

Prüfung der Umsetzung der Gesetzesrevision und der strategischen Ziele

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung

Das Wesentliche in Kürze

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR oder das «Institut») ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Es stellt Schweizer Behörden, Forschern, Rechtsanwälten, Notaren, Unternehmen und Privatpersonen seit 1982 einen Zugang zu ausländischem Recht sicher. Dieser Zugang erfolgt in Form von Auskünften, Gutachten und Studien oder durch die Nutzung der Bibliothek am Standort der Universität Lausanne. Das SIR führt auch wissenschaftliche Forschungstätigkeiten durch. 2020 wurde das SIR-Gesetz (SIRG) totalrevidiert, um das Institut mit den bundesrechtlichen Governance-Anforderungen in Einklang zu bringen. Diese Revision führt eine Führung mit strategischen Zielvorgaben des Bundesrates ein und legt die Rolle des Institutsrats nach dem Vorbild eines Verwaltungsrats fest. Die Zahl der Ratsmitglieder wird von 22 auf 9 reduziert. Das SIR verfügt über ein jährliches Budget von 8 Millionen Franken und beschäftigt etwa 40 Mitarbeitende.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Bestimmungen des SIRG bezüglich Governance und Führung mit strategischen Zielvorgaben geprüft. Die Umsetzung dieser Ziele wurde nach deren Inkrafttreten fast drei Jahre lang nicht ausreichend dokumentiert. Eine gute Vertretung der Interessengruppen und der Tätigkeitsbereiche im Rat ist entscheidend. Es gibt Bereiche, in denen noch erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Eine genaue Überprüfung der Umsetzung der strategischen Ziele durch die Organe des SIR ist notwendig. Die Reformbestrebungen sollten zu mehr Transparenz führen. Diese Schwächen könnten sich nachteilig auf die Bundesverwaltung und die Justiz auswirken, die wichtige Adressaten der grundlegenden rechtlichen Aufgaben des SIR sind. Damit die Governance des Instituts transparenter und ausgeglichener wird, hat die EFK vier Empfehlungen abgegeben.

Unausgeglichene Governance ohne Nachvollziehbarkeit der strategischen Ziele

Die verschiedenen Interessen, Tätigkeitsbereiche und Leistungsempfänger sind im Institutsrat vertreten. Die wissenschaftliche Gemeinschaft war mit drei von sieben Mitgliedern stark vertreten. Einer von ihnen war mit einem Direktionsmitglied verwandt, die Ratsmitglieder waren sich dessen bewusst. Der Bundesrat wurde jedoch nicht ausdrücklich auf diese Ernennung aufmerksam gemacht. Gemäss den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes hätte diese Verbindung als Quelle möglicher dauerhafter Interessenkonflikte ermittelt werden müssen. Der Rücktritt des betroffenen Ratsmitglieds Anfang Dezember 2022 machte diese Frage gegenstandslos.

Die Organe des SIR handeln innerhalb des rechtlichen und regulatorischen Rahmens. Der Rat hat die strategischen Ziele 2020–2023 in einen Aktionsplan übertragen. Darin werden die Ausschlussbereiche aufgeführt, hingegen werden die Leitlinien für das neue prioritäre Aufgabengebiet, das internationale öffentliche Wirtschaftsrecht, nicht klar definiert. Der

Aktionsplan des Rates wurde von den Leistungsempfängern des SIR und/oder von unabhängigen Experten nicht konsultiert. Die EFK hat festgestellt, dass die Entscheidungen der Organe des Instituts (Rat und Direktion) nur begrenzt nachvollziehbar sind. Dies drückt sich in der Umsetzung der strategischen Ziele aus. Die Relevanz und der Nutzen der diesbezüglichen Berichte des SIR bleiben gering. Die EFK lädt das SIR dazu ein, seine Berichterstattung durch eine Aufwertung seiner Finanzdaten und internen Statistiken zu verbessern.

Des Weiteren empfiehlt die EFK, dass das Institut die Bedürfnisse der Leistungsempfänger, insbesondere der Bundesverwaltung und der Justizbehörden, im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben systematisch analysiert, um die künftigen strategischen Ziele des Bundesrates (2024–2027) festzulegen. Das SIR wird auch aufgefordert, zu jedem strategischen Ziel des Bundesrates klare Teilziele festzulegen.

Eine Formalisierung der Betriebsführung ist im Gange

Das SIR zeichnet sich innerhalb der Bundesverwaltung durch eine niedrige Zufriedenheit seiner Mitarbeitenden aus. Die Ergebnisse der umfassenden Umfrage, die 2020 bei allen Bundesämtern durchgeführt wurde, zeigten eine besonders hohe Unzufriedenheit des Personals mit dem Entscheidungsprozess der Institutsleitung. Die Organe des SIR haben Massnahmen ergriffen, um diesen Umstand zu verbessern. Die EFK begrüsst, dass der Rat des SIR einem unabhängigen Experten einen Folgeauftrag erteilt hat, um die Gründe dieser Unzufriedenheit zu untersuchen. Die Auswirkungen der Massnahmen können anhand der Ergebnisse der nächsten umfassenden Zufriedenheitsumfrage im Jahr 2023 evaluiert werden.

Der Rat des SIR befürwortet nun eine höhere Personalfuktuation, eine internationale Mobilität sowie die vorrangige Besetzung von Juristenstellen mit Wissenschaftlern. Bei diesen Besetzungen hat die EFK festgestellt, dass die Direktion der gesetzlichen Vorgabe, eine Landessprache zu beherrschen, nur eine nachrangige Bedeutung beimisst. Sie schlägt vor, dass diese Frage mit dem Eidgenössischen Personalamt geklärt wird. Die Kriterien für die Festlegung des Beschäftigungsgrades sind nicht dokumentiert.

Der Erstellungsprozess bei Rechtsgutachten und vergleichenden Analysen entspricht den rechtlichen und regulatorischen Bestimmungen. Er wird angemessen umgesetzt. Die EFK hat keine systematischen Fehlfunktionen festgestellt und betont die positiven Rückmeldungen der Bundesämter. Der Vorauswahlprozess weist jedoch Verbesserungspotenzial auf. Die EFK hat festgestellt, dass mangelnde Kompetenz in diesem Fall vom SIR als Grund dafür angeführt wurde, in einem Bereich nicht auf Gesuche von Gerichten einzutreten, der von der Strategie des Rates nicht ausgenommen ist (Vertragsrecht). In solchen Fällen, wie auch bei den übrigen Ablehnungen, gibt das SIR systematisch die Namen potenzieller Experten an, die ausserhalb des Instituts tätig sind.

Die EFK konnte die Annahme des Rates, wonach es eine enge Synergie zwischen der Forschung und den Rechtsgutachten gibt, die sich so wie erwartet auf die Qualität der Gutachten auswirken würde, nicht bestätigen. Dies gilt insbesondere für den vorrangigen Forschungsbereich des internationalen öffentlichen Wirtschaftsrechts. Insgesamt ist ein Anstieg des Zeitaufwands der Juristen für die Forschung zu beobachten. Es besteht das Risiko, dass die für die Forschung aufgewendete Zeit auf Kosten der Rechtsgutachten geht. Die EFK empfiehlt dem SIR, den Forschungsprozess zu formalisieren, indem Kriterien und Obergrenzen für die Ressourcen festgelegt werden.

Originaltext auf Französisch