

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesverwaltungsgericht

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	108.23308
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Ergebnisse der Nachprüfung	15
2.1 Indikatoren für Richterinnen und Richter liegen systematisch vor	15
2.2 Die grössere Flexibilität bei der Ressourcensteuerung wird genutzt.....	16
2.3 Neue Kennzahlen zu laufenden Verfahren sind vorhanden.....	18
2.4 Die neue Anwendung für die Verfahrensführung bietet die Möglichkeit, Effizienzpotenziale zu nutzen	19
Anhang 1: Entwicklung der Geschäftslast am Bundesverwaltungsgericht	21
Anhang 2: Rechtsgrundlagen	22
Anhang 3: Abkürzungen	23

Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen

Bundesverwaltungsgericht

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Umsetzung der Empfehlungen an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) geprüft, die sie 2019 in ihrem Bericht zur Umsetzung des Projektes «Gerichtsorganisation 2016» formuliert hatte.¹ Mit diesem Projekt hatte das BVGer angestrebt, die Führung der Abteilungen zu verbessern sowie eine ausgeglichene Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen zu erreichen.

Die EFK war damals zum Schluss gekommen, dass das BVGer mit seinem Organisationsprojekt einen bestehenden Bedarf adressierte. Die Auswirkungen waren jedoch beschränkt. Denn die Rahmenbedingungen bei Führungsthemen unterscheiden sich am Gericht von denjenigen in einem Bundesamt aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit, die innerhalb des BVGer zudem unterschiedlich breit interpretiert wird. So verfügen die Präsidentinnen und Präsidenten z. B. über keine Weisungsbefugnis gegenüber den Richterkolleginnen und -kollegen innerhalb ihrer Abteilungen.

Die EFK hatte vier Empfehlungen an das BVGer gerichtet. Drei davon sind vom Gericht akzeptiert worden. Die Nachprüfung ergab, dass gewisse Verbesserungen erzielt worden sind. Bei den Grenzen, die das Gericht hinsichtlich Weisungsbefugnis und administrativer Führung als gegeben erachtet, sieht die EFK keine Aussicht auf weitere Verbesserungen als das bisher Erreichte. Zwei Empfehlungen werden geschlossen. In dem Bereich, in dem es um die Einführung einer neuen Kernapplikation für die Rechtsprechung am BVGer geht, bleibt die Empfehlung offen, weil hier ein Gelegenheitsfenster für Effizienzsteigerungen besteht.

Zusätzliche Kennzahlen unterstützen die Steuerung der Geschäftslast

Das BVGer sieht sich mit einer schwankenden Geschäftslast konfrontiert. Ein wichtiger Grund dafür ist die Zuständigkeit im Bereich des Asylwesens. Wichtig ist daher, dass die personellen Ressourcen über die Abteilungsgrenzen hinaus flexibel eingesetzt werden. Mit dem Projekt EquiTAF hatte das BVGer bereits vor der Prüfung der EFK wichtige Grundlagen für die Ressourcensteuerung gelegt. Diesen zusätzlichen Handlungsspielraum nutzt das Gericht vermehrt für Aushilfemassnahmen zwischen den Abteilungen. Auch der Gerichtsschreibenden-Pool wurde von fünf auf acht Mitglieder ausgebaut. Diese Gerichtsschreibenden kommen befristet in verschiedenen Abteilungen zum Einsatz, unter anderem bei sehr hohen Belastungen.

Das BVGer hat verschiedene Kennzahlen zu laufenden Verfahren in sein Controlling aufgenommen. Teilweise sind diese auch auf Ebene von Richterinnen und Richter ausgewiesen. Ein Beispiel: die Anzahl und der Abbau von sogenannten Altfällen (Verfahren, die seit mehr

¹ Der Bericht PA 18123 ist auf der Website der EFK verfügbar.

als zwei Jahren am Gericht hängig sind). Die EFK erachtet Informationen zu laufenden Verfahren als wichtig für die effiziente Steuerung des Gerichts. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Liegezeit der Verfahren vom BVGer bislang nicht erhoben wird.

Neue Anwendung für die Verfahrensführung als Chance nutzen

Die EFK hatte in ihrem Bericht empfohlen, bewährte Praktiken einer Abteilung vermehrt auf andere Abteilungen zu übertragen, um so die Effizienz zu steigern. Dies funktioniert nur in einem beschränkten Umfang. Unterschiedliche Rechtsmaterien und die Autonomie der Abteilungen setzen der Übertragung Grenzen.

Gegenwärtig löst das BVGer die bisherige Kernapplikation für die Rechtsprechung ab. In diesem Zusammenhang hat es verschiedene Massnahmen umgesetzt, so wurden etwa die bestehenden Prozesse der Abteilungen erfasst. Dieser Ablösungsprozess bietet die Chance, Zuständigkeiten und Prozesse zu hinterfragen und zu verbessern. Die Empfehlung bleibt deshalb offen. Es sollte vermieden werden, dass die bestehenden Prozesse ohne Hinterfragen in die neue Anwendung übertragen werden.

Audit de suivi de la mise en œuvre des recommandations essentielles

Tribunal administratif fédéral

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié la mise en œuvre des recommandations auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) formulées en 2019 dans son rapport sur la mise en œuvre du projet « Organisation du tribunal 2016 ». ¹ Le TAF avait lancé le projet dans le but d'optimiser la gestion des Cours et de répartir plus équitablement le volume d'affaires entre elles.

Le CDF était alors parvenu à la conclusion que le projet d'organisation du TAF répondait à un besoin concret, mais que les effets étaient limités. En effet, les conditions-cadres en matière de gestion au tribunal se distinguent de celles d'un office fédéral en raison de l'indépendance des juges, qui n'est en outre pas interprétée de la même manière au sein du TAF. Ainsi, les présidentes et les présidents ne disposent d'aucun pouvoir d'instruction à l'égard de leurs collègues juges dans la même Cour.

Le CDF a formulé quatre recommandations, trois ont été acceptées par le TAF. L'audit de suivi a montré que certaines améliorations avaient été réalisées. Compte tenu des limites que le tribunal considère comme données en ce qui concerne le pouvoir d'instruction des juges et la gestion administrative, le CDF ne voit aucune autre possibilité d'amélioration au-delà de ce qui a déjà été fait. Deux des recommandations peuvent être clôturées. Quant à l'introduction d'une nouvelle application centrale pour la jurisprudence du TAF, la recommandation reste ouverte, puisqu'il existe des possibilités de gains d'efficacité dans ce domaine.

Des indicateurs supplémentaires aident à gérer la charge de travail

Le TAF est confronté à une charge de travail fluctuante, notamment en raison de sa compétence dans le domaine de l'asile. Il est par conséquent important que les ressources en personnel puissent être déployées de manière flexible entre les Cours. Avant que le CDF ne procède à l'audit, le TAF avait déjà posé des bases importantes pour la gestion des ressources avec le projet EquiTAF. Le TAF utilise de plus en plus cette marge de manœuvre supplémentaire pour apporter un renfort ponctuel aux différentes Cours. Le pool de greffiers a également été augmenté de cinq à huit collaborateurs. Ces derniers sont affectés aux différentes Cours pour une durée limitée, notamment en cas de très forte charge de travail.

Le TAF a intégré plusieurs indicateurs relatifs aux procédures en cours dans son contrôle de gestion, dont certains s'appliquent également aux juges. Un exemple : le nombre et la diminution des « anciens cas » (soit des procédures pendantes au TAF depuis plus de deux ans). Pour le CDF, les informations relatives aux procédures en cours constituent un outil important pour une gestion efficace des affaires. Il prend acte que le temps d'attente avant le traitement des cas par le TAF n'est pas pris en considération dans les analyses jusqu'à présent.

¹ Le rapport d'audit n° 18123 est disponible sur le site Internet du CDF.

Nouvelle application pour la gestion des procédures : une opportunité à saisir

Dans son rapport, le CDF avait recommandé d'appliquer les pratiques ayant fait leurs preuves dans d'autres Cours afin d'accroître l'efficacité. Ceci ne fonctionne que de manière limitée, notamment en raison des différences entre les domaines juridiques et de l'autonomie dont jouissent les Cours.

Actuellement, le TAF introduit une nouvelle application centrale pour la jurisprudence. Dans ce contexte, il a mis en œuvre un certain nombre de mesures, par exemple le recensement des processus existants au sein des Cours. Le remplacement de l'application est aussi l'occasion de réévaluer les compétences et les processus, et de les optimiser. La recommandation reste donc ouverte. Il faut éviter de transférer les processus existants dans la nouvelle application sans les remettre en question.

Texte original en allemand

Verifica successiva concernente l'attuazione di importanti raccomandazioni

Tribunale amministrativo federale

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica concernente l'attuazione delle raccomandazioni per il Tribunale amministrativo federale (TAF) che aveva formulato nel 2019 nel suo rapporto sull'attuazione del progetto «Organizzazione giudiziaria 2016».¹ Con questo progetto il TAF mirava a migliorare la direzione delle corti e a ripartire più equamente il volume di lavoro tra queste ultime.

Allora il CDF giunse alla conclusione che il progetto organizzativo del TAF si basava su una concreta necessità di intervento, tuttavia gli effetti si erano rivelati piuttosto modesti. Infatti le condizioni quadro relative a temi dirigenziali in un tribunale differiscono da quelle di un ufficio federale per via dell'indipendenza giudiziaria, interpretata in modo diverso anche all'interno del TAF stesso. Nelle loro corti, i presidenti non dispongono ad esempio della facoltà di impartire istruzioni nei confronti dei colleghi giudici.

Il CDF aveva formulato quattro raccomandazioni nei confronti del TAF. Tre sono state accettate dal Tribunale. Dalla verifica successiva è emerso che vi sono stati alcuni miglioramenti. Viste le limitazioni che il Tribunale ritiene esistano in relazione alla facoltà di impartire istruzioni e alla gestione amministrativa, il CDF non intravede alcuna prospettiva di un ulteriore miglioramento rispetto a quanto conseguito finora. Due raccomandazioni vengono archiviate. Rimane in sospeso una raccomandazione che concerne l'ambito relativo all'introduzione di una nuova applicazione chiave per la giurisprudenza in seno al TAF, poiché esiste potenziale di miglioramento dell'efficienza.

Indicatori aggiuntivi a supporto della gestione della mole di lavoro

Il TAF è confrontato con una mole di lavoro variabile. Uno dei motivi principali è la competenza del TAF nel settore dell'asilo. È quindi importante che le risorse di personale siano distribuite in maniera flessibile tra le corti. Con il progetto EquiTAF, già prima della verifica del CDF il TAF aveva posto una base importante per la gestione delle risorse. Il tribunale sfrutta il margine di manovra aggiuntivo soprattutto per le misure correttive tra le corti. Anche il pool dei segretari di tribunale è stato aumentato da cinque a otto membri. I segretari di tribunale vengono impiegati nelle diverse corti a tempo determinato e quando la mole di lavoro è molto elevata.

Il TAF ha inserito nel suo controlling diversi indicatori relativi a procedimenti in corso. In parte, questi indicatori sono stati definiti anche per i giudici. Un esempio: il numero e la riduzione di casi vecchi (procedimenti pendenti in tribunale da oltre due anni). Il CDF ritiene le informazioni sui procedimenti in corso importanti ai fini di una gestione del tribunale efficiente. Prende atto del fatto che, finora, il tempo di giacenza dei procedimenti del TAF non è aumentato.

¹ Il rapporto PA 18123 è disponibile sul sito Internet del CDF.

La nuova applicazione quale opportunità per la conduzione di procedimenti

Nel suo rapporto, il CDF ha formulato la raccomandazione di trasferire le pratiche consolidate di una corte anche ad altre corti, al fine di aumentare l'efficienza. Ma ciò funziona solo in maniera limitata, poiché le diverse normative e l'autonomia delle corti ne ostacolano l'attuazione.

Il TAF sta attualmente sostituendo l'applicazione chiave per la giurisprudenza. A tal fine ha attuato diverse misure, come la registrazione dei processi esistenti nelle corti. Questo processo di sostituzione offre l'opportunità di esaminare e migliorare le competenze e i processi. Di conseguenza la raccomandazione rimane in sospeso. Occorre evitare che i processi esistenti vengano trasferiti nella nuova applicazione senza essere messi in discussione.

Testo originale in tedesco

Follow-up audit of key recommendations

Federal Administrative Court

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) checked the implementation of its recommendations to the Federal Administrative Court (FAC), made in the SFAO's 2019 report on the implementation of the 2016 courts organisation project.¹ The FAC had launched the project with the aim of improving the management of the divisions, and achieving a more balanced distribution of caseloads between the divisions.

At that time, the SFAO concluded that the FAC's organisation project addressed an existing need, but that its impact was limited. This is because the framework conditions for management topics of the Court diverge from those for a federal office, owing to judicial independence, whose scope is also interpreted differently within the FAC. For instance, the heads of division have no power to issue orders to the judges within their division.

The SFAO made four recommendations to the FAC, three of which the Court accepted. The follow-up audit revealed that certain improvements have been achieved. With regard to the limits on powers to issue orders and administrative management, which the FAC considers to be fixed, the SFAO sees no prospect of further improvement on what has already been achieved. Two recommendations were closed. One recommendation on introducing a new core application for case law at the FAC remains open, as there is an opportunity for efficiency gains in this area.

Additional indicators support caseload management

The FAC faces a fluctuating caseload. One important reason for this is its responsibilities with regard to the asylum system. It is therefore important that staff resources can be flexibly deployed across divisions. The FAC had already set the key foundations for resource management before the SFAO's audit, with its EquiTAF project. The Court is increasingly using this additional room for manoeuvre to provide assistance across the divisions. The pool of court clerks has also been expanded from five to eight members. These court clerks are deployed in various divisions for limited assignments, including during periods of very high workload.

The FAC has integrated various indicators on pending proceedings into its controlling. Some of these also concern the level of judges. Example: the number and processing of so-called "old cases" (proceedings which have been pending at the Court for more than two years). The SFAO considers information on pending cases as important for the efficient management of the Court. It noted that the period for which cases are pending at the Court has not yet been remedied.

¹ Audit report 18123, available on the SFAO website.

Use the new application for case management as an opportunity

In its report, the SFAO recommended that there be a greater transfer of tried and tested practices from one division to others, as a way of increasing efficiency. This only works to a limited extent. Different legal specialisations and divisional autonomy are limiting the transfer.

The FAC is in the process of replacing the existing core application for case law. In this connection, it has implemented various measures. For example, it has logged the divisions' existing processes. This replacement process offers the opportunity to review and improve responsibilities and processes. For this reason, the recommendation remains open. The unquestioning transfer of existing processes to the new application should be avoided.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesverwaltungsgerichts

Vorab ist erfreulich, dass die vom Bundesverwaltungsgericht unter Berücksichtigung der Empfehlungen umgesetzten Massnahmen von der Eidgenössischen Finanzkontrolle positiv aufgenommen worden sind, was zur Schliessung der Empfehlungen 2 und 3 führt.

Zur Empfehlung 1 ist anzumerken, dass das Gericht das in seinen Möglichkeiten Stehende umsetzt. Es ist hier zu bekräftigen, dass es an einem griffigen Instrumentarium (etwa Weisungsrecht) fehlt. Insofern könnte – neben eines optimierten Richterauswahlverfahrens durch das Parlament – eine gerichtsexterne Disziplinarbehörde die Situation, vor allem präventiv, positiv beeinflussen. Bezüglich der Empfehlung 3 ist festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht selbstverständlich das Kennzahlensystem fortlaufend weiterentwickelt und optimiert. Bezüglich der Liegezeit hat eine genauere Analyse gezeigt, dass diese als präventives Instrument zur Verhinderung des Anwachsens von Altfällen geeignet sein könnte, eine effiziente Umsetzung ohne zu hohen administrativen Aufwand jedoch mit Schwierigkeiten verbunden wäre.

Demzufolge ist das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile etwas skeptisch, dass gegenüber den bestehenden Statistiken zu den Verfahrensdauern effizient ein Mehrwert geschaffen werden kann. Dennoch wird eine mögliche Umsetzung im neuen System geprüft werden.

Schliesslich ist festzuhalten, dass das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Einführung der neuen Kernapplikationen für die Rechtsprechung (Geschäftsverwaltung, Dokumentation/Publikation und Fallzuteilung) selbstverständlich bestrebt sein wird, Möglichkeiten zur Prozessoptimierung zu evaluieren und nach Möglichkeit auch umzusetzen. Ausgehend von den erhobenen Ist-Prozessen ist das Bundesverwaltungsgericht bestrebt, Prozessverbesserungen mit dem neuen System konsequent zu evaluieren und nach Möglichkeit umzusetzen. Insofern unterstützt die Empfehlung 4 die Bestrebungen des Bundesverwaltungsgerichts.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in ihrem 2019 publizierten Bericht die Umsetzung des Projektes «Gerichtsorganisation 2016» am Bundesverwaltungsgericht (BVGer) geprüft.² Mit diesem Projekt hatte das BVGer insbesondere die Verbesserung der Führung der Abteilungen des Gerichts sowie eine ausgeglichene Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen angestrebt.

Die EFK kam zum Schluss, dass das Projekt auf einen bestehenden Handlungsbedarf ausgerichtet war, dass aber die Auswirkungen beschränkt waren. Letzteres hängt insbesondere mit den spezifischen Rahmenbedingungen am Gericht im Vergleich mit anderen Organisationseinheiten des Bundes zusammen, etwa dass die Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten gegenüber den anderen Richterinnen und Richtern über keine Weisungsbefugnis oder andere wirksame Führungsinstrumente verfügen.

Die EFK hat im Prüfbericht vier Empfehlungen formuliert. Drei Empfehlungen sind vom BVGer akzeptiert worden. Die Stellungnahme des BVGer zu einer Empfehlung bewertete die EFK als inhaltliche Ablehnung der Empfehlung.

Die Geschäftslast am BVGer und deren Bewältigung unterliegen im Zeitverlauf Schwankungen (siehe dazu Anhang 1). Die Zahl der Eingänge stieg in den letzten beiden Jahren von rund 5700 auf über 7300 Dossiers an, nachdem in den Jahren zuvor mehrheitlich eine Abnahme der Eingänge zu verzeichnen war. Dies hängt stark mit der Situation im Asylbereich zusammen, der mehr als die Hälfte der Dossiers des BVGer ausmacht. Die Anzahl der Erledigungen lag 2023 deutlich unter der Anzahl Eingängen, was zu einem Anstieg der Pendenzen per Ende 2023 geführt hat. In den beiden Jahren zuvor waren die Pendenzen jeweils leicht zurückgegangen. Auffallend ist eine deutliche Zunahme von Verfahren, die seit mehr als zwei Jahren hängig sind. Dieser Wert hat sich seit 2014 von 144 auf 1112 Fälle fast verachtachtet. Mittlerweile machen diese Altfälle rund 20 Prozent der Pendenzen am BVGer aus.

Das Parlament entschied im Februar 2024, befristet die Anzahl Richterinnen und Richter am BVGer von 65 auf 70 Vollzeitstellen zu erhöhen. Hintergrund ist die gestiegene Zahl der Asylgesuche und damit auch der Rekurse gegen Asylentscheide. Das BVGer hatte im März 2023 mitgeteilt, mit den aktuellen personellen Ressourcen könne es die gesetzlichen Behandlungsfristen im Asylbereich nicht einhalten.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Nachprüfung wird die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht «Umsetzung des Projekts Gerichtsorganisation 2016» (PA 18123) überprüft. Beurteilt wird, ob die umgesetzten Massnahmen ausreichen, um die Empfehlungen schliessen zu können. In Bezug auf die abgelehnte Empfehlung 1 wird im Rahmen der Nachprüfung ebenfalls kurz auf die aktuelle Situation eingegangen.

² Der Bericht PA 18123 ist auf der Website der EFK verfügbar.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Marius Féraud (Revisionsleiter) vom 21. Dezember 2023 bis 14. Februar 2024 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Emmanuel Sangra, Leiter des Fachbereichs Evaluationen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BVGer umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. März 2024 statt. Teilgenommen haben:

- BVGer: der Gerichtspräsident, die Generalsekretärin, der stellvertretende Generalsekretär und der stellvertretende Leiter Finanzen und Controlling;
- EFK: der Mandatsleiter, der Revisionsleiter und ein Prüfungsexperte.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Verwaltungskommission des BVGer obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Ergebnisse der Nachprüfung

2.1 Indikatoren für Richterinnen und Richter liegen systematisch vor

Empfehlung der EFK im Bericht 18123

Empfehlung 1 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem BVGer, verbindliche und bedarfsgerechte Massnahmen zur Stärkung des Abteilungspräsidiums zu ergreifen. Eine mögliche Massnahme könnte die Definition von Leistungsindikatoren für die Richterinnen und Richter unter Berücksichtigung der Abteilungsziele sein.

Stellungnahme des BVGer

Der Festlegung und Durchsetzung von verbindlichen Massnahmen und Führungsentscheidungen sind aufgrund der institutionellen Unabhängigkeit der Richter/innen Grenzen gesetzt. Das BVGer hat bereits im 2018 einen umfassenden Prozess gestartet, die Führung im dialogischen Ansatz durch regelmässigen Austausch der Verwaltungskommission mit den Abteilungspräsidien zu stärken. Dort werden die wichtigsten Kennzahlen thematisiert und seitens der Abteilungspräsidien personelle Themen angesprochen und konkrete Massnahmen definiert.

Die Abteilungspräsidien erhalten in Form des Monatsreportings ein wichtiges, hauptsächlich zahlenbasiertes Führungsinstrument. Dieses unterstützt eine abteilungsinterne Steuerung, die nebst quantitativen auch qualitative Elemente beinhaltet. Eine rein zahlenorientierte Steuerung verbietet sich aufgrund unterschiedlicher Sachverhalte, die die Effizienz im Einzelfall beeinflussen wie z.B. krankheitsbedingte Abwesenheiten, Fluktuationen, unterschiedliche Komplexität der Materien, Koordinationsbedarf etc.

Die Erarbeitung von Anforderungsprofilen für Abteilungspräsidien kann im Sinne der Klarstellung der Erwartungen an diese Funktion sinnvoll sein. Jedoch bleibt zu berücksichtigen, dass es nach wie vor schwer ist, Richter/innen für dieses Amt zu begeistern, umso mehr, als die Entlastung von der Rechtsprechung nicht dem tatsächlichen zeitlichen Aufwand entspricht und auch nicht entsprechen kann.

Die EFK hat diese Stellungnahme als Ablehnung der Empfehlung bewertet. Im Rahmen des Follow-ups wird damit nicht die Umsetzung der Empfehlung geprüft, sondern kurz auf die aktuelle Situation eingegangen.

Ergebnis der Nachprüfung

Im Rahmen des Reportings werden systematisch folgende Indikatoren auf Ebene der einzelnen Richterinnen und Richter (inkl. die Gerichtschreibenden) erhoben und den Abteilungspräsidentinnen und -präsidenten zur Verfügung gestellt:

- Anzahl Erledigungen
- Anzahl pendente Altfälle³ (inklusive Berücksichtigung der Abteilungsziele).

³ Altfälle sind Fälle, die seit mehr als zwei Jahren pendent sind.

Die konkrete Nutzung dieser Informationen innerhalb der Abteilungen bleibt diesen überlassen. Andere, im EFK-Bericht 18123 erwähnte Massnahmen für das Abteilungspräsidium (Definition eines Anforderungsprofils, verpflichtende Weiterbildungen) wurden vom BVGer nicht umgesetzt. Das BVGer verfügt über eine Ethik-Charta.⁴ Aktuell wird als Konkretisierung dieser Charta ein «Code de conduite» erarbeitet. Beide Dokumente sind jedoch rechtlich nicht verbindlich.

Die «Groupe d'États contre la corruption» (GRECO) veröffentlichte 2016 einen Evaluationsbericht zur Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften in der Schweiz. Die GRECO empfahl den Schweizer Behörden die Einführung eines Disziplinarsystems, damit allfällige Verstösse von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung geahndet werden können. Diese Empfehlung wurde bislang nicht umgesetzt. Sie verweist auf die Lücke zwischen den rechtlich vorhandenen Interventionsmöglichkeiten des Gerichts und der Amtsenthebung als äusserst weitgehende Massnahme. Dies erschwert den Umgang mit Situationen, in welchen Richterinnen und Richter ihre Pflichten nicht oder ungenügend wahrnehmen. Gemäss GRECO-Bericht kann dies den Eindruck erwecken, die eidgenössischen Gerichte seien nicht in der Lage, organisationsintern die Einhaltung von Regeln durchzusetzen, wenn nicht gerade Straftaten vorliegen, die verfolgt werden können.

Beurteilung

Die EFK begrüsst, dass das BVGer systematisch Indikatoren von Richterinnen und Richter im Reporting ausweist. Dies schafft Transparenz und kann Diskussionen zu Effizienzfragen innerhalb der Abteilungen fördern. Gleichzeitig ist der effektive Nutzen dieser Kennzahlen in der Praxis eingeschränkt, da wirksame Führungsinstrumente wie z.B. die Möglichkeit zur Einflussnahme auf Richterkolleginnen und -kollegen fehlen. An diesen Bedingungen hat sich nichts geändert. Auch die Empfehlung der GRECO aus dem Jahr 2016 zur Einführung eines Disziplinarsystems an den eidgenössischen Gerichten ist bislang nicht umgesetzt.

2.2 Die grössere Flexibilität bei der Ressourcensteuerung wird genutzt

Empfehlung der EFK im Bericht 18123

Empfehlung 2 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem BVGer, Massnahmen zu ergreifen, die bei Bedarf eine einfachere und flexiblere befristete Umteilung von personellen Ressourcen oder Rechtsmaterien zwischen den Abteilungen ermöglichen.

Stellungnahme des BVGer

Mit EquiTAF, welches bereits seit dem 1. Januar 2019 in der Einführungsphase ist, existiert ein Instrument zur Ressourcenbewirtschaftung und zur Verteilung der Geschäftslast. Es bildet eine Grundlage, personelle Ressourcen flexibel und bedarfsorientiert dort einzusetzen, wo diese am dringendsten gebraucht werden. Unter Berücksichtigung der aktuellen Geschäftslast der einzelnen Abteilungen sollen Ressourcenentscheide möglichst bedarfsgerecht und entsprechend der gesetzten Prioritäten getroffen werden. Zudem wird angestrebt,

⁴ Ethikcharta | BVGer (Link)

mittels flexibler Massnahmen (z.B. Pool-Gerichtschreibende, befristete Aushilfen von Richterinnen und Richtern) auch kurzfristig und vorübergehend Arbeitsspitzen in einzelnen Abteilungen zu bewältigen. Dies alles innerhalb der bereits erwähnten Rahmenbedingungen der richterlichen Unabhängigkeit, der Mehrsprachigkeit und der gegebenen (beschränkten) Ressourcen.

Ergebnis der Nachprüfung

Die Verwaltungskommission genehmigte Ende 2018 ein Konzept für die Ressourcensteuerung. Darin werden die Instrumente, Zuständigkeiten und Verfahren beschrieben. Im Rahmen des Tertialreportings⁵ wird, anhand vom geschätzten Stundenaufwand für die pendenten Fälle und unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen, u. a. eine Einschätzung der Arbeitsbelastung der Abteilungen vorgenommen. Zusätzlich zu diesen quantitativen Daten wird eine sogenannte Belastungserhebung durchgeführt. Darin können die Abteilungen die statistischen Werte im Reporting einordnen und darlegen, ob sie Ressourcen zur Verfügung stellen können oder zusätzliche Ressourcen beanspruchen. Das Generalsekretariat analysiert diese Einschätzungen und macht Anträge für Ressourcenentscheide an die Verwaltungskommission. Diese entscheidet anschliessend.

Es finden zunehmend Unterstützungsmassnahmen zwischen den Abteilungen statt. Diese können unterschiedlicher Natur sein:

- Der Gerichtschreibenden-Pool wurde in den letzten Jahren ausgebaut, von fünf auf mittlerweile acht Gerichtschreibende⁶
- Befristete Aushilfen von Richterinnen und Richter bzw. Gerichtschreibenden in anderen Abteilungen
- Übernahme von Fällen anderer Abteilungen
- Verschiebungen von Rechtsmaterien.

Zudem bieten die vorhandenen Informationen eine Entscheidungsgrundlage bei der Bestellung der Abteilungen, bei Vakanzen, bei Anpassungen von Beschäftigungsgraden oder bei der Zuweisung von neuen Materien in der Zuständigkeit des Gerichts an eine Abteilung. Gleichzeitig weist das BVGer in den geführten Gesprächen auch auf die Grenzen der Flexibilität und die damit verbundenen Kosten (insbesondere den Einarbeitungsaufwand in neuen Materien) hin.

Beurteilung

Mit EquiTAF, das 2019 eingeführt wurde, hat das BVGer die Grundlagen für die Ressourcensteuerung verbessert. Das BVGer nutzt diese verbesserten Grundlagen, um Schwankungen der Geschäftslast zwischen den Abteilungen auszugleichen.

Die Empfehlung 18123.002 wird geschlossen.

⁵ Im Tertialreporting weist das BVGer dreimal jährlich den Stand der Zielerreichung des Gerichts aus. Abgebildet werden zudem verschiedene Kennzahlen zu den Verfahren, aber auch zu personellen und finanziellen Aspekten.

⁶ Des Weiteren befindet sich seit Beginn des Jahres 2024 ein Pool für Mitarbeitende der Kanzleien im Aufbau.

2.3 Neue Kennzahlen zu laufenden Verfahren sind vorhanden

Empfehlung der EFK im Bericht 18123

Empfehlung 3 (Priorität 1): Die EFK empfiehlt dem BVGer, die Informationsgrundlagen im Verfahrenscontrolling zu den laufenden Verfahren mit geeigneten Indikatoren (z. B. der Liegezeit) zu verbessern.

Stellungnahme des BVGer

Diese Empfehlung ist teilweise bereits umgesetzt. Im Rahmen von EquiTAF wird seit 2019 der Arbeitsvorrat in Monaten, die Arbeitslast in Stunden und andere Kennzahlen zu den hängigen Verfahren (z.B. pendente Fälle älter als 2 Jahre, aktueller Pendenzenstand, Entwicklung des Abbaus der «Altfälle per 31. Dezember 2019») ermittelt. Sobald die Erhebung von Liegezeiten in Juris möglich ist, wird diese Kennzahl im Verfahrenscontrolling eingebaut.

Ergebnis der Nachprüfung

Das BVGer hat zusätzlich zu den in der Stellungnahme erwähnten Kennzahlen die Anzahl und den Abbau von Altfällen bei den Richterinnen- und Richterteams (zusätzlich zu den Abteilungen) in das systematische Reporting aufgenommen.

Die Liegezeit von Verfahren wird nicht erhoben. Das Fallführungssystem Juris wird voraussichtlich 2025 durch eine neue Anwendung abgelöst. Die Erfassung der Liegezeit ist auch bei dieser neuen Applikation nicht vorgesehen. Aus Sicht des BVGer sprechen Kosten-Nutzen-Überlegungen dagegen: Mit den Altfällen auf Ebene Abteilung und Richterinnen- bzw. Richterteams stehe ein wichtiger Indikator zu den hängigen Verfahren zur Verfügung. Dieser bezieht sich auf die Zielsetzungen für das BVGer gemäss dem neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB). Die Altfälle seien zudem einfach zu erheben, leicht verständlich und können, im Gegensatz zur Liegezeit, weniger gut beeinflusst werden.

Im Asylbereich gibt es kurze gesetzliche Fristen für die Behandlung der Verfahren (Art. 109 des Asylgesetzes). Werden diese Fristen nicht eingehalten, weisen die betroffenen Abteilungen im Tertialreporting die Gründe dafür aus. Die Auswertung im zweiten Tertialreporting 2023 zeigt, dass bei etwas mehr als der Hälfte der Asylverfahren die Fristen nicht eingehalten werden konnten. Für die Nichteinhaltung sind unterschiedliche Gründe relevant, etwa eine notwendige Instruktion, die hohe Komplexität von Sach- und Rechtsfragen, Koordinationsfragen oder die Überschreitung von Zirkulationsfristen (Codierung durch das BVGer).

Die Zunahme bei den Altfällen (vgl. Abschnitt 1.1) hängt gemäss dem BVGer mit der Entscheidung der Asylabteilungen zusammen, prioritär die «Schnellverfahren» fristgerecht zu erledigen und den Fokus nicht auf die Altfälle zu legen (Priorisierung der Ressourcen). Mit dem Entscheid des Parlaments von fünf zusätzlichen Vollzeitstellen für Richterinnen und Richter erhält das BVGer befristet zusätzliche Ressourcen.

Beurteilung

Es gehört zum Grundauftrag des BVGer, die Verfahren effizient und innert angemessener Frist zu erledigen. Für die effiziente Steuerung der Geschäftslast sind Informationen zu den hängigen Verfahren erforderlich, weil sich aufgrund dieser Verfahren interner Handlungsbedarf ergeben kann. Die negative Entwicklung der Altfälle am BVGer (siehe Anhang 1) zeigt, dass diese mit der Priorisierung der «Schnellverfahren» problematisch zunehmen. Es

bleibt zu beobachten, ob die zusätzlichen personellen Ressourcen, die das Parlament dem BVGer befristet bewilligt hat, die erhoffte Entschärfung bringen.

Die Verfahrensdauer wird neben nicht beeinflussbaren Faktoren wie z. B. der Anzahl und Komplexität der eingehenden Fälle auch von gerichtsinternen Faktoren beeinflusst, etwa Organisation und Prozesse. Bei Letzteren hat das Gericht, im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, einen Gestaltungsspielraum. Das BVGer sollte solchen gerichtsinternen Faktoren stärker Rechnung tragen. Die Erfassung der Gründe für die Nichteinhaltung von Fristen im Asylbereich ist ein positives Beispiel. Darauf basierend liessen sich auch Diskussionen über Massnahmen führen, um Verfahren rascher zu erledigen. Die EFK begrüsst ebenfalls die Aufnahme der Altfälle in das Reporting. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Liegezeit bislang nicht erhoben wird. Im Rahmen der Einführung des neuen Fallführungssystems sollte das BVGer jedoch diese gerichtsinternen Faktoren und Effizienzfragen systematisch berücksichtigen (siehe Abschnitt 2.4).

Die Empfehlung 18123.003 wird vor diesem Hintergrund geschlossen.

2.4 Die neue Anwendung für die Verfahrensführung bietet die Möglichkeit, Effizienzpotenziale zu nutzen

Empfehlung der EFK im Bericht 18123

Empfehlung 4 (Priorität 2): Die EFK empfiehlt dem BVGer, Voraussetzungen zu schaffen, regelmässig bewährte Praktiken aus den Abteilungen, die zu einer besseren Effizienz beitragen können, zu prüfen und auf andere Abteilungen zu übertragen.

Stellungnahme des BVGer

Es bestehen bereits Initiativen eines Dialogprozesses und eines Austausches der Best Practice über die Abteilungen hinweg. Die angesprochene Standardisierung gewisser Prozesse wird im Rahmen des Teilprojekts «Prozessmanagement» unseres Digitalisierungsprojekts (DigiTAF) geprüft und ist Teil des Projektauftrags.

Ergebnis der Nachprüfung

Es gibt ein Gefäss für den Austausch von «Good Practices» zwischen den Präsidentinnen und Präsidentinnen der Abteilungen. Die unterschiedlichen Materien und die hohe Autonomie der Abteilungen setzen der Übertragung allerdings Grenzen. Im Rahmen der Nachprüfung hat die EFK ein konkretes Beispiel festgestellt, bei dem die Präsidentenkonferenz entschieden hat, dass die Praxis einer Abteilung am gesamten Gericht angewendet wird. Betroffen ist das Zirkulationsverfahren, das gemäss einer neuen Richtlinie ab Herbst 2023 elektronisch durchgeführt werden muss.⁷ In diesem Bereich hat die Präsidentenkonferenz in Art. 4 Abs. 2 Bst. a des Geschäftsreglements des BVGer (SR 173.320.1) die Kompetenz, Weisungen und einheitliche Regelungen zu erlassen. Für andere Etappen des Verfahrens besteht keine explizite Grundlage im Gesetz oder Reglement. Der Effizienzgewinn dieser Richtlinie für die Verfahren ist jedoch beschränkt. Eine optimale Digitalisierung war nicht möglich, einerseits aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen angesichts der bevorstehenden Ablösung der Geschäftsverwaltungssoftware, andererseits aber auch aufgrund von Verfahrensvorgaben (Papierdossier ist massgebend).

⁷ Richtlinie über das Zirkulationsverfahren vom 31. August 2023.

Juris, die zentrale Applikation für die Rechtsprechung, wird in den kommenden Jahren durch ein neues System abgelöst. Im Hinblick auf die Einführung der neuen Applikation hat das BVGer verschiedene Schritte unternommen. 2022 erliess die Verwaltungskommission des BVGer ein Handbuch zum Prozessmanagement. Dieses beschreibt, wie Geschäftsprozesse (inkl. der Rechtsprechung) am BVGer definiert und dokumentiert werden. Es legt Rolle, Aufgaben und Verantwortlichkeiten für das Prozessmanagement fest. Pro Prozess ist eine Verantwortliche festgelegt. Zu deren Verantwortung gehört u. a. die Optimierung des Geschäftsprozesses und die Definition von Messgrössen/Prozesskennzahlen, um den Prozess zu bewerten und kontinuierlich zu verbessern.

2023 und anfangs 2024 wurden die zentralen Prozesse im Bereich der Rechtsprechung durch eine interne Arbeitsgruppe erhoben und anhand einer einheitlichen Systematik dargestellt.⁸ Dabei handelt es sich um die Vorgehensweisen, wie sie bis anhin in den einzelnen Abteilungen verfolgt werden. Eine systematische Analyse des Potenzials für Effizienzsteigerungen sowie Standardisierungen stand in dieser Phase nicht im Fokus.

Die Beschaffung der neuen Kernapplikation lief zum Zeitpunkt der Nachprüfung. Die Parametrisierung des neuen Systems wird voraussichtlich 2024 stattfinden. Dazu ist eine gerichtsinterne Arbeitsgruppe vorgesehen, die mit dem Anbieter das neue System parametrisieren wird. Gemäss der Planung startet das BVGer unmittelbar nach dem Entscheid zum Zuschlag mit Realisierungsarbeiten (Erstellen der Systemarchitektur, des Integrations-, Migrations-, Betriebs- und Testkonzepts).

Beurteilung

Mit der bevorstehenden Ablösung von Juris besteht für das BVGer die Chance, Effizienzpotenziale bei den Zuständigkeiten und Prozessen zu identifizieren und zu nutzen. Es kann zudem, soweit möglich und angesichts der unterschiedlichen Rechtsmaterien der Abteilungen sinnvoll, Zuständigkeiten und Prozesse standardisieren. Aus Sicht der EFK sollte das BVGer vor der Parametrisierung der neuen Anwendung diese Effizienzpotenziale ermitteln, um sie in die neue Anwendung einfließen zu lassen. Dies ist bislang noch nicht systematisch erfolgt und im Projektplan auch nicht vorgesehen. Hierzu sollte auch eine Auseinandersetzung mit den beeinflussbaren gerichtsinternen Faktoren für die rasche Erledigung von Verfahren stattfinden (siehe Abschnitt 2.3). Im Handbuch zum Prozessmanagement kommt der Optimierung der Prozesse eine wichtige Bedeutung zu. Die bestehenden Prozesse sollten nicht ohne Hinterfragen in die neue Anwendung überführt werden. Die Wirksamkeit der wichtigsten Massnahmen sollte ex post anhand von Kennzahlen überprüft werden (z. B. Vorher-Nachher-Messungen zur Dauer von Prozessschritten, Umfrage bei Mitarbeitenden). Angesichts dieser Ausgangslage bleibt die Empfehlung 18123.004 offen.

⁸ Die Präsidentenkonferenz plant im Frühjahr 2024 über die einzelnen Prozesse zu entscheiden.

Anhang 1: Entwicklung der Geschäftslast am Bundesverwaltungsgericht

Anzahl Dossiers	Eingänge									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abteilung I	606	681	761	634	732	743	850	770	646	655
Abteilung II	432	414	445	392	395	415	369	380	413	741
Abteilung III *	1'747	1'739	679	686	681	684	609	539	473	568
Abteilung IV	2'542	2'871	2'621	2'202	2'286	1'952	1'843	1'428	1'735	2'252
Abteilung V	2'284	2'768	2'498	2'160	2'078	1'909	1'750	1'417	1'548	1'934
Abteilung VI *	0	0	1'107	1'305	1'308	1'265	1'193	1'176	1'302	1'174
BVGer	7'611	8'473	8'111	7'379	7'480	6'968	6'614	5'710	6'117	7'324

Anzahl Dossiers	Erledigungen									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abteilung I	737	657	665	675	644	660	659	731	780	572
Abteilung II	415	401	426	434	449	386	422	357	430	370
Abteilung III *	1'889	1'797	742	780	709	656	585	639	517	495
Abteilung IV	2'172	2'547	2'389	2'191	2'370	2'177	1'844	1'530	1'764	2'117
Abteilung V	1'991	2'466	2'296	2'107	2'102	1'938	1'770	1'504	1'653	1'864
Abteilung VI *	0	0	1'001	1'200	1'329	1'342	1'221	1'214	1'299	1'237
BVGer	7'204	7'868	7'519	7'387	7'603	7'159	6'501	5'975	6'443	6'655

Anzahl Dossiers	Pendenzen per 31.12.									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abteilung I	432	456	552	511	599	682	873	912	778	861
Abteilung II	417	430	449	407	353	382	329	352	335	706
Abteilung III *	1'748	1'690	960	866	838	866	890	790	746	819
Abteilung IV	972	1'296	1'528	1'539	1'455	1'230	1'229	1'127	1'098	1'233
Abteilung V	979	1'281	1'483	1'536	1'512	1'483	1'463	1'376	1'271	1'341
Abteilung VI *	0	0	773	878	857	780	752	714	717	654
BVGer	4'548	5'153	5'745	5'737	5'614	5'423	5'536	5'271	4'945	5'614

Anzahl Dossiers	Pendenzen älter als 2 Jahre per 31.12.									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abteilung I	13	13	11	12	10	33	76	52	74	88
Abteilung II	38	40	63	57	77	57	61	66	55	46
Abteilung III *	72	149	166	121	103	79	136	180	186	210
Abteilung IV	12	29	77	135	108	113	140	119	275	267
Abteilung V	9	12	58	97	66	119	186	205	369	469
Abteilung VI *	0	0	17	25	32	23	25	23	50	32
BVGer	144	243	392	447	396	424	624	645	1'009	1'112

Hinweis: Die Abteilung III gliederte sich bis ins Jahr 2016 in zwei Kammern. Per 2016 wurde aus der Kammer 2 die Abteilung VI gebildet (Quelle: BVGer).

Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005 (Stand am 1. September 2023), SR 173.32

Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht vom 17. März 2017 (Stand am 1. April 2017), SR 173.321

Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht (VGR) vom 17. April 2008 (Stand am 1. Juni 2023), SR 173.320.1

Parlamentarische Vorstösse

23.449 – Erhöhung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht. Parlamentarische Initiative der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, 27.06.2023

Anhang 3: Abkürzungen

BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).