

09.475

**Parlamentarische Initiative
Vorübergehende Erhöhung der Richterstellen
am Bundesverwaltungsgericht
Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates**

vom 14. September 2009

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer befristeten Verordnung der Bundesversammlung über eine vorübergehende Erhöhung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt mit 13 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

Eine Kommissionsminderheit (Schwander, Kaufmann, Reimann Lukas) beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

14. September 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Gabi Huber

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 27. August 2009 trat das Bundesverwaltungsgericht an die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-NR) heran und bat sie um die Prüfung der Schaffung zusätzlicher Richterstellen für die Behandlung von zu erwartenden Beschwerden im Zusammenhang mit dem Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Die Kommission liess sich dazu am 28. August 2009 vom Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts und dem Direktor des Bundesamts für Justiz genauer informieren und beschloss anschliessend mit 15 zu 8 Stimmen bei 0 Enthaltungen, eine Kommissionsinitiative zu ergreifen, um die notwendige Rechtsgrundlage für eine befristete Anstellung von zusätzlichen Richterinnen und Richtern zu schaffen. Mit 16 zu 0 Stimmen bei 7 Enthaltungen sprach sich die Kommission dafür aus, höchstens fünf zusätzliche Richterstellen vorzusehen, die auf zwei Jahre befristet sind.

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates stimmte diesem Beschluss am 8. September 2009 einstimmig zu.

An ihrer Sitzung vom 14. September 2009 trat die RK-NR mit 13 zu 3 Stimmen und 0 Enthaltungen auf voliegenden Verordnungsentwurf ein und verabschiedete ihn anschliessend mit demselben Stimmenverhältnis zuhanden ihres Rates.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG

Am 19. August 2009 unterzeichneten die Schweiz und die USA ein Abkommen, das gleichentags in Kraft getreten ist. Gemäss diesem Abkommen verzichten die USA auf einseitige Massnahmen zur Informationsbeschaffung betreffend Konten von UBS-Bankkunden. Sie ziehen das vor dem zuständigen Gericht in Miami hängige Durchsetzungsbegehren im US-Zivilverfahren gegen die UBS sofort zurück und verpflichten sich, kein weiteres Durchsetzungsbegehren zu stellen. Die Schweiz verpflichtet sich im Gegenzug, ein neues, rund 4 450 Konten betreffendes Amtshilfegesuch der USA innert eines Jahres zu bearbeiten. Dieses Amtshilfegesuch wurde am 31. August 2009 von der amerikanischen Steuerbehörde IRS (Internal Revenue Service) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (EStV) übermittelt. Es stützt sich auf bestimmte Kriterien eines Handlungsmusters, die es im Falle der UBS und im Rahmen des geltenden schweizerischen Rechts und der Gerichtspraxis erlauben, Fälle von „Steuerbetrug und dergleichen“ zu identifizieren. Die Kriterien werden auf Wunsch der USA und im Interesse einer erfolgreichen Durchführung des freiwilligen Offenlegungsprogramms des IRS erst 90 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens veröffentlicht. Sie sind somit zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Vorlage noch nicht öffentlich bekannt.

Die EStV wird das Amtshilfegesuch mit Hilfe einer Projektorganisation beschleunigt behandeln. Die Projektorganisation wird sich aus rund 30 Spezialistinnen und Spezialisten eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens und rund

40 verwaltungsintern rekrutierten Juristinnen und Juristen bzw. Steuerspezialistinnen und -spezialisten zusammensetzen. Die EStV muss gemäss Abkommen 90 Tage nach Eingang des Gesuchs in den ersten 500 Fällen und nach 360 Tagen in allen übrigen Fällen eine Schlussverfügung über die Herausgabe der verlangten Informationen erlassen. Der Rechtsschutz der betroffenen Personen bleibt gewahrt. Sie können die Schlussverfügungen der EStV beim Bundesverwaltungsgericht anfechten. Bevor eine rechtskräftige Schlussverfügung der EStV vorliegt, werden die Schweizer Behörden keine Kundendaten an die US-Behörden übermitteln. Eine vorzeitige Übermittlung von Kundendaten ist gemäss Schweizer Recht ausdrücklich verboten.¹

2.2 Zu erwartende Beschwerden

Über die Zahl der zu erwartenden Beschwerden sind noch keine zuverlässigen Schätzungen möglich. Bekannt ist hingegen die ungefähre Zahl der Konten, welche die noch unveröffentlichten Kriterien erfüllen und somit vom Amtshilfegesuch betroffen sind: aufgrund von Schätzungen der UBS sind dies rund 4 450 Konten. Theoretisch können also bis zu 4 450 Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht eingehen. Von diesem Worst Case ist kaum auszugehen, völlig auszuschliessen ist er aber nicht. Noch offen ist derzeit, wie viele UBS-Kundinnen und -kunden sich im Rahmen des freiwilligen Offenlegungsprogramms des IRS melden werden. Dieses Programm läuft bis Ende September 2009. Je nach Zahl der freiwilligen Meldungen wird auch die Belastung des Bundesverwaltungsgerichts tiefer ausfallen.

Die Beschwerden werden gestaffelt eintreten: Die Eidgenössische Steuerverwaltung bereitet derzeit 500 Verfügungen vor und wird diese am 30. November 2009 eröffnen. Ab diesem Datum läuft eine Rechtsmittelfrist von 30 Tagen, welche nicht zwingend ausgeschöpft werden muss, aber in der Regel ausgeschöpft wird. Erste Beschwerden dürften somit im Lauf des Monats Dezember 2009 beim Bundesverwaltungsgericht eingehen. Bei den ersten 500 Verfügungen ist von einer sehr hohen Anfechtungsquote auszugehen, weil noch keine Präjudizien bestehen. Anschliessend sind bis zum 31. August 2010 weitere rund 4 000 Verfügungen der Steuerverwaltung zu erwarten. Weil bereits Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vorliegen werden, ist von einer tieferen Anfechtungsquote auszugehen als bei den ersten 500 Verfügungen. Es sollte dem Gericht auch möglich sein, die Beschwerden gebündelt zu behandeln und Leiturteile zu fällen. Für die Behandlung der Beschwerden wurde zwischen den USA und der Schweiz keine Frist vereinbart. Dennoch muss das Bundesverwaltungsgericht diese Beschwerden so rasch wie möglich beurteilen, damit sich die EStV an dieser letztinstanzlichen Rechtsprechung orientieren kann.

2.3 Interne Massnahmen des Bundesverwaltungsgerichts

Zur Behandlung der Beschwerden sieht das Bundesverwaltungsgericht verschiedene gerichtsinterne Massnahmen vor: Es soll ein Team gebildet werden, das sich diesen

¹ Zum ganzen Abschnitt vgl. Medienmitteilung des EJPD vom 19. August 2009 und Medienmitteilung des EFD vom 31. August 2009.

Beschwerden annehmen wird und für das Büroräumlichkeiten, IT-Infrastruktur etc. bereitgestellt werden. Dieses Team soll sich vorwiegend aus Richterinnen und Richtern zusammensetzen, die bereits in der Abteilung I, welche für die Behandlung dieser Beschwerden zuständig ist, tätig sind und die entsprechende Erfahrung mitbringen. Es kann somit unmittelbar operationell werden.

Zusätzlich sind weitere personelle Massnahmen vorgesehen: Die Stellen für Kanzleimitarbeitende sollen im Umfang von 250 Prozent erhöht und 8 bis 10 zusätzliche Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber angestellt werden.

Diese Massnahmen reichen jedoch nicht aus, um eine zeitgerechte Behandlung der Beschwerden zu garantieren und gleichzeitig den normalen Betrieb des Gerichts aufrecht zu erhalten. Das spezielle Team wird sich ausschliesslich den Beschwerden gegen die Verfügungen der Steuerverwaltung annehmen und für die Dauer deren Behandlung nicht für die übrige Rechtsprechung zur Verfügung stehen. Aus Sicht des Gerichts sind deshalb für maximal zwei Jahre drei bis fünf zusätzliche Richterstellen erforderlich.

2.4 Erwägungen der Kommission

Angesicht der Wichtigkeit des zwischen der Schweiz und der USA getroffenen Abkommens ist aus Sicht der Kommissionsmehrheit alles daran zu setzen, dessen Umsetzung zu ermöglichen. Es sollen deshalb die nötigen Voraussetzungen getroffen werden, um allfällige Beschwerden so beförderlich und effizient wie möglich zu erledigen. Dazu ist es angezeigt, sich für den schlimmsten Fall vorzubereiten. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht noch keine verlässlichen Aussagen über das Ausmass seiner zusätzlichen Belastung machen kann, ist seine Einschätzung der Lage ernst zu nehmen und zu unterstützen.

Weil die ersten Beschwerden bereits im Dezember 2009 beim Bundesverwaltungsgericht eintreffen können, ist rasches Handeln geboten: Die notwendige Rechtsgrundlage für die Wahl zusätzlicher Richterinnen und Richter soll so bald wie möglich geschaffen werden, damit die Vereinigte Bundesversammlung allenfalls bereits in der Wintersession 2009 zusätzliche Richterinnen und Richter wählen kann.

Bei der geplanten Erhöhung der Anzahl Richterstellen handelt es sich klar um eine befristete Massnahme, die durch eine Ausnahmesituation bedingt ist. Durch die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Wahl fünf zusätzlicher Richterinnen und Richter erhält das Gericht nicht automatisch ein Anrecht auf die Besetzung dieser Stellen. Sie sollen nur dann besetzt werden, wenn sich dies im Lauf der kommenden Monate aufgrund der eintreffenden Beschwerden als erforderlich erweist. Die Gerichtskommission wird die Notwendigkeit der Wahl zusätzlicher Richterinnen und Richter von Fall zu Fall prüfen.

Weil die EStV die 4 450 Verfügungen innerhalb eines Jahres erlassen muss, ist eine Befristung der zusätzlichen Richterstellen auf zwei Jahre angemessen. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfte das Bundesverwaltungsgericht die allfälligen Beschwerden behandelt haben.

Eine Minderheit lehnt die vorliegende Verordnung aus grundsätzlichen Überlegungen ab: Voraussetzung für die Schaffung zusätzlicher Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht sei, dass den betroffenen UBS-Kundinnen und -kunden

ein rechtsstaatliches Verfahren garantiert werden könne. Diese Voraussetzung sei nicht zweifelsfrei erfüllt. Man könne nicht völlig ausschliessen, dass die Steuerbehörde der USA bereits Kenntnis über die vom Amtshilfegesuch betroffenen Konten habe. Es bestehe somit das Risiko, dass der Rechtsschutz der betroffenen Kundinnen und Kunden nicht gewährt sei.

3 Stellungnahme der Gerichte

Gemäss Artikel 162 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)² gab die Kommission dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht im Rahmen ihrer Arbeiten Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Bundesverwaltungsgericht teilte der Kommission am 11. September 2009 schriftlich mit, dass es die parlamentarische Initiative unterstütze. Das Bundesgericht erhebt keine Einwände gegen eine befristete Erhöhung der Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht. Es teilte der RK-NR am 14. September 2009 schriftlich mit, dass ihm eine gestaffelte Besetzung der Richterstellen sinnvoll scheint, da zurzeit noch nicht absehbar sei, wie viele Beschwerden tatsächlich eingehen werden.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Verordnung

Art. 1 Anzahl Richterstellen

Die Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht wird vorübergehend auf maximal 70 Vollzeitstellen erhöht. Gegenüber der Richterstellenverordnung³, die maximal 65 Vollzeitstellen vorsieht, bedeutet dies eine Erhöhung um maximal 5 Richterstellen. Diese zusätzlichen Richterstellen können gestaffelt besetzt werden. Über die Zahl der zu besetzenden Stellen und den Zeitpunkt der Ausschreibung entscheidet die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung. Sie orientiert sich dabei am Ausmass der zusätzlichen Geschäftslast des Bundesverwaltungsgerichts, die durch Beschwerden im Zusammenhang mit dem Amtshilfegesuch der USA verursacht wird.

Die fünf Richterstellen können auf mehr als fünf Personen verteilt werden, weil die richterliche Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht auch mit einem Teilpensum ausgeübt werden kann (Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht; VGG)⁴.

² SR 171.10

³ Verordnung der Bundesversammlung vom 17. Juni 2005 über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht (Richterstellenverordnung, SR 173.321). Die Zahl der Richterstellen wurde durch Beschluss der Bundesversammlung vom 12. Juni 2009 von maximal 64 auf maximal 65 erhöht. Die Änderung ist am 1. Juli 2009 in Kraft getreten (AS 2009 2797).

⁴ SR 173.32

Art. 2 Beschränkte Amtsdauer

Die neu geschaffenen Richterstellen sind bis zum 31. Oktober 2011 befristet. Dies entspricht einer Frist von zwei Jahren. Die zusätzlich zu wählenden Richterinnen und Richter werden somit nicht auf Dauer der laufenden Amtsperiode gewählt, sondern bis zum in Absatz 1 festgelegten Datum. Bei Bedarf besteht die Möglichkeit, einen Teil der Richterstellen durch die Erhöhung von Arbeitspensen bereits teilzeitlich am Gericht tätiger Richter und Richterinnen zu besetzen. Über eine Erhöhung von Arbeitspensen bereits gewählter Richterinnen und Richter entscheidet die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung (Art. 40a Abs. 4 ParlG). Auch diese Massnahme ist bis zum 31. Oktober 2011 befristet.

Art. 3 Schlussbestimmung

Die vorliegende Verordnung der Bundesversammlung untersteht nicht dem Referendum und kann nach der Annahme durch die Räte in Kraft treten. Dadurch ist eine Wahl eines neuen Gerichtsmitglieds oder neuer Gerichtmitglieder in der darauf folgenden Session möglich.

5 Finanzielle Auswirkungen

Die Richter und Richterinnen des Bundesverwaltungsgerichts werden in der Lohnklasse 33 nach Artikel 36 der Bundespersonalverordnung eingereiht.⁵ Die Bruttojahresbesoldung der Richterinnen und Richter beträgt gegenwärtig mindestens 143 471 Franken.⁶ Die Obergrenze der Lohnklasse 33 liegt bei 227 611 Franken. Für fünf Richterstellen belaufen sich die Personalkosten somit auf maximal rund 1 000 000 Franken pro Jahr. Werden weniger Richterstellen besetzt, reduzieren sich diese Kosten entsprechend.

Das Eidgenössische Finanzdepartement wird dem Parlament ein Nachtragskreditbegehren für sämtliche im Zusammenhang mit dem Amtshilfesuch der USA verursachten personellen und übrigen Kosten stellen. Darin werden auch die für das Bundesverwaltungsgericht erforderlichen Mittel – inklusive Löhne der Richterinnen und Richter – enthalten sein.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Gesetzmässigkeit

Nach Artikel 1 Absatz 5 VGG kann die Bundesversammlung zur Bewältigung aussergewöhnlicher Geschäftseingänge am Bundesverwaltungsgericht zusätzliche Richterstellen auf jeweils längstens zwei Jahre bewilligen. Das Kriterium aussergewöhnlicher Geschäftseingänge wird durch die zu erwartenden Beschwerden im Zusammenhang mit dem Amtshilfesuch der USA zweifellos erfüllt.

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

⁶ Vgl. Richterverordnung (SR 173.711.2), Art. 5 Abs. 2.

6.2

Erlassform

Die Bewilligung von zusätzlichen Richterstellen auf jeweils längstens zwei Jahre betrifft nicht nur die Zahl der neu zu wählenden Richterinnen und Richter sondern auch deren Rechtsstellung, nämlich ihre Amtsdauer. Diese ist gegenüber der ordentlichen Amtsdauer von 6 Jahren (Art. 9 Abs. 1 VGG) verkürzt. Eine Bewilligung nach Artikel 1 Absatz 5 VGG ist somit rechtsetzender Natur und daher in Form einer Verordnung der Bundesversammlung zu erlassen. Dafür spricht ebenfalls, dass nach Artikel 13 Absatz 3 VGG die Bundesversammlung das Arbeitsverhältnis der Richterinnen und Richter in einer Verordnung regelt und nach Artikel 1 Absatz 4 VGG auch die Anzahl der Richterstellen mit ordentlicher Amtsdauer in einer Verordnung festzulegen ist.

Grundsätzlich wäre es möglich, die bereits bestehende Richterstellenverordnung (SR 173.321) befristet anzupassen. Der Erlass einer neuen Verordnung der Bundesversammlung hat jedoch den Vorteil, dass diese nach Ablauf der Befristung automatisch ausser Kraft tritt und der ausserordentlichen Situation eher Rechnung trägt als eine befristete Änderung der bereits bestehenden Verordnung.