heutigen Wissensstand nicht gesichert, dass jene Teile des Verwaltungsgerichtsgesetzes, die für die Wahl der Richter und Richterinnen und den Aufbau des Gerichts notwendig sind (Wahlbestimmung, Übergangskompetenzen usw.), rechtzeitig für die Durchführung der Richterwahlen in Kraft gesetzt werden können.

Bei dieser Ausgangslage ist es geboten, die für den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts erforderlichen übergangsrechtlichen Gesetzesgrundlagen im Rahmen einer *separaten* Vorlage zu erlassen. Auf diese Weise kann das Parlament die Übergangsbestimmungen losgelöst vom Verwaltungsgerichtsgesetz und vom Bundesgerichtsgesetz beraten und – gegebenenfalls – auch *vor* jenen Gesetzen verabschieden. Ein solches Vorgehen drängt sich auch deshalb auf, weil die Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts ohnehin noch den Erlass von Normen auf Stufe Parlamentsverordnung erfordert (vgl. Art. 1 Abs. 4 sowie 11 Abs. 3 VGG). Da diese

thematisch mit den hier interessierenden Wahl- und Kompetenzbestimmungen für den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts zusammenhängen, ist es sachgerecht, sie als Gesamtpaket in einer separaten Vorlage zu unterbreiten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Vorlage in drei Teilen

Die Vorlage umfasst das Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts, die Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht sowie den Bundesbeschluss über das Inkrafttreten von Artikel 191a BV-Justizreform. Sie enthält zudem Anpassungen am Bundesgesetz über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (SR 173.73), am Parlamentsgesetz (SR 171.10) sowie an der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (SR 173.711.2).

2.1.1 Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts

2.1.1.1 Wahl der Richter und Richterinnen sowie der provisorischen Gerichtsleitung

Das Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts enthält zunächst die notwendigen Gesetzesgrundlagen, um bereits vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Wahl der Richter und Richterinnen durchzuführen und aus dem Kreis der Richter und Richterinnen eine provisorische Gerichtsleitung zu wählen. Da die provisorische Gerichtsleitung die Hauptverantwortung für die in der Aufbauphase notwendigen Gerichtsentscheide trägt, muss sie unmittelbar nach ihrer Wahl bereits vollständig und funktionsfähig sein. Das Gesetz sieht daher vor, dass die Bundesversammlung *sämtliche Mitglieder* der provisorischen Gerichtsleitung bestimmt (nach der ordentlichen Zuständigkeitsordnung für das bestehende Bundesverwaltungsgericht sollen nur der Präsident und der Vizepräsident durch die Bundesversammlung gewählt werden, vgl. Artikel 13 Absatz 1 VGG).

2.1.1.2 Kompetenzen der provisorischen Gerichtsleitung und der Gerichtskommission beim Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts

Nebst der Wahl der Richter und Richterinnen durch die Bundesversammlung regelt das Gesetz die Kompetenzen der provisorischen Gerichtsleitung beim Aufbau des Gerichts. Da eine stufengerechte Installation des Bundesverwaltungsgerichts bis zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme eine Vielzahl von wichtigen organisatorischen Entscheiden erfordert, die innert relativ kurzer Zeit getroffen werden müssen, ist es nicht möglich, diese Entscheide auf der Basis der *ordentlichen* Zuständigkeitsordnung zu treffen, wie sie für ein bereits funktionierendes Gericht gelten würde. Insbesondere wäre bei einem ordentlichen Vorgehen die Beschlussfassung durch das

Plenum der Richter und Richterinnen über die grundlegenden Entscheide im Sinne von Artikel 14 VGG (Anstellung des Gerichtspersonals, insbesondere des Generalsekretärs, Erlass der Organisationsverordnung sowie von weiteren Rechtsgrundlagen, Bestellung der Abteilungen usw.) zu schwerfällig und zeitaufwendig. Ein solches Vorgehen hätte zur Folge, dass die für den Aufbau des Gerichts notwendigen Entscheide der nachgeordneten Organe (Gerichtsleitung, Präsidentenkonferenz, Abteilungen, Generalsekretariat, Ressourcendienste usw.) verzögert würden. Folge davon wäre, dass über die Struktur des Gerichts und die Zuständigkeiten der verschiedenen Verwaltungsorgane, aber auch über zahlreiche Einzelfragen nicht rechtzeitig entschieden werden könnte.

Dies sei anhand eines Beispiels erläutert: Aufgrund der Autonomie des Bundesverwaltungsgerichts in Verwaltungsangelegenheiten wird es in den meisten Fällen Sache des Gerichts sein, die verschiedenen Funktionen der Angestellten zu bewerten und einer Lohnklasse zuzuweisen. Wer diese Kompetenz innerhalb des Gerichts wahrnimmt, wird in der Organisationsverordnung des Gerichts zu definieren sein. Die Organisationsverordnung wiederum muss – gemäss ordentlicher Zuständigkeitsordnung – vom Gesamtgericht erlassen werden. Die Funktionsbewertungen müssen aber im Zeitpunkt, in dem das Gericht die ersten Personalrekrutierungen vornimmt, bereits bekannt sein. Da viele Anstellungen bereits früh vorgenommen werden müssen – insbesondere Vorgesetztenpositionen sind wegen der nachgeordneten Rekrutierungen rasch zu besetzen –, müssen auch die Entscheide über die Funktionsbewertungen schon bald getroffen werden. Würde der Aufbau des Gerichts nach den ordentlichen Zuständigkeitsregeln erfolgen, so wäre dies nicht möglich. Die ersten Anstellungen könnten nicht gestützt auf gültige Entscheide über die Funktionsbewertung vorgenommen werden.

Wohl können und müssen viele Entscheide – oder zumindest Vorentscheide – zu organisatorischen Fragen durch die *Projektleitung Neue Bundesgerichte* getroffen werden. Das Verwaltungsgerichtsgesetz weist aber zahlreiche Zuständigkeiten, namentlich in den Bereichen Organisation, Personal und Finanzen, ausdrücklich dem Gericht selbst zu. Ohne den Erlass von neuen Gesetzesbestimmungen würde dabei auch für die Phase des Aufbaus die ordentliche Zuständigkeitsordnung gemäss Verwaltungsgerichtsgesetz gelten. Da diese Zuständigkeitsordnung wie dargelegt auf ein *bestehendes* Gericht ausgelegt und wegen der verschiedenen Gesamtgerichtskompetenzen sehr schwerfällig ist, setzt das vorliegende Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts die *provisorische Gerichtsleitung* als generell zuständiges Entscheidorgan für sämtliche Fragen ein, die das Gericht im Hinblick auf eine rechtzeitige Betriebsaufnahme treffen muss. Dabei hat die provisorische Gerichtsleitung eng mit den Verantwortlichen des Projekts Neue Bundesgerichte zusammenzuarbeiten.

Nebst der provisorischen Gerichtsleitung soll auch die *Gerichtskommission* eine spezifische Übergangskompetenz im Rahmen des Aufbaus des neuen Bundesverwaltungsgerichts erhalten. Sie soll im Hinblick auf den Start des Gerichts zuständig sein für die Grob-Definition der Gerichtsstruktur (Festlegung der Abteilungen) sowie die erstmalige Zuteilung der Richter und Richterinnen an die Abteilungen. Diese zentrale Aufgabe steht normalerweise dem Gesamtgericht zu (Art. 14 und 16 VGG). Im Rahmen des Aufbaus des Gerichts ist jedoch auch hier eine spezielle Regelung notwendig. Zum einen hat die Struktur des Gerichts Auswirkungen auf die Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur. Würde man mit der Festlegung der Abteilungen warten, bis das Plenum der Richter und Richterinnen im Rahmen der

Beratung der Organisationsverordnung die entsprechenden Entscheide gefällt hat, so könnte die auf die Struktur des Gerichts abgestimmte Infrastruktur (Büros, Sitzungszimmer usw.) nicht rechtzeitig bereitgestellt werden. Zum andern kommt der Struktur des Gerichts sowie der Zuteilung der Richter und Richterinnen an die einzelnen Abteilungen bereits bei der Vorbereitung der Richterwahlen eine grosse Bedeutung zu. Die Richterstellen werden von der Gerichtskommission öffentlich ausgeschrieben (Art. 40a Abs. 2 Parlamentsgesetz). Da sich viele Kandidaten und Kandidatinnen aufgrund ihrer beruflichen Erfahrungen und Vorkenntnisse für ein ganz *bestimmtes Rechtsgebiet* des neuen Gerichts eignen werden, sollte die Gerichtskommission bei der Vorbereitung der Wahlvorschläge bereits der künftigen Struktur des Gerichts Rechnung tragen. Dies ist auch deshalb notwendig, weil es gut qualifizierte Kandidaten und Kandidatinnen geben dürfte, die ihre Bewerbung davon abhängig machen werden, dass sie in einem bestimmten Rechtsbereich tätig sein können bzw. gerade nicht tätig sein müssen. Wäre die Zuteilung der Richter und Richterinnen im Zeitpunkt der Wahl völlig ungewiss, so bestünde die Gefahr, dass die Auswahl an fähigen Kandidaten und Kandidatinnen unnötig eingeschränkt würde.

Mit der Festlegung der Abteilungen durch die Gerichtskommission ist nur eine *grobe Strukturierung* des Gerichts verbunden. Gemäss dem derzeitigen Stand der Planung dürfte das Bundesverwaltungsgericht ca. fünf Abteilungen haben, die ihrerseits in Kammern unterteilt sein werden. Die Gerichtskommission wird somit lediglich die übergeordnete Organisationsstruktur (Abteilungen) festlegen. Dies gilt auch für die Zuteilung der Richter und Richterinnen. Auch hier soll die Gerichtskommission nur die *Abteilungen* bestellen. Die Festlegung der Feinstruktur und die Zuteilung der Richter und Richterinnen an die einzelnen Kammern soll dagegen Aufgabe der provisorischen Gerichtsleitung sein. Die Entscheide der Gerichtskommission haben ausserdem nur für eine beschränkte Zeit Gültigkeit. Sie gelten nur für die erstmalige Bestellung des Gerichts. Sobald das Verwaltungsverfahrensgesetz in Kraft steht und die erste Zweijahresperiode für die Bestellung der Abteilungen abgelaufen ist (vgl. Art. 16 Abs. 1 VGG), kann das Gesamtgericht eine Neuzuteilung der Richter und Richterinnen beschliessen. Die übergangsrechtliche Zuweisung gewisser Organisationskompetenzen an die Gerichtskommission stellt daher nur einen beschränkten Eingriff in die Autonomie des Gerichts dar.

2.1.1.3 Personaltransfer von den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten auf das Bundesverwaltungsgericht

Der Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts stellt insofern eine besondere Herausforderung dar, als er mit der Auflösung von über 30 eidgenössischen Rekurskommissionen und Beschwerdediensten einhergeht. Dabei findet kein automatischer Personalwechsel von den alten Strukturen zur neuen Institution statt. Die Aufhebung der heutigen Justizbehörden hat vielmehr zur Folge, dass sämtliche bestehenden Arbeitsverhältnisse zwischen den juristischen und administrativen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihren Arbeitgebern auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsverfahrensgesetzes aufgelöst werden. Auf den gleichen Zeitpunkt hin wird das Bundesverwaltungsgericht sein Personal neu rekrutieren müssen.

Wie bereits unter Ziffer 1.4 dargelegt wurde, hat der Bund ein grosses Interesse daran, dass der personelle Übergang von den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten auf das Bundesverwaltungsgericht möglichst reibungslos verläuft: Auf der einen Seite gilt es, die Funktionsfähigkeit der heutigen Behörden bis zum letzten Tag zu erhalten. Dies kann nur gelingen, wenn vorzeitige Personalabgänge und als Folge davon Vakanzen auf ein Minimum reduziert werden können. Frei werdende Stellen aufgrund von Austritten sind daher nach Massgabe der Geschäftslast wieder zu besetzen. Auf der anderen Seite ist für das Funktionieren des neuen Gerichts von zentraler Bedeutung, dass es seinen Betrieb – zumindest teilweise – mit erfahrenen und qualifizierten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Vorgängerinstitutionen aufnehmen kann.

Grundsätzlich ist das Bundesverwaltungsgericht bei der Anstellung seines Personals autonom. Es könnte daher den Personalaufbau ohne Rücksicht auf die Situation der bisherigen Justizbehörden vornehmen. Die geschilderte Übergangssituation macht es aber nötig, dass die Autonomie des Gerichts in der Aufbauphase, d.h. bei der erstmaligen Anstellung seines Personals, eine gewisse Einschränkung erfährt. Die Kompetenz der provisorischen Gerichtsleitung zur Rekrutierung des Personals soll daher mit der Auflage verbunden werden, dass bei der erstmaligen Anstellung gut qualifizierte und geeignete Kandidaten und Kandidatinnen aus dem Feld der bisherigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste berücksichtigt werden müssen. Damit soll den heutigen Angestellten der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste eine gewisse Vorzugsstellung gegenüber externen Bewerbern und Bewerberinnen eingeräumt werden. Eine eigentliche Anstellungsgarantie im Sinne eines Kontrahierungszwangs – Verpflichtung der Gerichtsleitung, die bisherigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen *anzustellen* –, ginge hingegen zu weit. Da die Struktur des neuen Bundesverwaltungsgerichts mit jener der über dreissig haupt- und nebenamtlichen Rekurskommissionen und Beschwerdedienste nicht vergleichbar ist, wird das neue Gericht andere Personalbedürfnisse haben als die heutigen Justizbehörden. Selbst wenn davon auszugehen ist, dass nicht sämtliche der heutigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen an das Bundesverwaltungsgericht wechseln können (Pensionierungen, Stellenwechsel), würde eine Verpflichtung zur Übernahme aller übrigen Personen die Handlungsfähigkeit des Gerichts zu stark einengen.

2.1.1.4 Provisorische Unterbringung des Gerichts bis zum Bezug des definitiven Gebäudes

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (SR 173.72) befindet sich der Sitz des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen. Das Gericht wird in St. Gallen in einem neu zu erstellenden Gebäude im Gelände Chrüzacker untergebracht werden. Da es sich beim Neubau um ein Grossprojekt mit internationalem Wettbewerb, Nutzungsplanänderung und mehreren Bewilligungsverfahren handelt, ist nach dem heutigen Stand der Planung mit einem Bezug des Gebäudes frühestens im Jahre 2010 zu rechnen. Das Bundesverwaltungsgericht muss daher in den ersten Jahren an einem anderen Standort untergebracht werden. Die Regierung des Kantons St. Gallen ist im Rahmen der Verhandlungen über den Vertrag betreffend die finanzielle Beteiligung des Kantons an den Kosten der Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts über diesen Umstand orientiert worden. Der Bundesrat hat seinerseits von der Notwen-

digkeit eines Provisoriums im Raum Bern Kenntnis genommen und das EJPD mit Beschluss vom 23. Juni 2004 beauftragt, in Zusammenarbeit mit den involvierten Dienststellen der anderen Departemente die nötigen Vorkehren zu treffen, damit das Bundesverwaltungsgericht als Institution seinen Betrieb im Verlaufe des Jahres 2007 in Bern aufnehmen kann.

Die Unterbringung des Gerichts in einem Provisorium im Raum Bern bedingt eine Anpassung des Bundesgesetzes über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts. Da sich der eigentliche, definitive Sitz des Gerichts in St. Gallen befinden wird, erfolgt die Anpassung im Rahmen einer Übergangsbestimmung.

2.1.1.5 Befristung des Gesetzes

Das Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts ist ein befristetes Gesetz. Es gilt nur für die Zeit bis zur Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts. Von diesem Zeitpunkt an soll die ordentliche Zuständigkeitsordnung gemäss Verwaltungsgerichtsgesetz gelten. Artikel 6 Absatz 3 des Gesetzes sieht daher vor, dass dieses bis zum Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes gilt.

Der Entscheid der Gerichtskommission über die Festlegung und Bestellung der Abteilungen muss allerdings auch noch in den ersten zwei Jahren ab Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes Gültigkeit haben. Dies soll sichergestellt werden, indem das Verwaltungsgerichtsgesetz durch eine Übergangsbestimmung ergänzt wird, wonach die Bestellung der Abteilungen durch die Gerichtskommission während der ersten zwei Jahre verbindlich ist.

2.1.2 Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Das Bundesverwaltungsgericht umfasst 50–70 Richterstellen (Art. 1 Abs. 3 VGG). Die genaue Anzahl Richterstellen muss von der Bundesversammlung in einer Verordnung festgelegt werden (Art. 1 Abs. 4 VGG). Da sich die Rahmengrösse (50–70) auf Vollstellen bezieht, die richterliche Tätigkeit aber auch teilamtlich, d.h. mit einem Teilpensum ausgeübt werden kann (Art. 11 Abs. 1 VGG), kann das Parlament ohne weiteres eine Anzahl an Richtern und Richterinnen wählen, die über der Höchstgrenze von Artikel 1 Absatz 3 VGG bzw. über der konkreten Anzahl an Richterstellen gemäss der Parlamentsverordnung liegt.

Die Grösse von 50–70 Richterstellen beruht auf den Ergebnissen einer betriebswirtschaftlichen Studie der Ernst & Young Consulting AG vom 25. September 2000. Diese Studie ging von einer Geschäftslast von 14 442 Beschwerden pro Jahr aus. Nicht berücksichtigt waren dabei Beschwerden aus den Bereichen des Krankenversicherungsgesetzes und der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen, weil sich erst nach Erstellung der Studie gezeigt hat, dass diese Beschwerden dem Bundesverwaltungsgericht übertragen werden sollen. Auch in anderen Bereichen hat der Zuständigkeitskatalog des Bundesverwaltungsgerichts im Verlaufe der parlamentarischen Beratung Änderungen erfahren. Zudem hat die Geschäftslast der heutigen Rekurskommissionen und Beschwerdedienste zugenommen. So haben sämtliche im Bun-

des Verwaltungsgericht aufgehenden Rekurskommissionen und Beschwerdedienste im Jahre 2003 rund 20 000 Beschwerden erledigt.

Trotz dieser Zunahme an Beschwerdefällen ist die Rahmengrösse von 50–70 Richterstellen nach wie vor ausreichend. Sie muss aber bereits zu Beginn der Tätigkeit des Gerichts nahezu ausgeschöpft werden. Dies ergibt sich nur schon aus der Zunahme der Geschäftslast. So war die Studie der Ernst & Young Consulting AG davon ausgegangen, dass eine Geschäftslast von jährlich 14 400 Fällen von 51 Richterstellen bewältigt werden kann. Setzt man diese Anzahl an Richterstellen in Bezug zur momentanen Geschäftslast der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste von rund 20 000 Fällen pro Jahr, so ergibt sich ein Bedarf von über 60 Richterstellen. Da die Rekurskommissionen heute 13 Richter und Richterinnen mehr beschäftigen als zur Zeit des Berichts von Ernst & Young, muss das neue Gericht mit 64 Richtern und Richterinnen ausgestattet werden. Die Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht ist daher in der Richterstellenverordnung auf 64 Vollstellen festzulegen.

2.1.3 Anpassung der Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts

Die Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts stützt sich auf Artikel 12 Absatz 3 des Strafgerichtsgesetzes. Die gleiche Delegationsnorm findet sich in Artikel 11 Absatz 3 des Verwaltungsgerichtsgesetzes in der Fassung des Ständerats. Auch beim Bundesverwaltungsgericht soll somit die Bundesversammlung im Rahmen einer Verordnung das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen regeln. Dabei ist es sachgerecht, die Vorschriften für das Bundesstrafgericht unverändert auf das Bundesverwaltungsgericht zu übertragen, d.h. den Anwendungsbereich der bestehenden Verordnung auf das Bundesverwaltungsgericht auszudehnen. Das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht befinden sich auf gleicher Stufe. Beide Gerichte sind grundsätzlich Vorinstanzen des Bundesgerichts, und bei beiden Gerichten erfolgt die Wahl der Richter und Richterinnen durch das Parlament. Es besteht daher kein Anlass, neue Vorschriften zu erlassen.

2.1.4 Bundesbeschluss über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000

Der von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommene Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz (BBl 1999 8633) muss durch die Bundesversammlung in Kraft gesetzt werden (Ziff. III Abs. 2 BB über die Reform der Justiz).

Der Bundesrat hat daher der Bundesversammlung mit seiner Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege auch einen Entwurf für einen Bundesbeschluss über das Inkrafttreten der Justizreform vorgelegt (vgl. Botschaft Ziff. 1.3.2; Ziff. 4.4; Entwurf [BBl 2001 4222 4471 und 4615]). Der Entwurf

sieht vor, dass die Justizreform mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht in Kraft tritt.

Diesem Vorschlag liegt die Prämisse zugrunde, dass das Bundesgerichtsgesetz, das Strafgerichtsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz gleichzeitig in Kraft gesetzt werden können. In der Botschaft wird indes angeführt, dass eine gestaffelte Inkraftsetzung der Justizreform in Erwägung gezogen werden müsste, falls eines der Gesetze vorgezogen werden sollte.

Am 3. Mai 2001 hat die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats beschlossen, die Gesamtvorlage in drei Teile aufzuteilen und die Beratung des Strafgerichtsgesetzes vorzuziehen. Dies hatte zur Folge, dass die Verfassungsgrundlage zum Strafgerichtsgesetz vorzeitig in Kraft gesetzt werden musste. Die Bundesversammlung hat daher mit Bundesbeschluss vom 24. September 2002 über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 die Artikel 123 BV-Justizreform (Grundlage für die Vereinheitlichung des Strafprozessrechts) und 191a Absatz 1 BV-Justizreform (Grundlage für die Schaffung des Bundesstrafgerichts) auf den 1. April 2003 in Kraft gesetzt (AS 2002 3147). Dies erlaubte es, einen Teil des Strafgerichtsgesetzes vorzeitig auf den 1. August 2003 in Kraft zu setzen, was wiederum dem Parlament ermöglichte, in der Herbstsession 2003 die Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts zu wählen.

Da die hier zur Diskussion stehenden Rechtsgrundlagen für den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts bereits vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes Wirkung entfalten sollen, muss nun auch die Verfassungsgrundlage für das Bundesverwaltungsgericht vorzeitig in Kraft gesetzt werden. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament daher zusammen mit dem Gerichtsaufbaugesetz einen Bundesbeschluss über das Inkrafttreten von Artikel 191a BV-Justizreform, der vorsieht, dass die Absätze 2 und 3 von Artikel 191a des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999 über die Reform der Justiz am 1. September 2005 in Kraft treten.

Die übrigen noch nicht in Kraft stehenden Bestimmungen der Justizreform sollen wie geplant zusammen mit dem Bundesgerichtsgesetz und dem Verwaltungsgerichtsgesetz in Kraft gesetzt werden.

3 Vernehmlassungsverfahren

Da die Vorlage nur organisatorische Regelungen ohne besondere politische oder wirtschaftliche Tragweite enthält, konnte auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet werden.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts

Art. 1

Artikel 1 nennt den Zweck des Gesetzes: Ziel des Gesetzes ist es, den termingerechten Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts zu ermöglichen. Da an der Schaffung des Gerichts verschiedene Organe beteiligt sind, legt das Gesetz ihre Zuständigkei-

ten fest. Es betont sodann den Grundsatz der Zusammenarbeit der am Aufbau beteiligten Behörden. Eine optimale Kooperation sowie die gegenseitige Information der verschiedenen Akteure ist für einen erfolgreichen Start des Gerichts von zentraler Bedeutung.

Art. 2

In *Absatz 1* von Artikel 2 wird die Kompetenz der Bundesversammlung zur Wahl der Richter und Richterinnen verankert, wie sie auch in Artikel 5 Absatz 1 des Verwaltungsgerichtsgesetzes in der Fassung des Ständerats enthalten ist. Zudem sieht Absatz 1 vor, dass das Parlament höchstens 64 Richterstellen besetzt. Da das VGG die Ausübung des Richteramts im Teilpensum zulässt (Art. 11 Abs. 1 VGG), ist nicht ausgeschlossen, dass die Anzahl gewählter Richter und Richterinnen grösser als 64 sein wird.

Absatz 2 enthält die Grundlage für die Wahl der provisorischen Gerichtsleitung.

Art. 3

Absatz 1 regelt die Zusammensetzung der provisorischen Gerichtsleitung. Diese besteht aus dem Präsidenten bzw. der Präsidentin und dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin des Gerichts sowie drei weiteren Richtern und Richterinnen. Da der Präsident bzw. die Präsidentin und der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin vom Parlament auf eine Amtsdauer von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes gewählt werden (Art. 13 Abs. 1 VGG), gehören sie auch nach der Betriebsaufnahme des Bundesverwaltungsgerichts zur Gerichtsleitung. Nach Ablauf der ersten Amtszeit können sie für weitere zwei Jahre wieder gewählt werden. Anders verhält es sich bei den drei weiteren Mitgliedern der provisorischen Gerichtsleitung. Ihre Funktion wird mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes aufgehoben. Nach Aufnahme der Tätigkeit des Gerichts wird es Sache des Gesamtgerichts sein, das dritte Mitglied für die ordentliche Gerichtsleitung zu bestimmen (Art. 15 Abs. 1 VGG).

Während die ordentliche Gerichtsleitung nach den neuen Vorschlägen des Bundesrats zum Verwaltungsgerichtsgesetz lediglich drei Personen umfassen wird, soll die provisorische Gerichtsleitung aus insgesamt fünf Personen bestehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die wichtigen Organisationsentscheide, welche ordlicherweise vom Plenum der Richter und Richterinnen getroffen werden, etwas breiter abgestützt sind, als wenn sie lediglich von einem Dreiergremium entschieden würden. Es darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden, dass den vielfältigen Entscheiden der provisorischen Gerichtsleitung im Rahmen des Aufbaus des neuen Gerichts eine grosse Bedeutung zukommt. Viele dieser Entscheide wirken über den Startzeitpunkt hinaus und haben eine lange anhaltende Wirkung (z.B. die Entscheide betreffend Wahl und Anstellung des Gerichtspersonals). Die Zuständigkeit eines Fünfergremiums wird daher der Tragweite der Entscheide besser gerecht, zumal es sich auch bei einer fünfköpfigen Leitung noch um ein relativ kleines Gremium handelt, das rasch und flexibel entscheiden kann.

Für die Entschädigung der Mitglieder der provisorischen Gerichtsleitung für Arbeiten, die vor der Betriebsaufnahme des Gerichts anfallen, sind im Voranschlag und im Finanzplan für das Bundesverwaltungsgericht die entsprechenden Mittel eingestellt worden. Die Bemessung der Entschädigung wird je nach der beruflichen Situation sowie der Inanspruchnahme der jeweiligen Mandatsträger und -trägerinnen unterschiedlich ausfallen: Für Mitglieder der provisorischen Gerichtsleitung, die ihre

hauptberufliche Tätigkeit behalten und nur nebenamtlich am Gerichtsaufbau mitwirken, kommen die Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung, SR 172.31) sowie die zugehörigen Ausführungsbestimmungen des EFD zur Anwendung (vgl. Art. 1 Kommissionenverordnung). Werden Mitglieder der provisorischen Gerichtsleitung hingegen hauptamtlich für den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts tätig, so kann eine feste Anstellung erfolgen. Absatz 2 hält als Grundsatz fest, dass die provisorische Gerichtsleitung die für den Aufbau des Gerichts notwendigen Entscheide trifft. Inwieweit sie dabei das Plenum der übrigen Richter und Richterinnen bezieht, lässt das Gesetz offen. Es wird Sache der provisorischen Gerichtsleitung sein, den richtigen Mittelweg zu finden zwischen einer an sich wünschenswerten Partizipation des Gesamtgerichts und einer hierarchischen Führung im Interesse des termingerechten Gerichtsaufbaus. In Absatz 3 werden die Zuständigkeiten der provisorischen Gerichtsleitung aufgezählt. Es handelt sich dabei um Kompetenzen, die Artikel 14 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes dem Gesamtgericht bzw. der ordentlichen Gerichtsleitung zuweist (vgl. dazu Ziff. 2.1.1.2). Dabei hält *Absatz 3 Buchstabe b* fest, dass die provisorische Gerichtsleitung bei der Anstellung des Gerichtspersonals der Situation der heute in den Rekurskommissionen und Beschwerdediensten arbeitenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Rechnung zu tragen hat (vgl. hierzu im Einzelnen Ziff. 2.1.1.3).

Art. 4

Die Projektorganisation für den Aufbau der neuen Bundesgerichte wurde von den Vorstehern des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und des Eidgenössischen Finanzdepartements eingesetzt und mit dem Aufbau der neuen unterinstanzlichen Bundesgerichte betraut. Die Projektleitung ist dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zugeordnet. Zu den von der Projektleitung zu leistenden Aufbauarbeiten gehört namentlich die Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen für die in Artikel 3 Absatz 2 aufgeführten Beschlüsse (z.B. Redaktion von Verordnungsentwürfen, Ausschreibung von Gerichtsschreiberstellen, Vorbereitung des Budgets usw.).

Die Projektleitung Neue Bundesgerichte – zur Zeit ein Team von fünf Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen – wird auch nach der Wahl der provisorischen Gerichtsleitung bestehen bleiben und für den Aufbau des Gerichts besorgt sein. Die zur Organisationsautonomie des Gerichts gehörenden Entscheidkompetenzen liegen indessen ab Einsetzung der provisorischen Gerichtsleitung beim Gericht selbst, d.h. bei der provisorischen Gerichtsleitung (nicht dazu gehört z.B. die Verantwortung für die Bereitstellung der räumlichen Infrastruktur, welche beim Bundesamt für Bauten und Logistik angesiedelt ist). Die Projektleitung, welche zur Zeit unter der Führung der Projektoberleitung in eigener Verantwortung den Aufbau des Gerichts vorbereitet, wird daher ab diesem Zeitpunkt im Dienste der provisorischen Gerichtsleitung tätig sein.

Die grundsätzlich umfassende Aufbaukompetenz der provisorischen Gerichtsleitung ändert nichts daran, dass die Projektleitung Neue Bundesgerichte in verschiedenen rein administrativen Belangen (Informatik, Bibliothek, Archivierung, Registratur, Dossierführung usw.) bereits vor der Einsetzung der provisorischen Gerichtsleitung wichtige Vorentscheide getroffen hat und weiter wird treffen müssen. Einige dieser Entscheide werden von der provisorischen Gerichtsleitung aus Zeit- und Kostengründen nicht mehr in Frage gestellt werden können. Dazu gehören etwa die Wahl

eines Leistungserbringers für die Informatik oder Entscheide zuhanden der Gerichtskommission über die Gliederung des Gerichts in Abteilungen. Hier werden die Richter und Richterinnen auf bereits getroffenen Vorentscheiden aufbauen müssen.

Art. 5

Artikel 5 enthält die notwendigen Änderungen des bisherigen Rechts, wobei zwei Gesetze anzupassen sind:

1. Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002

Art. 173

5. Übergangsbestimmung zu Art. 40a (Gerichtskommission)

Absatz 1 sieht vor, dass die erstmalige Bestellung der Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts durch die Gerichtskommission erfolgt. Die Gerichtskommission wird diese Aufgabe im Zusammenhang mit der Festlegung der Einzelheiten jedes Arbeitsverhältnisses (Art. 40a Abs. 4 ParlG) wahrnehmen. Der zwischen der Gerichtskommission und den Richterkandidaten und -kandidatinnen auszuhandelnde Vertrag wird somit nicht nur Angaben zum Lohn oder zum Arbeitspensum enthalten, sondern auch festlegen, in welcher Abteilung der Richter oder die Richterin während der ersten zwei Jahre tätig sein wird.

Absatz 2 listet die Kriterien auf, welche das Verwaltungsgerichtsgesetz für die Bestellung der Abteilungen durch das Gesamtgericht enthält (vgl. im Einzelnen BBl 2001 4383).

2. Bundesgesetz vom 21. Juni 2002 über den Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts

Art. 3a Übergangsbestimmung zu Art. 2

Absatz 1 legt fest, dass das Bundesverwaltungsgericht seinen Sitz vorübergehend im Raum Bern haben wird. Da diese Vorschrift nur während einer Übergangsfrist zum Tragen kommt, wird sie als Übergangsbestimmung ins Gerichtssitzgesetz aufgenommen.

Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, die Übergangsbestimmung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes in dieses zu integrieren. Es handelt sich dabei um denselben Mechanismus, der schon bei der Regelung über den Sitz des Bundesstrafgerichts (Art. 1 des Gerichtssitzgesetzes) zur Anwendung gelangt ist. Er ist notwendig, da der Sitz des Gerichts zunächst nur im Gerichtssitzgesetz geregelt wird. Da die Regelung des Standorts jedoch ins Verwaltungsgerichtsgesetz gehört, müssen die Sitzbestimmung sowie die Übergangsbestimmung für den provisorischen Standort auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verwaltungsgerichtsgesetzes in dieses transferiert werden.

4.2

Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht

Art. 1

Artikel 1 legt fest, dass das Bundesverwaltungsgericht höchstens 64 Richterstellen umfasst. Zur Erläuterung kann auf die Ausführungen unter Ziffer 2.1.2 verwiesen werden.

Art. 2

Artikel 2 enthält die notwendigen Änderungen der Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des Bundesstrafgerichts (Richterverordnung). Diese Verordnung muss auf die Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts ausgedehnt werden, was eine Anpassung des Titels sowie der Artikel 1 (Gegenstand der Verordnung) und 3 (Amtsdauer) bedingt. Ausserdem muss die Vorschrift über die Präsidialzulagen (Art. 6) angepasst werden. Dabei ist vorgesehen, dass wie beim Bundesstrafgericht der Präsident eine Zulage von 30 000 Franken und der Vizepräsident eine Zulage von 20 000 Franken erhalten. Ausserdem erhalten die Präsidenten und Präsidentinnen der Abteilungen eine Zulage von 10 000 Franken.

Art. 3

Artikel 3 bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dieser muss mit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht übereinstimmen.

4.3

Bundesbeschluss über das Inkrafttreten von Art. 191a BV-Justizreform

Vgl. die Bemerkungen unter Ziffer 2.1.4.

5

Finanzielle Auswirkungen

Im Voranschlag 2005 und Finanzplan 2006 sind für den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts insgesamt rund 17 Millionen Franken eingestellt (Personalausgaben, Infrastruktur, Betrieb, Dienstleistungen Dritter, übrige Sachausgaben, IT-Investitionen, Raumkosten). Für den Vollbetrieb des Bundesverwaltungsgerichts werden die Kosten auf der Basis von 70 Richterstellen auf rund 72 Millionen Franken geschätzt. Bei 64 Richterstellen sind sie entsprechend tiefer. Demgegenüber hatte der Bundesrat in seiner Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4472) die Betriebskosten für das Bundesverwaltungsgericht auf der Basis von 51 Richterstellen auf 45 Millionen Franken beziffert.

Die Differenz zwischen diesen beiden Beträgen ist zum einen auf die Zunahme der Fälle und die damit verbundene Erhöhung der Richterzahlen zurückzuführen (vgl. hierzu im Einzelnen Ziff. 2.1.2). Dies bedeutet allerdings, dass auch die Einsparungen zufolge der Aufhebung der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste höher ausfallen werden als ursprünglich angenommen. Zum anderen hat das Parlament beim Erlass der Richterverordnung höhere Lohnklassen für die Richter und Richt-

rinnen des Bundesstrafgerichts – und damit indirekt auch für das Bundesverwaltungsgericht – festgelegt, als sie der Studie von Ernst & Young Consulting AG zugrunde lagen (Lohnklasse 33 statt 31). Auch die Löhne des übrigen Personals (Gerichtsschreiber und Gerichtsschreiberinnen, administratives Personal) müssen heute aufgrund der beim Bundesstrafgericht gemachten Erfahrungen höher veranschlagt werden als in der betriebswirtschaftlichen Studie von Ernst & Young.

Die Mehrkosten, welche dem Bund durch die Einrichtung eines Provisoriums im Raume Bern entstehen, werden vom Bundesamt für Bauten und Logistik auf 2,78 Millionen Franken geschätzt. Mit dem Provisorium können auf der anderen Seite jene nicht unerheblichen Zusatzkosten im Personalbereich vermieden werden, welche eine Betriebsaufnahme von Anfang an in St. Gallen mit sich gebracht hätte (Transferleistungen und Sozialplankosten, da sich die neuen Arbeitsplätze diesfalls in grosser räumlicher Entfernung von den heutigen Standorten der Rekurskommissionen und Beschwerdedienste befunden hätten).

6 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 nicht angekündigt. Wie unter Ziffer 1 erläutert wurde, ist der Erlass von Vorschriften über die vorzeitige Wahl der Richter und Richterinnen sowie die Aufbaukompetenzen der provisorischen Gerichtsleitung notwendig, damit das Parlament die Richter und Richterinnen wählen und das Bundesverwaltungsgericht seine Tätigkeit termingerecht aufnehmen kann. Die Vorlage muss daher unterbreitet werden, obwohl sie in der Legislaturplanung nicht angekündigt worden war.

7 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für das Bundesgesetz über den Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts und die Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht findet sich in Artikel 191a Absatz 2 BV-Justizreform. Diese Bestimmung soll am 1. September 2005 in Kraft treten.

Für die Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses über das teilweise Inkrafttreten der Justizreform vom 12. März 2000 kann auf die Ausführungen unter Ziffer 2.1.4 verwiesen werden.

