

Bundesgericht

Tribunal fédéral

Tribunale federale

Tribunal federal



14.3.2

XIII. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe Österreichs, Deutschlands, des Fürstentums Liechtenstein und der Schweiz

Vaduz 2002

Landesbericht der Schweiz

Spezialverwaltungsgerichtshöfe in der Schweiz

Verfassungsgrundlagen, Kompetenzen,

Vor- und Nachteile

XIII. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe Deutschlands, Österreichs, der Schweiz und Liechtensteins vom 7. bis 10. November 2002 in Vaduz

Spezialverwaltungsgerichtshöfe in der Schweiz:

Verfassungsgrundlagen, Kompetenzen, Vor- und Nachteile

vorgelegt von Dr. Heinz Aemisegger, Bundesgerichtsvizepräsident und Präsident der I. öffentlichrechtlichen Abteilung des Schweizerischen Bundesgerichts, Lausanne

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Die eidgenössischen Rekurskommissionen
 - 2.1. Funktion und Bedeutung der eidgenössischen Rekurskommissionen
 - 2.2. Rechtliche Grundlagen für die eidgenössischen Rekurskommissionen
 - 2.2.1. Verfassungsgrundlagen
 - 2.2.2. Gesetzesgrundlagen
 - 2.3. Zuständigkeit und Kompetenzen
 - 2.3.1. Sachliche Zuständigkeit
 - 2.3.2. Vorinstanzen
 - 2.3.3. Kompetenzen und Beschwerdegründe
 - 2.3.4. Letztinstanzlichkeit und Weiterzug ans Bundesgericht oder ans EVG
 - 2.4. Organisation
3. Das EVG als Spezialverwaltungsgericht für Sozialversicherungssachen
 - 3.1. Heutige Stellung des EVG
 - 3.2. Kompetenzen des EVG
 - 3.3. Reformmodelle
4. Ausblick: Vorlage zur Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts
 - 4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen
 - 4.2. Geplante gesetzliche Regelung
5. Vor- und Nachteile der eidgenössischen Rekurskommissionen

1. Einleitung

Der Versuch einer Darstellung der Spezialverwaltungsgerichtshöfe in der Schweiz führt zu einem vielschichtigen, uneinheitlichen Bild. Das Verwaltungsprozessrecht ist historisch gewachsen und bildet keine geschlossene, sondern eine zersplitterte und unvollständige Ordnung. Als mögliche Gründe für diese Situation seien einleitend die *differenzierte Kompetenzaufteilung* und die *föderalistische Struktur* des schweizerischen Bundesstaates genannt. Zwei Beispiele sollen die verschiedenen Ebenen und deren Zusammenspiel erläutern:

1. Bund, Kantone und Gemeinden finanzieren die Staatsaufgaben u.a. über die Erhebung direkter Steuern. Während die Kantone die kantonalen und kommunalen Steuern weitgehend autonom regelten, hat ihnen der Bund die Erhebung der direkten Bundessteuer übertragen. Die Delegation des Vollzugs von Bundesrecht an die Kantone stellt in vielen Bereichen des Verwaltungsrechts die Regel dar. Zur Beurteilung von Streitigkeiten über die jährliche Steuerveranlagung haben viele Kantone Spezialverwaltungsgerichte, sog. Steuerrekurskommissionen, eingeführt, die den erstinstanzlichen gerichtlichen Rechtsschutz sowohl für die kantonalen und kommunalen Steuern als auch für die direkte Bundessteuer gewährleisten (einige Kantone haben diese Aufgabe ihren kantonalen Verwaltungsgerichten übertragen). Die Entscheide der Rekurskommissionen können an das Bundesgericht, das selbst kein Spezialverwaltungsgericht ist, weitergezogen werden. Das Bundesgericht wacht als letzte Instanz über die Anwendung sowohl des kantonalen und kommunalen als auch des Bundesrechts.
2. Ein zweites Beispiel betrifft das Bau-, Planungs- und Umweltschutzrecht. Auch hier besteht nebeneinander kommunales und kantonales Recht sowie Bundesrecht. Über eine kommunale oder kantonale Baubewilligung entscheidet als erste gerichtliche Instanz in vielen Kantonen eine Baurekurskommission, in welcher neben Juristen häufig auch Baufachleute (Architekten, Ingenieure, Denkmalpfleger etc.) vertreten sind. Diese entscheiden auch

über bundesrechtlich geordnete Bereiche wie etwa den Immissionsschutz. Nach Überprüfung der Entscheide der Baurekurskommissionen durch das kantonale Verwaltungsgericht ist in letzter Instanz das Bundesgericht zur Beurteilung zuständig.

Während sich eine einfache Baubewilligung (etwa für den Bau eines Einfamilienhauses) weitgehend – aber nicht ausschliesslich – nach kantonalem und kommunalem Recht richtet, kommt bei grösseren Infrastrukturvorhaben wie der Erweiterung eines Flughafens oder dem Bau einer Eisenbahnlinie überwiegend Bundesrecht zur Anwendung. Konzessionen für solche Projekte werden von einer Bundesbehörde (Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK) erteilt. Deren Entscheide können an ein Spezialverwaltungsgericht, die Rekurskommission UVEK, weitergezogen werden. Die Urteile der Rekurskommissionen des Bundes sind beim Bundesgericht anfechtbar.

Aus diesen Beispielen ergeben sich zunächst drei Feststellungen:

1. Spezialverwaltungsgerichte, die in der Schweiz meist "Rekurskommissionen" genannt werden, bestehen sowohl in den Kantonen wie im Bund.
2. Die Urteile der Rekurskommissionen sind selten letztinstanzlich, sondern unterliegen in der Regel der Überprüfung durch ein höheres Gericht, das kein Spezialverwaltungsgericht ist (wichtige Ausnahmen: Asylrekurskommission, die letztinstanzlich entscheidet, und EVG als letztinstanzliches "Spezialgericht" für Sozialversicherungsrecht).

Es gibt keinen "typisierten" Rechtsmittelweg, der den verschiedenen Bereichen des Verwaltungsrechts gemeinsam wäre. Die Rekurskommissionen nehmen in der Regel allerdings die Funktion der ersten Rechtsmittelbehörde wahr. Daraus ergeben sich Auswirkung auf den Prüfungsumfang (Kognition, zulässige Rügen etc.).

Bei der bestehenden Vielfalt von Rekurskommissionen in einem Teil der 26 Schweizer Kantone und den zusätzlichen über 30 Rekurskommissionen des

Bundes erscheint für die weiteren Erörterungen eine Beschränkung auf die vom Bund eingerichteten Spezialverwaltungsgerichte angebracht. Auf einzelne Gesichtspunkte der kantonalen Rekurskommissionen kann in der weiteren Diskussion eingegangen werden, falls dies gewünscht wird.

2. Die eidgenössischen Rekurskommissionen

2.1. Funktion und Bedeutung der eidgenössischen Rekurskommissionen

Mit der aktuellen, etwa durch Art. 6 Ziff. 1 EMRK unterstützten Tendenz, die verwaltungsinterne Kontrolle von Administrativentscheiden durch eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung abzulösen, haben die Rekurskommissionen auch auf Bundesebene zunehmend an Bedeutung gewonnen. In weiten Bereichen des Bundesverwaltungsrechts sind es heute eidgenössische Rekurskommissionen, welche den Rechtsschutz gewährleisten. Bei den eidgenössischen Rekurskommissionen handelt es sich mithin um Organe der Verwaltungsrechtspflege im Bund. Sie dienen der verwaltungsexternen Überprüfung von Verwaltungsentscheiden, namentlich Verfügungen, von Bundesbehörden. Im Unterschied zu den Schiedskommissionen, welche als Organe der ursprünglichen Verwaltungsrechtspflege als überhaupt erste Instanzen amten, entscheiden die Rekurskommissionen als erstinstanzliche Organe der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege. Die Rekurskommissionen sind somit erstinstanzliche Bundesverwaltungsgerichte. Anstelle der früher zuständigen hierarchisch höheren internen Verwaltungsinstanz überprüfen sie als unabhängige verwaltungsgerichtliche Beschwerdeinstanzen Entscheide von Bundesverwaltungsbehörden (Art. 71a VwVG). Sie kennzeichnen sich durch ihre Unabhängigkeit, namentlich von der Bundesverwaltung, durch ihre umfassende Kognition für Rechts- und Tatfragen sowie weitgehend auch durch die Befugnis zur Ermessenskontrolle, durch ihre heterogene Organisation sowie durch ihre spezifisch sachbezogene Zuständigkeit aus. Die eidgenössischen Rekurskommissionen erledigen zurzeit insgesamt um die 8000 – 9000 Fälle pro Jahr und damit mehr als das Bundesgericht und das Eidgenössische Versicherungsgericht zusammen. Freilich ist die Geschäftslast höchst unterschiedlich. Die Asylrekurskommission allein behandelt rund 5000 – 6000 Fälle jährlich, während einige kleinere Rekurskom-

missionen wie etwa die Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung weniger als zehn Fälle pro Jahr zu entscheiden haben. Örtlich sind sie meist in Bern oder Lausanne untergebracht, wobei sie von der Bundesverwaltung räumlich und personell getrennt sind und viele Rekurskommissionen jeweils über eine eigene Organisation verfügen.

2.2. Rechtliche Grundlagen für die eidgenössischen Rekurskommissionen

2.2.1. Verfassungsgrundlagen

Die eidgenössischen Rekurskommissionen wurden auf der Grundlage von Art. 103 Abs. 3 und Art. 114bis aBV eingeführt. In diesen Verfassungsbestimmungen wurde dem Bund die Kompetenz für eine eidgenössische Verwaltungsgerichtsbarkeit erteilt. Eine Ausnahme galt für die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, für die in Art. 55bis Abs. 5 aBV eine eigene verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen wurde. Mit der neuen Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, werden diese Kompetenzen weitergeführt. Eine weitere Verfassungsänderung (BV-Justizreform vom 8. Oktober 1999), welche allerdings noch nicht in Kraft steht, enthält nun eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für richterliche Behörden, die zur Beurteilung von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung zuständig sind (Art. 191a Abs. 2 BV).

2.2.2. Gesetzesgrundlagen

Gesetzlich sind die eidgenössischen Rekurskommissionen in den verschiedensten Erlassen geregelt. Im Hinblick auf die Organisation und das Verfahren ist das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021) auf den 1. Januar 1994 mit den Art. 71a – 71d VwVG ergänzt worden, denen für die meisten, aber nicht für alle Rekurskommissionen eine zentrale Rolle zukommt. Aufgrund der Übergangs- und Schlussbestimmungen zur Revision vom 4. Oktober 1991 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG; SR 173.110) hat der Bundesrat zudem diese Vorschriften durch Verordnungen ergänzt, namentlich durch die

Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK; SR 173.31) und die Verordnung vom 3. Februar 1993 über Vorinstanzen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (SR 173.51). Für die Frage der Anfechtbarkeit der Entscheide der Rekurskommissionen vor Bundesgericht oder Eidgenössischem Versicherungsgericht ist sodann das Bundesrechtspflegegesetz selber von Bedeutung. Für das Beweisverfahren gilt gemäss Art. 16 und 19 VwVG ergänzend das Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273).

2.3. Zuständigkeit und Kompetenzen

2.3.1. Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit der eidgenössischen Rekurskommissionen richtet sich gemäss Art. 71a VwVG nach der Spezialgesetzgebung des Bundesverwaltungsrechts. Sie ist regelmässig auf bestimmte Sachbereiche beschränkt. Bei den Kommissionen handelt es sich somit um sachspezifisch bestimmte Spezialverwaltungsgerichte. Sie wurden dort geschaffen, wo sich ein Bedürfnis nach unabhängiger Überprüfung von Entscheiden im Anwendungsbereich des Bundesverwaltungsrechts anstelle verwaltungsinterner Behörden ergab. Die Zuständigkeitsregelung ist mithin historisch bedingt. Mit der sektoriellen Ordnung verbunden ist eine gewisse Unübersichtlichkeit, die darin gipfelt, dass es keine umfassende – öffentlich zugängliche – amtliche Übersicht über alle eidgenössischen Rekurskommissionen gibt. Hilfreich ist immerhin das im Anhang 1 zur VRSK enthaltene Verzeichnis aller Rekurs- und Schiedskommissionen, deren Organisation und Verfahren in der VRSK geregelt sind (SR 173.31).

Die sachliche Zuständigkeit ist mitunter an die Voraussetzung geknüpft, dass gegen den Entscheid der Rekurskommission die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an ein höchstes eidgenössisches Gericht zulässig ist, so etwa bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission. Diese Zuständigkeitsregelung kann zu Unsicherheiten führen, wenn nicht klar ist, ob das höchste Gericht auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch eintreten würde. Die Rekurskommission wird aber vorweg darüber zu befinden haben. Bei Unklarheit müsste sie

konsequenterweise auf Nichteintreten erkennen und die Rekurrenten darauf verweisen, dies beim zuständigen höchsten Gericht überprüfen zu lassen. Fraglich kann allenfalls sein, ob der Bundesrat auf Verordnungsstufe Sachzuständigkeiten schaffen kann, wie er dies vereinzelt getan hat. Soweit die Erteilung der Zuständigkeit und damit die Verfügungsbefugnis darüber in der Kompetenz der Exekutive bleibt, beziehungsweise die Zuständigkeit von dieser abhängt und inhaltlich auch bestimmt werden kann, verfügt die Rekurskommission kaum über die erforderliche gerichtliche Unabhängigkeit, die sie als solche gerade auszeichnen sollte. Es ist daher vorzuziehen, wenn die Bundesversammlung die Sachzuständigkeiten regelt oder wenigstens allfällige Kompetenzzuweisungen durch den Bundesrat genehmigt. Nicht zu beanstanden ist freilich die in der Mehrwertsteuerverordnung geschaffene Zuständigkeit der Eidgenössischen Steuerrekurskommission, verfügt doch der Bundesrat insofern über die verfassungsmässige Kompetenz zum Erlass einer Übergangsregelung.

In einer Hinsicht ist die sachliche Zuständigkeit für alle Rekurskommissionen einheitlich geregelt. Soweit bei der Anwendung eines Erlasses eine eidgenössische Rekurskommission zuständig ist, kann gegen Verfügungen über folgende Streitigkeiten Beschwerde an diese Rekurskommission – als Vorinstanz des Bundesgerichts oder des Eidgenössischen Versicherungsgerichts – erhoben werden:

- vermögensrechtliche Leistungen aus dem Dienstverhältnis von Bundespersonal einschliesslich der Personalversicherung;
- Leistungen aus öffentlichrechtlichen Verträgen des Bundes, seiner Anstalten oder Betriebe und von Organisationen, deren Verfügungen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sind (Art. 98 lit. h OG);
- ausservertragliche Entschädigungen;
- die Verlegung oder der Ausgleich von Vorteilen oder Lasten;
- die Auszahlung bewilligter oder die Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen und die Herausgabe unrechtmässig erworbener anderer öffentlichrechtlicher Vermögensvorteile;

- die Zugehörigkeit zu Organisationen, deren Verfügungen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar sind, sowie
- andere Angelegenheiten, soweit ein Bundesgesetz die verwaltungsrechtliche Klage in Abweichung von Art. 116 OG vorsieht (Art. 3 i.V.m. Art. 1 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über Vorinstanzen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts).

2.3.2. Vorinstanzen

Als Vorinstanzen der eidgenössischen Rekurskommissionen amten in der Regel Bundesverwaltungsbehörden. Ausnahmsweise handelt es sich um eidgenössische Schiedskommissionen; zum Beispiel kann gegen bestimmte Entschiede der Schätzungskommissionen der Militärverwaltung – als eidgenössische Schiedskommissionen – an die Rekurskommission VBS (eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport) rekuriert werden. Eine ganz besondere Ausgangslage besteht bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI), wo es nicht im eigentlichen Sinne eine verfügende Vorinstanz gibt; vielmehr ist die UBI zuständig für in der Form von Beschwerden erhobene Beanstandungen gegen Radio- und Fernsehsendungen konzessionierter schweizerischer öffentlichrechtlicher oder privater Veranstalter.

2.3.3. Kompetenzen und Beschwerdegründe

Mit der Beschwerde an die Rekurskommissionen steht grundsätzlich und abgesehen von einer abweichenden spezialgesetzlichen Regelung ein umfassendes Rechtsmittel offen. Die Beschwerdegründe und als prozessuales Spiegelbild die Kognition der Rekurskommissionen umfassen allgemein sowohl die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens (Art. 49 lit. a VwVG), die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (Art. 49 lit. b VwVG) wie auch die Angemessenheit der vorinstanzlichen Verfügungen (Art. 49 lit. c VwVG). Es mag auf den ersten Blick erstaunen, dass Spezialverwaltungsgerichte mit der gleichen Überprüfungsbefugnis, insbesondere hinsichtlich der Ermessensbetätigung der Verwal-

tung, ausgestattet sind wie verwaltungsinterne Beschwerdeinstanzen. Dies lässt sich vor allem entstehungsgeschichtlich erklären, indem die Rekurskommissionen erst im Lauf der Zeit mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet wurden. Man kann dies als bedauerliche Überschneidung der Aufgaben von Verwaltung und Justiz betrachten oder darin gerade einen optimalen Rechtsschutz für die Betroffenen sehen, deren Anliegen von einem verwaltungsunabhängigen und dennoch mit umfassender Kognition ausgestatteten Spezialverwaltungsgericht überprüft werden können. Zurückhaltung üben die Rekurskommissionen allerdings, wenn es um technische Fragen geht und wenn der Verwaltung aufgrund der gesetzlichen Grundlagen ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wurde.

2.3.4. Letztinstanzlichkeit und Weiterzug ans Bundesgericht oder ans Eidgenössische Versicherungsgericht

Uneinheitlich ist die Letztinstanzlichkeit der Entscheide von Rekurskommissionen geregelt. Gemäss Art. 74 lit. c VwVG können Entscheide der Rekurskommissionen nicht beim Bundesrat angefochten werden. Hingegen sehen Art. 98 lit. e OG in Angelegenheiten des Bundesverwaltungsrechts und Art. 128 i.V.m. Art. 98 lit. e OG in Sozialversicherungssachen ausdrücklich die Möglichkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide der Rekurskommissionen an das Bundesgericht oder das Eidgenössische Versicherungsgericht vor. Die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an die höchsten eidgenössischen Gerichte hängt freilich noch von den übrigen Sachurteilsvoraussetzungen ab. Dabei darf namentlich nicht ein Ausschlussgrund bzw. eine Ausnahme nach Art. 99–102 oder 129 OG vorliegen. Sodann ist erforderlich, dass nicht spezialgesetzliche Bestimmungen, welche nach Einführung der Verwaltungsrechtspflege durch die höchsten eidgenössischen Gerichte erlassen worden sind, die Endgültigkeit der Entscheide der Rekurskommissionen festschreiben. Teilweise urteilen die Rekurskommissionen somit endgültig bzw. letztinstanzlich, so zum Beispiel die Asylrekurskommission bei Entscheiden über die Gewährung, Verweigerung und Beendigung des Asyls und über die Wegweisung sowie über das Nichteintreten auf ein Asylgesuch (Art. 110 Abs. 1 lit. b

Ziff. 2 und 4 OG sowie Art. 11 Abs. 2 AsylG). Teilweise hingegen handeln die Rekurskommissionen als Vorinstanzen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, so etwa die Rekurskommission UVEK, die Personalrekurskommission oder die Eidgenössische Beschwerdekommision der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Art. 74 Abs. 4 BVG). Es gibt auch Rekurskommissionen, die in einzelnen Bereichen letztinstanzlich urteilen, die in anderen Fragen aber nicht endgültig entscheiden können, zum Beispiel die ETH-Rekurskommission (vgl. Art. 37 Abs. 3 ETH-Gesetz).

2.4. Organisation

Anhand der Regelung von Organisation und Verfahren lassen sich mindestens vier Arten von Rekurskommissionen unterscheiden. Ausgangspunkt ist aber in jedem Fall, ob die Art. 71b und 71c VwVG gelten oder ob die Ordnung der Rekurskommission davon abweicht. Für die nach der subsidiären Ordnung im VwVG erfassten Kommissionen hat der Bundesrat in der VRSK ergänzende Regelungen getroffen. Die Kommissionen werden im Anhang 1 zur VRSK auch übersichtsmässig dargestellt. Art. 71d VwVG nennt demgegenüber die Kommissionen ausdrücklich, bei denen die Art. 71b und 71c VwVG nicht gelten. Die Aufzählung ist nicht abschliessend; so fehlt zum Beispiel die Asylrekurskommission. Die Organisation dieser Kommissionen ist in dem in der Sache anwendbaren speziellen Bundesrecht geregelt, wodurch der Gesetzgeber über die Möglichkeit verfügt, den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Anwendungsbereiche Rechnung zu tragen. Soweit die Spezialgesetzgebung lückenhaft ist, dürften freilich auch bei diesen Kommissionen die Regeln des VwVG ergänzend zur Anwendung gelangen.

Obwohl von den gleichen Bestimmungen erfasst, verfügen die im VwVG geregelten Kommissionen ebenfalls nicht über eine vollständig einheitliche Ordnung. Dem Gesetzgeber wie auch dem Bundesrat verbleibt ein gewisser Spielraum für Anpassungen. Gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung gelten immerhin die folgenden Grundsätze:

Wenn das Bundesrecht nicht einen höheren Bestand vorsieht, bestehen die Kommissionen aus sieben Mitgliedern (Art. 71b Abs. 1 VwVG; Art. 2 Abs. 1 VRSK). Bei Überlastung kann der Bundesrat für eine beschränkte Amtsdauer auch ausserordentliche Richter einsetzen (Art. 2 Abs. 4 VRSK). Kommissionen mit mehr als zehn Richtern gliedern sich in Kammern mit fester personeller Zusammensetzung und spezialisiertem Geschäftsbereich, wobei der Bundesrat über die Gliederung der Kommissionen entscheidet (Art. 9 VRSK). Über Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung befinden die Kommissionen in der Besetzung mit fünf Richtern; im Übrigen urteilen sie zu dritt. In besonderen, bundesrechtlich geregelten Fällen – insbesondere bei Beschwerden mit offensichtlichem Ausgang oder bei geringfügigem Streitwert – sind auch Einzelrichtersentscheide möglich (Art. 71b Abs. 2 VwVG; Art. 10 VRSK). Gewählt werden die Präsidenten, Vizepräsidenten und weiteren Mitglieder der Kommissionen durch den Bundesrat. Dabei sollen die Landesregionen, sprachliche Minderheiten, die beiden Geschlechter sowie allfällige Fachbereiche angemessen vertreten sein (Art. 71b Abs. 3 VwVG, Art. 7 VRSK). Der Bundesrat kann die Präsidien für mehrere Rekurskommissionen gemeinsam durch Personalunion bestellen und entscheidet anhand der Geschäftslast, ob die Richterfunktion im Voll- oder Nebenamt ausgeübt wird. Zur Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit dürfen die Richter der Rekurskommissionen nicht der Bundesverwaltung angehören, und Personen im Dienste einer kantonalen Verwaltung sind nicht in eine Kommission wählbar, die im Geschäftsbereich dieser Behörde zuständig ist (Art. 71c Abs. 1 und 2 VwVG, Art. 4 Abs. 1 und 3 VRSK).

3. Das Eidgenössische Versicherungsgericht in Luzern (EVG) als Spezialverwaltungsgericht für Sozialversicherungssachen

3.1. Heutige Stellung des EVG

Die oberste Gerichtsbarkeit in der Sozialversicherung wird heute durch das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in Luzern wahrgenommen. Das EVG wurde 1917 als eigenständige Gerichtsbehörde in Luzern errichtet. Seit 1969 gilt es als organisatorisch selbständige Sozialversicherungsabteilung des Bundesgerichts mit Sitz in Luzern (Art. 122 und 124 OG). Die organisatorische Selbständigkeit erreicht einen hohen Grad: Das EVG hat eine eigene Führungsstruktur mit eigenem Präsidium und eigenen Verwaltungsorganen. Es gibt sich sein eigenes Reglement, erstellt ein separates Budget und einen jährlichen Geschäftsbericht.

Das Bundesrechtspflegegesetz (OG) regelt in Art. 127 das Verhältnis des EVG zum Bundesgericht. Darin wird die Teilnahme des EVG an Verfahren der Vereinigten Abteilungen nach Art. 16 OG ermöglicht (Art. 127 Abs. 2 OG; vgl. BGE 117 Ib 220 f.). Ausserdem finden in Anwendung von Art. 127 Abs. 3 OG jährliche Treffen zwischen dem EVG und den beiden öffentlichrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts statt, an welchen gemeinsam interessierende Fragen erörtert werden. Zur Gewährleistung der Koordination der Rechtsprechung mit dem Bundesgericht in Lausanne besteht zudem eine gemeinsame Datenbank (Bradoc), in welche die wichtigen Urteile der beiden Gerichte aufgenommen werden.

Für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des EVG gelten die gleichen Bestimmungen wie für das Bundesgericht (Art. 123 Abs. 2 OG). Die Richterwahl wird von der Vereinigten Bundesversammlung (Parlament) für beide Gerichte getrennt durchgeführt; ein Wechsel von der Sozialversicherungsabteilung in eine andere Abteilung des Bundesgerichts ohne Neuwahl ist nicht möglich.

Der Status quo wird bisweilen als nicht unproblematisch wahrgenommen. Ins-

besondere besteht ein gewisser Koordinationsaufwand zwischen EVG und Bundesgericht und die Gefahr uneinheitlicher Rechtsprechung. Es fehlt eine Durchlässigkeit zwischen der Sozialversicherungsabteilung und den anderen Abteilungen des Bundesgerichts, und die oberste Justizbehörde tritt nach außen mit zwei Ansprechpartnern auf. Die Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesrechtspflege hat hier Reformbedarf geortet.

3.2. Kompetenzen des EVG

In Sozialversicherungssachen gelten als besondere Regelungen, dass beim Eidgenössischen Versicherungsgericht auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids gerügt werden kann (Art. 132 lit. a OG) sowie dass das Versicherungsgericht nicht an die Feststellung des Sachverhalts durch die Rekurskommission gebunden ist (Art. 132 lit. b OG) und über die Begehren der Parteien – zu deren Gunsten oder Ungunsten – hinausgehen kann (Art. 132 lit. c OG).

3.3. Reformmodelle

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege stellt sich die Frage, ob das EVG nach wie vor eine selbständige Einheit bilden oder ganz oder teilweise in das Bundesgericht integriert werden soll.

Die Expertenkommission hatte in einem Bericht von 1997 die Vollintegration empfohlen, weil diese Lösung die Tatsache berücksichtige, dass das Sozialversicherungsrecht kein losgelöster Rechtszweig, sondern ein wichtiger Teil des Verwaltungsrechts bilde. Eine einheitliche Rechtsprechung in gemeinsamen Fragen und eine koordinierte richterliche Fortbildung des Verwaltungsrechts könnten bei einer Vollintegration am besten gewährleistet werden. Die Vereinigung der beiden Gerichte erscheine auch aus Gründen der verfahrensrechtlichen Gleichstellung sachlich gerechtfertigt. Zudem würden Probleme der Zuständigkeitsabgrenzung entfallen. Ein weiterer Vorteil bilde der Umstand, dass die Mitglieder der Sozialversicherungsabteilung ohne Neuwahl in die anderen Abteilungen des Bundesgerichts wechseln könnten und umgekehrt (Frei-

zügigkeit). Ferner entlaste der Verzicht auf eine selbständige Organisation die Mitglieder der Sozialversicherungsabteilung von einem Teil ihrer administrativen Aufgaben, was der Rechtsprechung zugute komme.

Der Bundesrat hat eine Teilintegration des EVG ins Bundesgericht vorgeschlagen und sich dabei von folgenden Überlegungen leiten lassen:

- Die Justiz als dritte Gewalt im Staat werde gestärkt, indem sie nach aussen als Einheit auftrete. Die Bundesversammlung und der Bundesrat hätten im Verkehr mit der Justiz einen einzigen Ansprechpartner und nicht mehr zwei wie heute. Die bestehende Zweiteilung der Spitze der Justiz berge die Gefahr divergierender und damit letztlich sich neutralisierender Meinungen der Gerichte, was ihre Position im Gewaltengefüge schwäche.
- Der Vorstellung des Verfassungsgebers, der die oberste Gerichtsbarkeit des Bundes einem Bundesgericht übertrage (Art. 188 Abs. 1 BV), werde besser nachgelebt. Demgegenüber bestünden heute mit dem Bundesgericht und dem EVG faktisch zwei Oberste Gerichte des Bundes.
- Die Stellung des EVG als organisatorisch selbständige Abteilung des Bundesgerichts werde heute teilweise unklar wahrgenommen. Mit der Teilintegration werde es ein vollwertiger Teil des Bundesgerichts. Dadurch steige sein Ansehen wie auch dasjenige des Sozialversicherungsrechts.
- Luzern behalte einen Teil der obersten Gerichtsbarkeit des Bundes.
- Indem das Gerichtsreglement (und nicht das Gesetz) die Geschäfte bestimme, die in Luzern behandelt werden, werde Flexibilität erzielt, mit der unterschiedliche Auslastungen zwischen den Abteilungen in Lausanne und in Luzern etwas ausgeglichen werden könnten.
- Die Autonomie des Bundesgerichts werde insgesamt vergrössert, wenn es die Geschäftszuteilung an die Abteilungen für die ganze oberste Gerichtsbarkeit selbst regeln könne.
- Die Durchlässigkeit zwischen den Abteilungen (Freizügigkeit) trage – zusätzlich zum gemeinsamen Gesamtgericht – zur besseren Koordination der Rechtsprechung bei. Ein Richter, der von Luzern in eine Abteilung in Lausanne wechsle, bringe sein Fachwissen und seine Erfahrung mit. Er erkenne die Zusammenhänge und Rückwirkungen auf die Rechtsprechung der Abtei-

lung(en) in Luzern. Da die Möglichkeit für einen Wechsel in eine andere Abteilung bestehe, interessierten sich die Richter auch sonst stärker für die Rechtsprechung der anderen Abteilungen.

- Die Freizügigkeit entspreche der Tatsache, dass alle Bundesrichter oberste Richter des Landes seien, und nicht primär Fachrichter, die sich lediglich in einem Rechtsgebiet auskennen. Das schliesse nicht aus, dass die Richter sich spezialisieren, jeweils solange sie einer Abteilung angehören. Der Wechsel von Luzern nach Lausanne möge mit Umständen verbunden sein (Wohnortwechsel in einen anderen Sprachraum). Was aber in der Privatwirtschaft gang und gäbe sei, dürfe auch Richtern zugemutet werden.
- Die Gerichtsverwaltung könne dank der stärkeren Zusammenarbeit zwischen Lausanne und Luzern optimiert werden (weniger Doppelspurigkeiten). So müssten etwa nur noch ein Budget und eine Rechnung erstellt und bei Gesetzesprojekten nur eine Vernehmlassung verfasst werden.

Das Bundesgericht hat dazu im Wesentlichen bemerkt, dass das EVG mit 80 Stellen (Richter und Personal zusammen) zu gross sei, um in Lausanne sachgerecht integriert zu werden. Ohnehin reiche die Raumreserve in Lausanne bei weitem nicht aus. Das EVG würde mit ca. 2500 Fällen bzw. 45 Prozent der heutigen Geschäftslast des Bundesgerichts eine völlig überhöhte Zahl an Fällen mitbringen, die das Gleichgewicht empfindlich störte. Zahlreiche der hoch spezialisierten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des EVG seien nicht zu einem Wechsel von der Zentralschweiz in die Westschweiz bereit. Das entsprechende Fachwissen ginge verloren. Das Bundesgericht lehnt auch eine Teilintegration mit Verbleib der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung in Luzern ab. Die Aufgabe der organisatorischen Selbständigkeit des EVG würde keinen Fortschritt in Bezug auf die bereits gut funktionierende Koordination bringen, sei aber mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden. Insbesondere zweifelt das Bundesgericht daran, dass ein Gesamtgerichtspräsident von Luzern aus seine Führungsaufgaben wirksam wahrnehmen könnte.

Darüber hinaus hat das Bundesgericht ein neues Konzept für die Revision der Rechtspflege in der Sozialversicherung vorgeschlagen. Ausgangspunkt dieses Vorschlags ist der Umstand, dass der Gesetzgeber im Bereich des Sozialversicherungsrechts die volle Sachverhalts- und Rechtskontrolle durch ein Bundesgerichtsorgan weiterhin gewährleisten will (Parlamentsbeschluss aus dem Jahr 2000). Unter dieser Prämisse ist nach Auffassung des Bundesgerichts die beschränkte Sachverhaltskontrolle vor Bundesgericht im Sozialversicherungsrecht, wie sie die Art. 92 und 99 des Entwurfs für ein neues Bundesgerichtsgesetz vorsehen, nur realisierbar, wenn die Sozialversicherungsfälle vorerst an ein unteres Bundesverwaltungsgericht und erst danach, beschränkt auf Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, an das Bundesgericht weitergezogen werden können (Stellungnahme des Bundesgerichts vom 23. Februar 2001 zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 5892). So könnte verhindert werden, dass das Bundesgericht bei Integration des EVG in das Bundesgericht im Übermass zu einem Bundessozialversicherungsgericht umgestaltet wird. Es könnte damit ein gewisses Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten erreicht werden. Zur Zeit befasst sich das Parlament mit den verschiedenen Reformvorschlägen.

4. Ausblick: Vorlage zur Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts

(Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 2001 4202 ff.)

Im Bereich der unteren Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes soll ein zentrales Bundesverwaltungsgericht als richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts geschaffen werden. Diesem neuen unteren Gericht auf Bundesebene kommen drei Funktionen im System der Bundesrechtspflege zu:

- Erstens werden im Bundesverwaltungsgericht die über 30 bestehenden Rekurskommissionen des Bundes zusammengefasst, die heute bereits richterliche Vorinstanzen des Bundesgerichts in der Bundesverwaltungsrechtspflege bilden oder – wie etwa die Asylrekurskommission – als Gerichtsbehörden letztinstanzliche Entscheide fällen.

- Zweitens soll das Bundesverwaltungsgericht in den Bereichen der Verwaltungsrechtspflege des Bundes, in welchen heute noch keine richterliche Vorinstanz des Bundesgerichts besteht, neu die Rolle des erstinstanzlichen Richters übernehmen. Die Departemente, autonomen Anstalten und nicht richterlichen Kommissionen des Bundes trafen in den letzten fünf Jahren durchschnittlich ca. 3000 Verfügungen pro Jahr, die nicht bei einer eidgenössischen Rekurskommission anfechtbar waren. Wichtige Bereiche, in denen keine Rekurskommissionen bestehen, sind zum Beispiel das Ausländerrecht, gewisse Konzessionen und ein grosser Teil der Bundessubventionen. Soweit kein Ausnahmetatbestand nach Artikel 99–102 oder 129 OG gegeben ist, sind diese Verfügungen nach heutigem Recht direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 98 OG).

- Drittens wird mit dem Bundesverwaltungsgericht die von der Justizreform garantierte allgemeine Rechtsweggarantie für die Bereiche des Bundesverwaltungsrechts verwirklicht, in denen heute der Bundesrat oder ein Departement endgültig entscheidet. In diesen Verwaltungsbereichen sollen Entscheide künftig durch das Bundesverwaltungsgericht überprüft werden können. Dadurch wird der Rechtsschutz verbessert, ohne dass für das Bundesgericht Mehrarbeit entsteht.

4.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Artikel 191a Absatz 2 der BV–Justizreform, die wie erwähnt noch nicht in Kraft steht, verpflichtet den Bund, richterliche Behörden für die Beurteilung von öffentlich–rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung zu bestellen. Zur Vermeidung einer Überlastung des letztinstanzlich zuständigen Bundesgerichts sollen diesem durchwegs richterliche Instanzen vorgeschaltet werden (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl 1997 1539). Heute decken die eidgenössischen Rekurs– und Schiedskommissionen nicht alle Bereiche ab, auch wenn sie in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut worden sind. Keine Rekurskommission besteht beispielsweise wie erwähnt im Ausländerrecht.

Mit der BV–Justizreform von 1999, wurde in der Schweiz zudem die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) eingeführt. Diese besagt, dass jede Person bei Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat (mit engen Ausnahmemöglichkeiten). Der Rekurs an eine verwaltungsinterne Instanz würde also nicht genügen. Offen stehen muss der Zugang zu einem Gericht.

Soweit der Bund für den Vollzug des Bundesverwaltungsrechts zuständig ist, hat er dafür zu sorgen, dass Rechtsstreitigkeiten einem Gericht mit voller Sachverhalts– und Rechtskontrolle unterbreitet werden können. Dies will er mit der Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts tun.

Hauptaufgabe des Bundesverwaltungsgerichts, das seinen Sitz in St. Gallen haben wird, wird somit die Beurteilung von öffentlich–rechtlichen Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung bilden. Es wird Beschwerden gegen Verfügungen eidgenössischer Instanzen und gewisse Klagen aus dem Bundesverwaltungsrecht beurteilen. Mit dieser Aufgabe wird das Bundesverwaltungsgericht einerseits die eidgenössischen Rekurs– und Schiedskommissionen und andererseits die Beschwerdedienste der Departemente ablösen.

4.2. Geplante gesetzliche Regelung

Für die Überprüfung von Verfügungen eidgenössischer Instanzen soll künftig folgender Modellinstanzenzug gelten:

- Die Verfügungen unterliegen direkt der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht.
- Der verwaltungsinterne Beschwerdeweg entfällt (Ausnahmen müssten spezialgesetzlich vorbehalten sein).
- Soweit ein Bundesgesetz vorsieht, dass gegen eine Verfügung Einsprache erhoben werden kann, ist die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht jedoch erst gegen den Einspracheentscheid zulässig.
- Die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts unterliegen grundsätzlich der "Beschwerde in öffentlich–rechtlichen Angelegenheiten" an das Bundes–

gericht (Art. 80 Abs. 1 lit. a E-BGG). In denjenigen Sachgebieten, in denen das Bundesgerichtsgesetz die Zuständigkeit des Bundesgerichts ausschliesst (Ausnahmekatalog, Art. 78 E-BGG), sind die Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts endgültig.

Die neue Verfahrensordnung sieht vor, dass das Bundesverwaltungsgericht wie die bisherigen Rekurskommissionen über volle Kognition verfügt, also neben der Rechts- und Sachverhaltskontrolle grundsätzlich auch die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung überprüfen kann. Die Angemessenheit einer Verfügung sollte wenigstens einmal überprüft werden können. Sonst wird der Rechtsschutz verkürzt. Dieses Anliegen überwiegt dogmatische Bedenken, wonach Gerichte von ihrer Funktion her darauf beschränkt sein sollten, die rechtlichen Grenzen der Ermessensausübung zu kontrollieren (Ermessensüberschreitung, Ermessensunterschreitung, Ermessensmissbrauch). Würde die Rüge der Unangemessenheit ausgeschlossen, bestünde die Gefahr einer Überdehnung des Willkürbegriffs, um auf diesem Umweg dennoch zu einer Angemessenheitskontrolle zu gelangen (Botschaft des Bundesrats zum VGG in BBl 2001 4256).

5. Vor- und Nachteile der eidgenössischen Rekurskommissionen

In der Schweiz ist heute weitgehend unbestritten, dass die Vorteile einer Zusammenfassung der über 30 eidgenössischen Rekurskommissionen deren mögliche Nachteile überwiegen. Als Vorteile eines zentralen Bundesverwaltungsgerichts genannt wurden insbesondere

- die einfachere Koordination der Rechtsprechung,
- die bessere Verteilung der Geschäftslast,
- eine professionellere Infrastruktur,
- Synergieeffekte dank gemeinsamer Infrastruktur,
- bessere Rekrutierungsmöglichkeiten.

Diskutiert wurde auch eine Zusammenfassung der Rekurskommissionen in regionale Bundesverwaltungsgerichte. Diese Idee scheint nun aber nicht mehr

weiterverfolgt zu werden, nachdem das Parlament als einzigen Standort des neuen Bundesverwaltungsgerichts St. Gallen bestimmt hat.

Als wesentlicher Nachteil dürfte sich ergeben, dass das neue Bundesverwaltungsgericht bereits zu Beginn eine mit dem Bundesgericht in Lausanne vergleichbare Grösse haben wird. Den rund 50 Verwaltungsrichtern sollen rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Gerichtsschreiber, Kanzlei etc.) beigegeben werden, so dass ein Gericht mit knapp 260 Beschäftigten entsteht. Dies erscheint als kritische Grösse, die wesentliche Kräfte für Organisation, Koordination und Verwaltung bindet, die dann nicht mehr für die Rechtsprechung zur Verfügung stehen.

Weiterführende Literatur zum Thema:

ANDRÉ MOSER/PETER UEBERSAX, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt a.M. 1998;

Botschaft des Schweizerischen Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, Bundesblatt 2001 S. 4202 ff.;

Stellungnahme des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts zur Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, Bundesblatt 2001 S. 5891 ff.