

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



Prüfung der Umsetzung des Projekts Gerichtsorganisation 2016

Bundesverwaltungsgericht

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18123.108.00393
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
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
1 Auftrag und Vorgehen.....	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	15
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Führung der Abteilungen am BVGer.....	17
2.1 Besonderheiten für die Führung der Abteilungen am BVGer	17
2.2 Die Führung der Abteilungen bleibt eine Herausforderung.....	18
3 Verteilung und Steuerung der Geschäftslast.....	21
3.1 Die Kammer 1 der ehemaligen Abteilung III wurde entlastet	21
3.2 Zu wenig Flexibilität bei der Steuerung der Geschäftslast	22
3.3 Wichtige Informationen fehlten bislang für die Steuerung der Geschäftslast.....	24
4 Bewältigung der Geschäftslast und Effizienz.....	27
4.1 Die Bewältigung der Geschäftslast hat sich nach GO 2016 nicht verbessert	27
4.2 Verschiedene Faktoren sind für die Bewältigung der Geschäftslast relevant.....	31
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse.....	34
Anhang 2: Abkürzungen.....	35
Anhang 3: Glossar.....	36
Anhang 4: Übersicht der Massnahmen GO 2016	37

Prüfung der Umsetzung des Projekts Gerichtsorganisation 2016 Bundesverwaltungsgericht

Das Wesentliche in Kürze

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) behandelt jährlich mehr als 7000 Geschäfte, vorwiegend Beschwerden aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung. Dazu sind gegenwärtig 76 Richterinnen und Richter und ca. 356 weitere Mitarbeitende am Gericht tätig. Im Bereich der Rechtsprechung ist das Gericht in sechs Abteilungen organisiert, denen jeweils verschiedene Materien zugeteilt sind. Das Budget des BVGer betrug 2018 rund 87 Millionen Franken.

Mit dem Projekt «Gerichtsorganisation 2016» (GO 2016) strebte das BVGer die Überprüfung und Optimierung seiner Organisation an. Hauptstossrichtungen des Projekts waren die Verbesserung der Führung der Abteilungen und eine gerechtere Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen. Ziel der Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) war es, die Zielerreichung von GO 2016 zu beurteilen. Die EFK kommt zum Schluss, dass das Projekt GO 2016 auf einen bestehenden Handlungsbedarf ausgerichtet war, dass aber die Auswirkungen eher beschränkt waren.

Die Führung der Abteilungen hat sich verbessert, bleibt aber eine Herausforderung

Die Zuständigkeiten der Abteilungspräsidentin resp. des -präsidenten für die administrative und organisatorische Leitung der Abteilung konnten mit GO 2016 geklärt und im Geschäftsreglement definiert werden. Mit dem Projekt wurden ausserdem die beiden Kammern der ehemaligen Abteilung III in zwei eigenständige, kleinere Abteilungen aufgeteilt, womit deren Führbarkeit optimiert werden konnte.

Die Führung der Abteilungen bleibt jedoch auch nach GO 2016 eine Herausforderung. Wirksame Führungsinstrumente für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten, mit denen auch die effiziente Aufgabenerfüllung sichergestellt werden soll, stehen den Präsidentinnen und Präsidenten der Abteilungen unverändert kaum zur Verfügung, was sich negativ bemerkbar machen kann.

Die EFK empfiehlt deshalb, innerhalb des bestehenden Handlungsspielraums die Rolle des Abteilungspräsidiums zu stärken. Eine Massnahme könnte die Definition von Leistungsindikatoren für die Richterinnen und Richter unter Berücksichtigung der Abteilungsziele sein.

Das BVGer sollte die Verteilung der Geschäftslast aktiver steuern

Ein Auslöser von GO 2016 waren die hohen Pendenzen einer Abteilung. Mit der Umteilung von personellen Ressourcen und Materien zwischen den Abteilungen konnte eine gewisse Verbesserung der Situation erreicht werden. Die Erweiterung der Zuständigkeit für bestimmte Fälle aus dem Asylbereich auf eine zusätzliche Abteilung hat ebenfalls zu einer moderaten Erhöhung der Flexibilität des Gerichts geführt.

Aus Sicht der EFK entspricht die aktuelle Situation bei der Verteilung der Geschäftslast auf die Abteilungen noch nicht dem Bedarf des Gerichts. Angesichts von deutlichen Schwankungen bei den Eingängen ist es wichtig, dass am BVGer Voraussetzungen geschaffen werden, um die Verteilung gerichtsintern bei Bedarf einfacher steuern zu können. Mit dem Projekt EquiTAF, das zum Prüfungszeitpunkt noch nicht abgeschlossen war, sollten die Informationsgrundlagen für die Verteilung der Geschäftslast verbessert werden. Zusätzlich erachtet es die EFK als wichtig, dass die Informationsgrundlagen auch zu den hängigen Verfahren am BVGer verbessert werden, etwa durch die systematische Erfassung der Dauer, während denen Verfahren stillstehen.

Das BVGer hat gegenwärtig mehr Mühe, die Geschäftslast zu bewältigen

Verschiedene Indikatoren zeigen, dass das BVGer derzeit mehr Mühe als in der Vergangenheit hat, seiner Geschäftslast Herr zu werden. Innerhalb von vier Jahren hat sich die Zahl der pendenten Fälle um mehr als 40 % erhöht und betrug Mitte 2018 fast 5800 Verfahren. Zudem hat die durchschnittliche Verfahrensdauer zugenommen. Im Bereich des Asylrechts können die Fristvorgaben zunehmend deutlich nicht eingehalten werden. GO 2016 hat damit bislang nicht spürbar dazu beigetragen, dass das BVGer die Geschäftslast besser bewältigen kann.

Die Situation dürfte teilweise mit der Art und Komplexität der eingehenden und pendenten Fälle am Gericht zusammenhängen. Die EFK ist angesichts der aktuellen Situation der Ansicht, dass Effizienzfragen am BVGer eine hohe Bedeutung beigemessen werden sollte.

Audit de la mise en œuvre du projet «Organisation du tribunal 2016»

Tribunal administratif fédéral

L'essentiel en bref

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) traite chaque année plus de 7000 affaires, principalement des recours relevant de la compétence de l'administration fédérale. Actuellement, 76 juges et quelque 356 autres collaborateurs y travaillent. Dans le domaine de la jurisprudence, le TAF est organisé en six cours auxquelles sont attribuées différentes questions juridiques. En 2018, le budget du TAF s'élevait à environ 87 millions de francs.

En lançant le projet « Organisation du tribunal 2016 » (GO 2016), le TAF entendait réexaminer et optimiser son organisation. Les orientations principales du projet étaient d'améliorer la conduite des cours et de répartir plus équitablement le volume d'affaires entre elles. L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) avait pour but d'évaluer si les objectifs du projet GO 2016 ont été atteints. Le CDF arrive à la conclusion que ce projet répondait à un besoin, mais que ses effets sont plutôt limités.

La conduite des cours s'est améliorée, mais reste un défi

Le projet a permis de clarifier les compétences des présidentes et présidents de cour en matière de conduite administrative et organisationnelle et de fixer ces compétences dans le règlement du TAF. De plus, les deux chambres de l'ancienne Cour III ont été divisées en deux plus petites cours indépendantes, ce qui a permis d'améliorer leur pilotage.

La conduite des cours reste un défi malgré l'achèvement du projet. Les présidentes et présidents de cour n'ont toujours pratiquement pas d'instruments de conduite efficaces pour assumer leurs responsabilités et garantir ainsi une exécution efficiente des tâches, ce qui peut avoir un impact négatif.

C'est pourquoi le CDF recommande de renforcer le rôle des présidences de cour dans la marge de manœuvre existante. Une mesure envisageable serait de définir des indicateurs de performance pour les juges en tenant compte des objectifs de la cour concernée.

Le TAF devrait piloter plus activement la répartition de la charge de travail

Le projet GO 2016 avait été lancé en raison du nombre élevé de dossiers en suspens dans l'une des cours. La nouvelle répartition des ressources humaines et des matières juridiques entre les cours a permis une certaine amélioration de la situation. L'extension des compétences pour certains cas relevant du droit d'asile à une cour supplémentaire a aussi légèrement contribué à augmenter la flexibilité du TAF.

Selon le CDF, la situation actuelle relative à la répartition du volume des affaires entre les cours ne répond pas encore aux besoins du tribunal. Vu les importantes fluctuations au niveau des affaires introduites, il est important de mettre en place les conditions au sein du TAF pour répartir plus facilement, en cas de besoin, les affaires à l'interne. Le projet Equi-

TAF, qui n'était pas encore achevé au moment de l'audit, devrait améliorer les bases d'information pour mieux répartir la charge de travail entre les cours. En outre, le CDF estime important d'améliorer la base des informations sur les affaires pendantes au TAF, notamment par une saisie systématique de la durée pendant laquelle la procédure est suspendue.

Le TAF a actuellement plus de peine à absorber le volume de ses affaires

Différents indicateurs montrent que le TAF a actuellement plus de peine que par le passé à maîtriser sa charge de travail. En quatre ans, le nombre de procédures pendantes a connu une hausse de plus de 40 %, atteignant 5800 cas en milieu d'année 2018. La durée moyenne de procédure a également augmenté. Les délais prescrits dans le domaine du droit d'asile sont clairement de moins en moins respectés. Jusqu'ici, le projet GO 2016 n'a donc pas contribué de manière sensible à ce que le TAF puisse mieux venir à bout de ses affaires.

La situation pourrait s'expliquer en partie par le type et la complexité des affaires introduites et en suspens au tribunal. Dès lors, le CDF est d'avis qu'il faudrait attacher une grande importance aux questions d'efficacité au sein du TAF.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione del progetto «Organizzazione giudiziaria 2016»

Tribunale amministrativo federale

L'essenziale in breve

Il Tribunale amministrativo federale (TAF) tratta ogni anno oltre 7000 affari, prevalentemente ricorsi provenienti dal settore di competenza dell'Amministrazione federale. Attualmente, 76 giudici e circa 356 collaboratori operano presso il tribunale. In ambito di giurisprudenza il tribunale è organizzato in sei corti, a cui sono attribuite materie diverse. Nel 2018 il budget del TAF ammontava a circa 87 milioni di franchi.

Con il progetto «Organizzazione giudiziaria 2016» (OG 2016) il TAF mirava a verificare e ottimizzare la propria organizzazione. A grandi linee il progetto intendeva migliorare la direzione delle corti e ripartire più equamente il volume di lavoro tra queste ultime. Lo scopo della verifica del Controllo federale delle finanze (CDF) era valutare il raggiungimento degli obiettivi del progetto OG 2016. Il CDF giunge alla conclusione che il progetto era orientato a una concreta necessità di intervento, ma che gli effetti si sono rivelati piuttosto limitati.

La direzione delle corti è migliorata, ma rimane una sfida

Il progetto OG 2016 ha permesso di chiarire le competenze del presidente della corte in ambito di direzione amministrativa e organizzativa e di definirle nel regolamento. Con il progetto è stato inoltre possibile suddividere le due camere della Corte III in due corti indipendenti più piccole, migliorandone in tal modo la gestione.

La direzione delle corti rimane tuttavia una sfida anche dopo l'attuazione di OG 2016. I presidenti delle corti ancora non dispongono di strumenti di gestione efficaci per l'esercizio delle loro competenze, che mirano anche a garantire l'efficiente adempimento dei compiti, il che può avere un impatto negativo.

Il CDF raccomanda pertanto di rafforzare il ruolo della presidenza della corte nel quadro del margine di manovra esistente. Una misura potrebbe consistere nella definizione di indicatori di prestazione per i giudici, tenendo conto degli obiettivi della corte.

Il TAF deve gestire in maniera più attiva la ripartizione della mole di lavoro

Uno dei fattori che ha portato al progetto OG 2016 era l'elevato numero di affari pendenti di una delle corti. La redistribuzione di risorse di personale e ambiti tra le corti ha permesso un certo miglioramento della situazione. Anche l'estensione della competenza per determinati casi del settore dell'asilo a una corte supplementare ha comportato un moderato aumento della flessibilità del tribunale.

Il CDF è dell'avviso che la situazione attuale in ambito di ripartizione di mole di lavoro tra le corti non corrisponda al fabbisogno del tribunale. Alla luce delle notevoli fluttuazioni dei casi in entrata è importante che nel TFA vengano creati i presupposti per controllare più facilmente la distribuzione all'interno del tribunale, se necessario. Il progetto EquiTAF, che al momento della verifica non era ancora concluso, mirava a migliorare la base informativa

per distribuire la mole di lavoro. Il CDF ritiene inoltre importante migliorare la base informativa anche per i procedimenti in corso presso il TAF, ad esempio tramite il rilevamento sistematico della durata delle fasi in cui tali procedimenti non progrediscono.

Attualmente il TAF sta incontrando maggiori difficoltà nell'affrontare la mole di lavoro

Diversi indicatori mostrano che attualmente il TAF sta incontrando maggiori difficoltà nell'affrontare la propria mole di lavoro rispetto al passato. In quattro anni il numero di casi pendenti è cresciuto di oltre il 40 per cento, e a metà 2018 ammontava a quasi 5800 procedimenti. È inoltre aumentata anche la durata media dei procedimenti. In ambito del diritto d'asilo sempre più spesso non è possibile rispettare i termini stabiliti. Finora quindi il progetto OG 2016 non ha fornito un contributo percepibile, che permetta al TAF di affrontare meglio la mole di lavoro.

La situazione potrebbe dipendere in parte dalla tipologia e dalla complessità dei casi in entrata e pendenti in tribunale. Il CDF ritiene che, vista la situazione attuale, occorrerebbe attribuire grande importanza alla questione dell'efficienza del TAF.

Testo originale in tedesco

Audit of implementation of the 2016 courts organisation project

Federal Administrative Court

Key facts

The Federal Administrative Court (FAC) deals with more than 7,000 items of business annually, mainly complaints from the Federal Administration's area of responsibility. There are currently 76 judges and around 356 other staff working at the court. In the field of case law, the court is organised into six sections, each of which is assigned different matters. The FAC budget for 2018 was around CHF 87 million.

With the 2016 courts organisation project (GO 2016), the FAC aimed to review and optimise its organisation. The main thrust of the project was to improve the management of the departments and achieve a fairer distribution of the business burden between the departments. The aim of the Swiss Federal Audit Office's (SFAO) audit was to assess the achievement of GO 2016 targets. The SFAO concludes that the GO 2016 project was geared to an existing need for action, but that its impact was rather limited.

Management of the departments has improved, but remains a challenge

The responsibilities of the department president for the administrative and organisational management of the department were clarified in GO 2016 and defined in the business regulations. The project also divided the two chambers of the former department III into two smaller, independent departments, thus optimising their manageability.

However, the management of the departments remains a challenge even since GO 2016. Effective management instruments for exercising their responsibilities, which are also intended to ensure the efficient fulfilment of tasks, are still scarcely available to the presidents of the departments, which can have a negative impact.

The SFAO therefore recommends strengthening the role of the department presidency within the existing scope for action. One measure could be to define performance indicators for judges, taking into account departmental objectives.

FAC should control distribution of business burden more actively

A trigger for GO 2016 was the high level of outstanding issues of one department. A certain improvement in the situation was achieved by reallocating human resources and materials between the departments. The extension of responsibility for certain asylum cases to an additional department has also led to a moderate increase in the flexibility of the court.

From the SFAO's point of view, the current situation with regard to the distribution of the business burden among the departments does not yet correspond to the needs of the court. In view of the significant fluctuations in the number of submissions, it is important that conditions are created at the FAC so that distribution can be more easily controlled within the court if necessary. The EquiTAF project, which had not yet been completed at

the time of the audit, is intended to improve the information basis for distributing the business burden. In addition, the SFAO considers it important to improve the information basis on pending FAC proceedings, for example by systematically recording the length of time during which proceedings are suspended.

FAC currently having more trouble coping with business burden

Various indicators show that the FAC is currently having more difficulty than in the past in coping with its business burden. Within four years, the number of pending cases has increased by more than 40% and by mid-2018 had reached almost 5,800 cases. In addition, the average duration of proceedings has increased. In the area of asylum law, it is becoming increasingly difficult to meet the deadlines set. GO 2016 has thus so far not made any noticeable contribution to the FAC being able to cope better with the business burden.

The situation is likely to be partly related to the nature and complexity of the incoming and pending cases in court. In view of the current situation, the SFAO believes that efficiency issues should be given high priority at the FAC.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Vorab ist festzuhalten, dass die Beurteilung der Zielerreichung eines Organisationsentwicklungsprojekts in einem gewissen Zeitpunkt immer nur eine aktuelle Momentaufnahme darstellt. Wie bereits im Bericht erwähnt und vom Bundesverwaltungsgericht unten ausgeführt, hat das Gericht seit dem Prüfungszeitraum umfangreiche Massnahmen umgesetzt, mit dem Ziel, die Führung zu stärken (Führungsdialog mit den Leitungsorganen) sowie die Flexibilität und Effizienz zu erhöhen (u.a. mit EquiTAF). Dies wird im Bericht in den Kommentaren immer wieder erwähnt, kommt aber in den Schlussfolgerungen und Empfehlungen kaum zum Ausdruck. Abgesehen davon, dass im Moment der Kontrolle nicht einmal zwei ganze Jahre seit Implementierung der Massnahmen des Projektes GO2016 verstrichen sind, lässt sich dennoch erkennen, dass die Verteilung der Geschäfte zwischen den Abteilungen ausgeglichener geworden ist. Die Entlastung der Abteilung III hat wie vorgesehen stattgefunden und mit den neu zugeteilten Ressourcen zu einer Reduktion der Eingänge und Pendenzen bzw. zu einer zu bewältigenden Geschäftslast geführt. Des Weiteren wurde zwar die fehlende Weisungsbefugnis gegenüber der Richterschaft aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit erwähnt, dennoch ist dies eine Rahmenbedingung, die ein Organisationsentwicklungsprojekt am BVGer nicht mit einem der Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung vergleichen lässt. Zu wenig Berücksichtigung findet weiter die Mehrsprachigkeit des Gerichts, die jederzeit in allen Materien sichergestellt werden muss, sowie die notwendigen Kenntnisse, mithin Spezialisierungen in einem Rechtsbereich, welche Voraussetzung für eine effiziente und qualitative Rechtsprechung sind. Dies kann eine Einschränkung der organisatorischen Flexibilität darstellen. Den im Bericht auch festgestellten erschwerenden Rahmenbedingungen steht eine Gerichtorganisation gegenüber, deren Führungskräfte vom Parlament gewählt werden. Hier ist die Verantwortung anzusiedeln für eine sorgfältige Auswahl, nicht nur im Hinblick auf die Fachkompetenz, sondern auch im Hinblick auf die Sozial- und Führungskompetenzen.

Das Gericht ist besorgt, die Effizienz im Rahmen der institutionellen Möglichkeiten und der bestehenden personellen Ressourcen zu bewältigen. Insofern wird auf die unten dargelegten Kommentare zu den Empfehlungen verwiesen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) beurteilt öffentlich-rechtliche Streitigkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung. In gewissen Rechtsgebieten ist das BVGer als letzte Beschwerdeinstanz zuständig. Es entstand im Jahr 2007 im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege als Nachfolgeorganisation der eidgenössischen Rekurskommissionen und der Beschwerdedienste der Departemente. Gegenwärtig sind 76 Richterinnen und Richter sowie rund 356 weitere Mitarbeitende am BVGer tätig. Das Budget des BVGer betrug 2018 rund 87 Mio. Franken.

Abbildung 1 bildet das aktuelle Organigramm des BVGer ab.

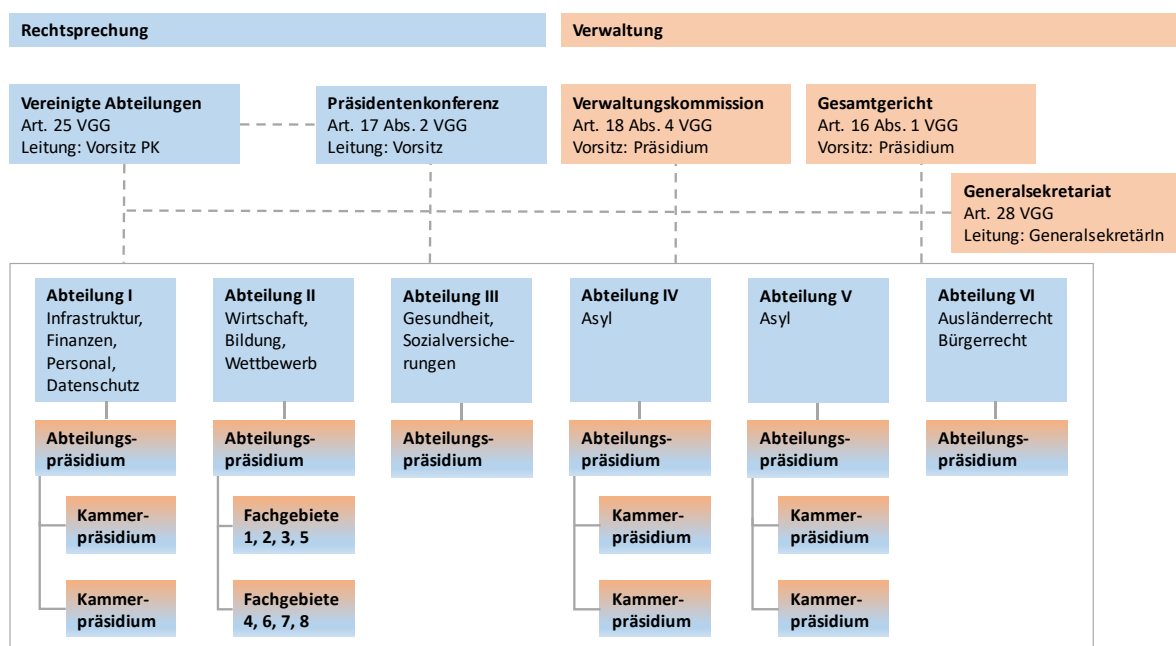


Abbildung 1: Organigramm des BVGer (Darstellung: BVGer, Ergänzungen durch EFK)

Im Bereich der Verwaltung umfasst das Gericht folgende Organe, die durch gewählte Richterinnen und Richter besetzt werden: das *Präsidium* (Vertretung des Gerichts gegen aussen, Vorsitz im Gesamtgericht und in der Verwaltungskommission); die *Verwaltungskommission* (VK), bestehend aus fünf Mitgliedern, die für sämtliche Verwaltungsgeschäfte zuständig ist, sofern das Bundesgesetz über das BVGer (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) oder die Gerichtsreglemente kein anderes Organ für zuständig erklären; das *Gesamtgericht* mit allen Richterinnen und Richtern, das für den Erlass wichtiger Reglemente sowie für verschiedene Sach- und Wahlgeschäfte zuständig ist. Das *Generalsekretariat* schliesslich ist verantwortlich für die Gerichtsverwaltung.

Das BVGer ist für die Rechtsprechung in sechs *Abteilungen* organisiert. Diese behandeln jeweils unterschiedliche Rechtsmaterien, wobei die Abteilungen IV und V gemeinsam für asylrechtliche Fragen zuständig sind. Die Abteilungspräsidentin oder der -präsident (AP) leitet die Abteilung in administrativer und organisatorischer Hinsicht. Die Hälfte der Abteilungen des BVGer ist in zwei Kammern gegliedert. Sämtliche AP bilden gemeinsam die

Präsidentenkonferenz (PK), die unter anderem für den Erlass von Weisungen und einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Urteile und die Koordination der Rechtsprechung zwischen den Abteilungen zuständig ist.

Mit dem im Jahr 2013 lancierten Projekt «Gerichtsorganisation 2016» (GO 2016) strebte das BVGer eine Überprüfung und Optimierung seiner Aufbau- und Ablauforganisation an. Eine externe Studie (B'VM 2015) zeigte resp. bestätigte einen bestehenden Handlungsbedarf in organisatorischer Hinsicht und in Bezug auf Führungsfragen.

Das BVGer strebte mit dem Projekt Verbesserungen in zwei Bereichen an:

- *Führung mit Fokus auf die Abteilungen:* Mit GO 2016 sollte eine verbesserte Führung der Abteilungen durch die AP erreicht werden. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten der AP waren als zu wenig klar eingeschätzt worden. Es hatte sich zudem gezeigt, dass die Führungsrolle der AP eher schwach ausgestaltet war. Zum Teil wurde auch die Führung von Abteilungen mit Kammern, deren Materien wenig Schnittstellen aufweisen, als schwierig umsetzbar eingestuft.
- *Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen:* Mit GO 2016 sollte eine gerechtere und flexiblere Verteilung der Geschäftslast erreicht werden. Insbesondere sollte die ehemalige Abteilung III, die vor dem Projekt hohe Pendenzen aufwies, entlastet werden.

Durch eine verbesserte Führung (z. B. der schriftlichen Festlegung der Zuständigkeit der AP, die Einhaltung der Abteilungsziele zu überwachen oder für die beförderliche Behandlung der Geschäfte zu sorgen) sowie eine gerechtere und flexiblere Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen kann letztlich auch eine höhere Effizienz auf Ebene des Gesamtgerichts erwartet werden.

Konkret umfasst das Projekt die folgenden Massnahmen (eine Übersicht der Auswirkungen von GO 2016 auf die einzelnen Abteilungen ist dem Anhang 4 zu entnehmen):¹

- Aufteilung der beiden Kammern der ehemaligen Abteilung III zu zwei neuen Abteilungen ohne Kammern (Abteilung III, zuständig für Sozialversicherungen und öffentliche Gesundheit; Abteilung VI, zuständig für Ausländer- und Bürgerrecht);
- Regelung der Zuständigkeiten der AP im Geschäftsreglement für das BVGer (Art. 14a VGR);
- Merkblätter zu den Aufgaben, zur Verantwortung und zu den Kompetenzen der Leitungsorgane (insbesondere der VK und der Abteilungspräsidien) gegenüber Richterinnen und Richtern sowie Gerichtsschreibenden;
- Umteilung von personellen Ressourcen zwischen den Abteilungen: Die Abteilung III übernahm (bis Ende 2018 befristet) 80 Stellenprozente der Abteilung II. Die Abteilung VI übernahm zwei Richterstellen aus der Abteilung IV (per 1.1.2017) und V (per 1.10.2017). Im Laufe des Jahres 2017 wurden in den Abteilungen IV und V je zwei zusätzliche Richterstellen zwecks Abbau von Pendenzen bewilligt (nicht Gegenstand von GO 2016);

¹ Im Zuge von GO 2016 wurde ausserdem die Kommission des Gesamtgerichts abgeschafft. Das Bundesgericht als Aufsichtsbehörde hatte die Ansicht vertreten, diese Kommission aufzuheben, da sie gesetzlich nicht vorgesehen sei. Die EFK hat diesen Aspekt nicht weiter geprüft.

- Umteilung von Materien zwischen den Abteilungen, insbesondere auch die Aufteilung der sogenannten Dublin-Verfahren auf neu drei Abteilungen (IV, V und VI, vorher nur IV und V). Die Abteilung III gab ausserdem die Materie «Berufliche Vorsorge» an die Abteilung I und diverse weitere Materien (Sprache, Kunst und Kultur; Chemikalien; Arbeitslosenversicherung; Familienergänzende Kinderbetreuung; Übriges) definitiv an die Abteilung II ab.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung des Projekts GO 2016 durch die EFK erfolgt auf Grundlage von Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0) in Verbindung mit Art. 26 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10).

Zweck der Prüfung war es zu beurteilen, ob das Projekt GO 2016 am BVGer seine Ziele erreicht hat.

Es wurden die folgenden Prüffragen definiert:

1. Sind die im Rahmen von GO 2016 realisierten Massnahmen zweckmässig?
 - Sind die Ziele und Massnahmen von GO 2016 kohärent auf den Handlungsbedarf ausgerichtet?
 - Sind die vorgesehenen Massnahmen angemessen realisiert worden?
 - Verfügt das BVGer über geeignete Indikatoren, um die Auswirkungen von GO 2016 zu beurteilen?
2. Erzielen die im Rahmen von GO 2016 realisierten Massnahmen die erwarteten Auswirkungen?
 - Ist die Geschäftslast gerechter zwischen den Abteilungen verteilt?
 - Wurde die Flexibilität zwischen den Abteilungen erhöht?
 - Hat sich die Führung am BVGer verbessert? (Fokus Abteilungen)
 - Hat sich die Effizienz am BVGer verbessert?

Als Basis für die Prüfung hat die EFK ein Wirkungsmodell zu GO 2016 erarbeitet. Dieses wurde in der Vorbereitungsphase mit Vertreterinnen und Vertretern des BVGer besprochen und angepasst.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Marius Féraud (Revisionsleitung) und Daniel Aeby vom 11. Juni 2018 bis 11. Oktober 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Didier Monnot (Mandatsleiter).

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions.

Die EFK nimmt ihre Beurteilungen und Empfehlungen mit dem Ziel vor, einen Mehrwert für die Organisation und die Führung des Gerichts zu schaffen, ohne sich dabei in irgendeiner Weise materiell zur Rechtsprechung oder einzelnen Urteilen zu äussern.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BVGer umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 19.02.2019 statt. Teilgenommen haben: seitens des BVGer die Präsidentin des BVGer, die Präsidentin der Präsidentenkonferenz und die Generalsekretärin, und, seitens der EFK, der Mandatsleiter und das Prüftteam.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Führung der Abteilungen am BVGer

2.1 Besonderheiten für die Führung der Abteilungen am BVGer

Die richterliche Unabhängigkeit stellt eine Schranke für die Führung der Richterinnen und Richter im Allgemeinen dar. Diese ist im Kern unumstritten. Es bestehen jedoch verschiedene Ansichten darüber, ab wann im Rahmen einer Führungsfunktion, wie sie bspw. in Art. 14a VGR umschrieben ist, in die rechtsprechende Tätigkeit eingegriffen und damit diese Unabhängigkeit verletzt wird. Richterinnen und Richter mit Führungsfunktionen werden vor diesem Hintergrund häufig als «primus inter pares» bezeichnet.

Die Richterinnen und Richter des BVGer werden durch die Bundesversammlung für sechs Jahre gewählt, wobei die mehrmalige Wiederwahl bis maximal zum 68. Altersjahr möglich ist. Sie sind nicht der Personalgesetzgebung des Bundes unterstellt.² Formelle Führungsinstrumente oder Sanktionsmöglichkeiten sind kaum vorhanden. Das VGG sieht in Art. 10 die Möglichkeit der Amtsenthebung einer Richterin resp. eines Richters durch die Bundesversammlung vor dem Ablauf der Amtszeit vor, wenn sie oder er vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat oder die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat. Bisher sind weder die Nicht-Wiederwahl noch die Abberufung am BVGer vorgekommen.

Aus Sicht von Hertig und Emery³ bestehen in der Literatur Uneinigkeiten bei der Frage, welche Art und Ausgestaltung von Führungsinstrumenten im Bereich der Führung von Richtern legitim sind. Die beiden Autoren weisen zudem auf die Grenzen einer hierarchischen Führung mit zwingenden Weisungsbefugnissen und zentralisierten Entscheidungskompetenzen von Führungsverantwortlichen hin.

Empfehlungen des GRECO

Die «Groupe d'États contre la corruption» (GRECO) veröffentlichte 2017 ihren Evaluationsbericht zur Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften in der Schweiz.⁴ Die Wahl der Richterinnen und Richter durch das Parlament wird dabei als rechtmässig beurteilt. Die GRECO empfahl allerdings die Einführung eines Disziplinarsystems, mit dem allfällige Verstösse von Richterinnen und Richtern gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung geahndet werden können. Ausserdem sollen Massnahmen umgesetzt werden, die die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richterinnen und Richter erhöhen.

Für das Abteilungspräsidium am BVGer gelten zudem folgende Rahmenbedingungen:

- **Wahl und Amtsdauer:** Die Wahl der AP erfolgt durch das Gesamtgericht (auf Antrag der Verwaltungskommission) für eine Dauer von zwei Jahren. Die Amtszeit ist auf sechs Jahre beschränkt.

² Das Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1) kommt nicht zur Anwendung (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BPG).

³ Hertig/Emery (2015). «Richter führen – ist es möglich, und wie?» in: Emery et al. (Hrsg.). Kann man die Justiz managen? Baden-Baden, Wien und Bern, 91-152.

⁴ Vgl. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fced9> (15.01.2019).

- *Auswahl und Eignung der Personen:* Es gibt kein explizites Anforderungsprofil für die Rolle des AP. Dieses ergibt sich implizit aus dem Gesetz (VGG) und dem Reglement (Art. 14a VGR). Es gibt für Richterinnen und Richter die Möglichkeit, Führungskurse zu besuchen. Diese sind aber nicht verbindlich.

2.2 Die Führung der Abteilungen bleibt eine Herausforderung

Eine vom BVGer in Auftrag gegebene Analyse des Handlungsbedarfs hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation (B'VM 2015) bestätigte das Optimierungspotenzial im Bereich der Führung des Gerichts, u. a. auch hinsichtlich der Abteilungen.

In Bezug auf die Einführung des Art. 14 a VGR zeigt sich, dass es in der Regel keine grundsätzlichen Veränderungen in der Praxis der Abteilungen gab (Tabelle 1). Die meisten Zuständigkeiten waren bereits vor GO 2016 von den AP in ähnlicher Form wahrgenommen worden. Die grösste Veränderung betrifft die Führung der Leitung der Abteilungskanzleien, die mit GO 2016 neu geregelt worden war und die von den Befragten mehrheitlich begrüsst wird.

Zuständigkeit gemäss Art. 14a VGR	Vorher-Nachher-Vergleich
die Koordination der Rechtsprechung innerhalb der Abteilung zu gewährleisten (Abs. 2 Bst. a)	Keine grösseren Veränderungen
die Einhaltung der Abteilungsziele zu überwachen (Abs. 2 Bst. b)	Bessere Legitimation (eine Nennung), ansonsten keine grösseren Veränderungen Zum Teil Kritik an den NFB-Zielen, zum Teil Feststellung, dass das Verfahrenscontrolling sich verbessert hat.
für die beförderliche Behandlung der Geschäfte zu sorgen (Abs. 2 Bst. c)	Keine grösseren Änderungen Handlungsspielraum des AP wird als beschränkt wahrgenommen.
eine ausgeglichene Geschäftslast innerhalb der Abteilung zu erzielen (Abs. 2 Bst. d)	Stärkere Wahrnehmung dieser Zuständigkeit (eine Nennung), ansonsten keine grösseren Veränderungen
die Sitzungen der Abteilungsmitglieder einzuberufen und zu leiten (Abs. 2 Bst. e)	Regelmässiger Sitzungen (eine Nennung), ansonsten keine grösseren Veränderungen
die Leiterin oder den Leiter der Abteilungskanzlei zu führen (Abs. 2 Bst. f)	Dies wurde mit GO 2016 klar geregelt. Die neue Regelung wird mehrheitlich positiv wahrgenommen, einzelne würden die Leitung durch das GS vorziehen.

Tabelle 1: Vorher-Nachher-Vergleich zu Zuständigkeiten des AP gemäss Art. 14a VGR

Daneben werden dem neuen Artikel folgende Verbesserungen zugeschrieben:

- klarere und einheitlichere Grundlagen für die Rolle des AP, da zuvor die Zuständigkeiten des AP (wenn überhaupt) in den Abteilungsreglementen definiert waren;
- Beitrag zur Diskussion über «Führung» am BVGer; in diesem Zusammenhang hat das BVGer ausserdem verschiedene Aktivitäten vorgesehen oder umgesetzt, die darauf abzielen, die Bedeutung von Führung am Gericht zu diskutieren und die Führungskompetenzen der einzelnen Richterinnen und Richter zu fördern (z. B. Plenumsretraite zum Thema «Führen und Führen lassen» im Jahr 2018, Element der Personalstrategie 2016–2020).

Die Spielräume des AP bei Problemen innerhalb der Abteilungen verbleiben auch nach der Einführung des Art. 14a VGR beschränkt. Dies betrifft unterschiedliche Situationen, wie etwa die Präsenz am Gericht oder die Anzahl der erledigten Fälle einer Richterin oder eines Richters. In derartigen Situationen kann der AP mit den betroffenen Personen das Gespräch suchen und, sofern dies keine Lösung der Situation erbringt, eine Meldung an die VK machen. Diese kann, wenn auch sie keine Lösung erzielen kann, die Aufsichtsbehörde (BGer) informieren.

Mit der Aufteilung der ehemaligen Abteilung III wurde die Führungsspanne der jeweiligen AP verkleinert. Die beiden Kammern 1 und 2 behandelten ausserdem Materien, die keine Schnittstellen zueinander aufwiesen. Dies erschwerte die Führung der gesamten Abteilung durch den AP.⁵ Die Situation in der heutigen Abteilung I ist teilweise vergleichbar. In der Projektphase von GO 2016 waren auch Varianten diskutiert worden, die zu einer Abschaffung der Kammern und somit zu einer Erhöhung der Anzahl an Abteilungen geführt hätten. Diese Varianten stiessen jedoch im Gesamtgericht auf keine Mehrheiten.

Beurteilung

Führungsfragen an einem Gericht tangieren rasch übergeordnete Prinzipien wie die richterliche Unabhängigkeit. Unter diesen Bedingungen ist eine Gerichtskultur, die Führung durch die AP als wichtiges Element für eine effiziente Aufgabenerfüllung betrachtet, wichtig. Die EFK begrüsst diesbezüglich die laufenden Aktivitäten am BVGer.

Die Massnahmen von GO 2016 waren auf einen bestehenden Handlungsbedarf ausgerichtet und konnten umgesetzt werden. Die Zuständigkeiten des Abteilungspräsidiums sind damit klarer und die Führbarkeit der ehemaligen Abteilung III wurde durch die Aufteilung verbessert. Mit Art. 14a Bst. b-d VGR werden dem Abteilungspräsidium auch klare Zuständigkeiten zugeordnet, mit denen die effiziente Aufgabenerfüllung innerhalb der Abteilung sichergestellt werden soll. Damit wird aus Sicht der EFK auch die Grenze der richterlichen Unabhängigkeit klarer definiert. Wirksame Führungsinstrumente zur Umsetzung dieser Zuständigkeiten stehen allerdings auch nach GO 2016 kaum zur Verfügung (vgl. auch Empfehlungen des GRECO). Dies betrifft auch Situationen, in denen Richterinnen oder Richter im Quervergleich deutlich tiefere und nicht objektiv begründbare Leistungen erbringen. Da das Überwachen der Einhaltung der Abteilungsziele zur Zuständigkeit des AP gehört, erachtet es die EFK als wichtig, innerhalb der Abteilungen den erwarteten Beitrag der Richterinnen und Richter in diesem Zusammenhang klarer als bisher anhand von quantitativen und qualitativen Indikatoren zu konkretisieren, diese regelmässig mit den einzelnen Richterinnen und Richter zu diskutieren und bei Bedarf konkrete Massnahmen vorzusehen.

Aus Sicht der EFK tragen weitere Regelungen zu einer eher schwachen Position und einer hohen Abhängigkeit von der Persönlichkeit der AP bei. Die EFK sieht Möglichkeiten für eine moderate Stärkung des Abteilungspräsidiums, ohne diesem eine zu starke hierarchische Stellung zu verleihen. Dazu kann etwa eine Erhöhung der Amtsdauer von gegenwärtig zwei Jahren gezählt werden (unter Beibehaltung einer maximalen Amtsdauer von sechs Jahren). Eine solche Massnahme würde bessere Voraussetzungen für die Präsidentin resp. den Präsidenten schaffen und gleichzeitig den Aufwand für (Wieder-)Wahlen reduzieren. Dies würde allerdings eine gesetzliche Anpassung bedingen. Vom BVGer umsetzbare Massnahmen könnten die Definition eines Anforderungsprofils oder ver-

⁵ Das Reglement des BVGer legt fest, dass der oder die AP zugleich Präsident resp. Präsidentin einer Kammer ist.

pflichtende Weiterbildungen im Bereich Führung sein, da mit dem aktuellen Auswahlmechanismus nicht sichergestellt ist, dass Personen mit ausreichenden Führungskompetenzen die Funktion des AP ausüben.

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.

Da sich das Gesamtgericht im Rahmen von GO 2016 gegen die Schaffung von zusätzlichen Abteilungen ausgesprochen hat und angesichts der Ressourcen, die eine weitere organisatorische Anpassung mit den vorgesehenen Prozessen in Anspruch nehmen dürfte, verzichtet die EFK in diesem Zusammenhang auf eine Empfehlung. Die Frage dürfte sich allerdings in Zukunft wieder stellen, insbesondere bei Abteilungen, bei denen sich die Materien zwischen den Kammern deutlich unterscheiden: In diesen Fällen verliert das Abteilungspräsidium aus Sicht der EFK an Bedeutung. Zu beachten ist, dass sich mit der Schaffung zusätzlicher Abteilungen die Präsidentenkonferenz weiter vergrössern würde.

3 Verteilung und Steuerung der Geschäftslast

3.1 Die Kammer 1 der ehemaligen Abteilung III wurde entlastet

Abbildung 2 bildet die theoretische Verfahrensdauer – berechnet auf der Grundlage der Pendenzen und Erledigungszahlen – für die einzelnen Abteilungen ab. Die Abbildung zeigt die negative Entwicklung der neuen Abteilung III vor GO 2016 (zwischen 2013/14 und 2015/16) und im Quervergleich mit den anderen Abteilungen. In den letzten beiden Jahren des betrachteten Zeitraums stabilisierte sich die Situation auf im Quervergleich immer noch hohem Niveau. Die neue Abteilung III weist ebenfalls in den jüngsten drei Jahren einen Erledigungsquotienten (Verhältnis zwischen Erledigungen und Eingängen in einem Jahr) von über 100 % aus. Schliesslich verzeichnete die Abteilung III im Jahr 2017/18 einen Rückgang bei Fällen, die seit mehr als zwei Jahren pendent sind.

Ersichtlich ist eine Zunahme des Indikators für die Abteilungen IV und V. Darauf wird in Abschnitt 4.1 näher eingegangen. Bezüglich der Abbildung ist weiter anzumerken, dass die Aussagekraft des Indikators hinsichtlich der Abteilung II aufgrund der zunehmenden Zahl an pendenten Verfahren auf dem Gebiet des Kartellrechts gering sein dürfte.

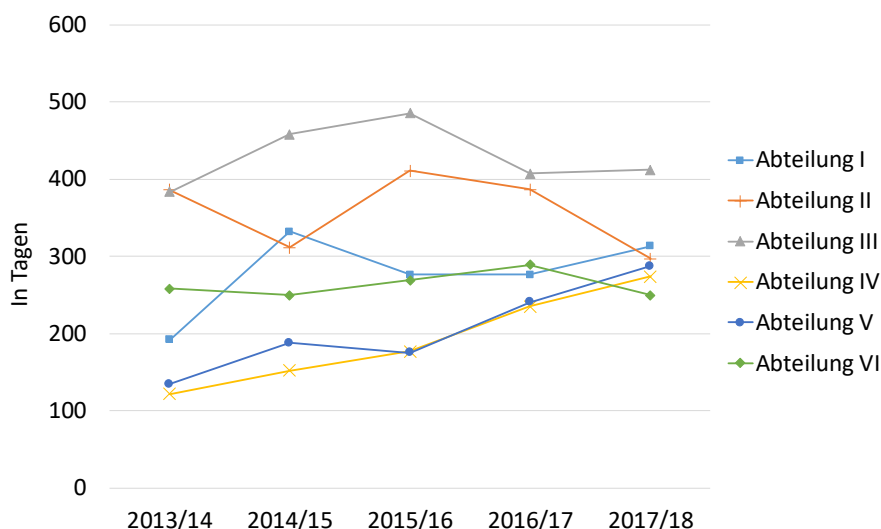


Abbildung 2: Indikator «Disposition Time» gemäss der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ 2016)

Erläuterung: Der Indikator berechnet sich als Quotient aus der Anzahl an Pendenzen am Ende einer Periode und der innerhalb einer Periode erledigten Fälle; dieser Quotient wird anschliessend mit 365 (Tagen) multipliziert. Daraus ergibt sich die *theoretische* Verfahrensdauer für einen eingehenden Fall unter Berücksichtigung der aktuellen Pendenzen und Erledigungszahlen. Daten: BVGer (aus Juris). Darstellung: EFK.

Beurteilung

Ein wichtiges Ziel von GO 2016 war die Entlastung der ehemaligen Kammer 1 der Abteilung III in Bezug auf die Geschäftslast. Die quantitative Analyse bestätigte den Handlungsbedarf, der vor GO 2016 betreffend die neue Abteilung III bestand. Insofern beurteilt die EFK die vorgesehenen Massnahmen als notwendig. Verschiedene Indikatoren zeigen, dass die 1. Kammer der Abteilung III entlastet werden konnte, auch wenn aus heutiger Sicht die dortige Situation nach wie vor schwierig ist.

3.2 Zu wenig Flexibilität bei der Steuerung der Geschäftslast

Das BVGer sieht sich mit schwankenden Eingängen konfrontiert. Dies zeigt sich am augenscheinlichsten bei den Abteilungen IV und V, die für Geschäfte aus dem Bereich des Asylrechts zuständig sind. Auch bei weiteren Materien können sich Schwankungen bei den Eingängen ergeben, so z. B. bei Beschwerden im Bereich des als besonders aufwendig eingestuften Kartellrechts (2017: 27 Beschwerden, 2016: 13 Beschwerden). Abbildung 3 zeigt auf, dass das BVGer im Vergleich mit dem Bundesgericht (BGer) stärkere Schwankungen bei den Eingängen verzeichnet. Dieser Befund trifft auch auf Ebene der Abteilungen zu.

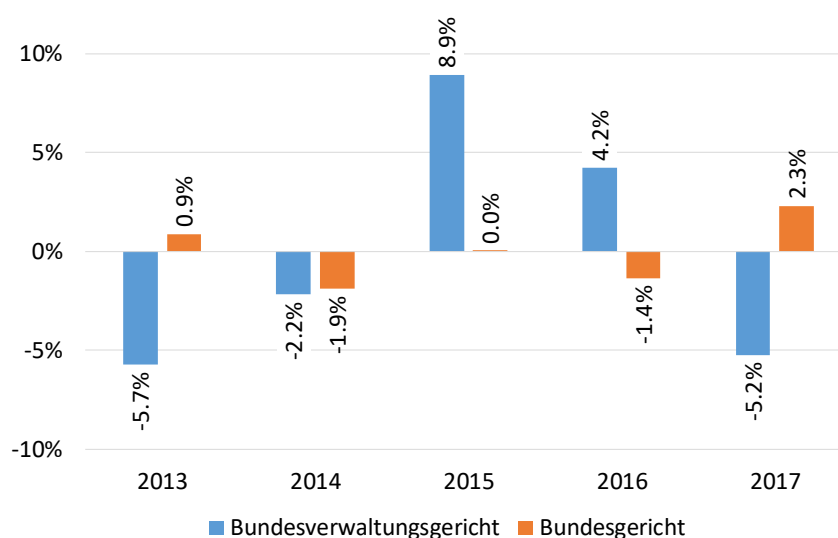


Abbildung 3: Schwankungen bei der Geschäftslast – Vergleich zwischen BVGer und BGer (2013–2017)

Erläuterung: Ausgewiesen wird die prozentuale Abweichung der Eingänge in einem bestimmten Jahr vom Durchschnitt der Eingänge der Jahre 2013–2017. Daten: Geschäftsberichte BVGer und BGer. Darstellung: EFK.

Aus den festgestellten Schwankungen bei der Geschäftslast und der damit einhergehenden unterschiedlichen Belastungen von Abteilungen über die Zeit ergibt sich der Bedarf an einer gewissen Flexibilität bei der Zuteilung der personellen Ressourcen oder der Materien auf die einzelnen Abteilungen. Dieser Bedarf wird in den geführten Interviews grossmehrheitlich bestätigt. Im Fokus steht für die EFK in diesem Abschnitt die Flexibilität im Sinne von Massnahmen, die ohne eine Erhöhung der personellen Ressourcen des Gerichts zu einem Ausgleich der Geschäftslast zwischen den Abteilungen führen.

GO 2016 zielt insbesondere mit einer Massnahme auf eine Steigerung der Flexibilität: Die Materie «Nichteintreten Asyl und Wegweisung» (die sog. Dublin-Fälle) wird seit 2017 von den Abteilungen IV, V und VI behandelt (zuvor ausschliesslich Abteilungen IV und V). Die Aufteilung der Eingänge in dieser Materie wird von den Abteilungen periodisch beurteilt und bei Bedarf angepasst. Gemäss den Aussagen in den Interviews hat die Aufteilung der Dublin-Fälle auf drei Abteilungen zu einer höheren Flexibilität beigetragen; gleichzeitig sei dadurch jedoch auch der Koordinationsaufwand zwischen den betroffenen Abteilungen angestiegen. Zudem sei der Einarbeitungsaufwand zu berücksichtigen.

Das BVGer kennt verschiedene weitere Instrumente hinsichtlich der flexiblen Verteilung der Geschäftslast.

- *Bestellung der Abteilungen durch das Gesamtgericht:* Das Gesamtgericht bestimmt auf Antrag der VK jeweils für eine Dauer von zwei Jahren die Zuteilung der Richterinnen und Richter auf die einzelnen Abteilungen. Gemäss Interviewaussagen erweisen sich Umverteilungen von personellen Ressourcen oder Materien in diesem Rahmen aufgrund der unterschiedlichen Abteilungsinteressen als schwierig durchsetzbar.
- *Gerichtsschreiber-Pool:* Das BVGer verfügt über einen Pool von Gerichtsschreibern, die keiner Abteilung fix zugeordnet sind. Der Pool beträgt aktuell fünf Vollzeitstellen, was ungefähr 2,5 % der Gerichtsschreibern entspricht. Die Gerichtsschreibern werden jeweils für eine befristete Dauer einer Abteilung zugeordnet. Den Entscheid über die Zuteilung trifft die VK. Das Instrument wird in den Interviews weitgehend positiv beurteilt. Kritisiert wurde, dass die Vertretung von französisch- und italienischsprachigen Gerichtsschreibern im Pool noch zu wenig sichergestellt sei.
- *Kompetenz der Verwaltungskommission:* Gemäss dem Reglement des BVGer ist die VK zuständig für Massnahmen zum Ausgleich der Geschäftslast (Art. 11 Abs. 3 Bst. b VGR). Auch kann sie auf Antrag der Präsidentenkonferenz die Zuteilung der Geschäfte an die Abteilungen vorübergehend anpassen (Art. 24 Abs. 4 VGR). Gemäss den Interviews sind die Hürden für die Durchsetzung solcher Massnahmen derzeit gross. Im Geschäftsreglement des BGer ist im Vergleich zum BVGer die Zuständigkeit der VK für Massnahmen zum Ausgleich der Geschäftslast präziser und klarer geregelt (Art. 12 Reglement für das Bundesgericht, BGerR, SR 173.110.131). Demnach hat die VK des BGer explizit die Zuständigkeit, im Sinne vorübergehender Entlastungsmassnahmen personelle Ressourcen (Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreibende) oder Materien umzuteilen, wobei sie die Präsidentenkonferenz anhört.

Gegenwärtig befindet sich am BVGer das Projekt EquiTAF in der Umsetzung. Mit dem Projekt soll der Aufwand, der durchschnittlich pro Materie für die Bearbeitung eines Falles anfällt, geschätzt werden. Eine solche Information fehlte bislang.⁶ Nach dem Abschluss von EquiTAF sollte ein System zur Verfügung stehen, das es dem BVGer ermöglicht, anhand abteilungsübergreifend vergleichbarer Daten die Verteilung der Geschäftslast innerhalb des Gerichts besser zu steuern. Zum Zeitpunkt der Informationserhebung (September 2018) war das Projekt noch nicht abgeschlossen.

Beurteilung

Die EFK beurteilt die Flexibilität bezüglich der Verteilung der Geschäftslast zwischen den Abteilungen für das BVGer als wichtig. Die aktuell dem BVGer zur Verfügung stehenden Massnahmen für eine flexible Verteilung der Geschäftslast beurteilt die EFK nicht als ausreichend: Die mit GO 2016 erfolgte Aufteilung der Dublin-Fälle auf drei Abteilungen betrifft lediglich einen Teil des Gerichts. Der Gerichtsschreiber-Pool kann als sinnvolles Instrument angesehen werden, er ist in seiner aktuellen Ausstattung jedoch begrenzt wirksam. Denkbar ist eine Erweiterung des Pools nicht nur durch weitere Gerichtsschreibende, sondern auch durch Richterinnen und Richter. Die Bestellung der Abteilungen ist aufgrund des

⁶ Der Versuch, ein Geschäftslastbewirtschaftungssystem einzuführen, scheiterte vor einiger Zeit am BVGer. Die Abteilung II führte in der Folge die Gewichtung der Materien zur Steuerung der Geschäftslast ein.

Rhythmus der Bestellung (alle zwei Jahre) und der Zuständigkeit (Entscheid des Gesamtgerichts) wenig geeignet für die Gewährleistung von Flexibilität. Die VK hat ihre Funktion für den Ausgleich der Geschäftslast bislang noch wenig wahrgenommen; gegebenenfalls müssten hierzu auch die Grundlagen im Geschäftsreglement des BVGer expliziter formuliert werden. Ferner sind die Informationsgrundlagen für die Steuerung der Geschäftslast aus Sicht der EFK derzeit noch nicht ausreichend (vgl. Abschnitt 3.3), werden aber mit EquiTAF verbessert. Zu beachten ist, dass die Umteilung von personellen Ressourcen und Materien vorübergehend immer mit gewissen Kosten verbunden ist.

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 durch das 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, 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.

3.3 Wichtige Informationen fehlten bislang für die Steuerung der Geschäftslast

Im Rahmen des Verfahrenscontrollings erhebt das BVGer systematisch verschiedene Indikatoren (die relevante Periode entspricht jeweils einem Kalenderjahr):

- Anzahl der erledigten Verfahren
- Erledigungsquotient (Verhältnis von Erledigungen und Eingängen)
- Anzahl pendente Geschäfte bis zum Stichtag
- Mittlere Verfahrensdauer in Tagen
- Anzahl an Erledigungen von Verfahren älter als ein Jahr resp. zwei Jahre
- Anzahl an Erledigungen pro Gerichtsschreiberin resp. -schreiber

Die Indikatoren sind an den Zielsetzungen für das BVGer gemäss dem Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) orientiert. Diese beziehen sich auf das Gesamtgericht und werden vom BVGer auf die einzelnen Abteilungen weiter aufgeschlüsselt.

In den Interviews wurde teilweise Kritik an einzelnen Indikatoren bezüglich der NFB-Ziele geäussert. So wurde kritisiert, dass die Definition eines Erledigungsquotienten, der mindestens erreicht werden müsse, wenig sinnvoll sei, da dieser Indikator durch die Zahl der Eingänge mitbestimmt wird. Letztere können am vom BVGer nicht beeinflusst werden.

Verschiedene Indikatoren sind im Controlling nicht abgebildet, die potenziell für die Steuerung der Geschäftslast relevant sind:

Die Liegezeit, also diejenige Dauer, während der ein Verfahren «stillsteht», wird am BVGer nicht systematisch erfasst.⁷ Aufgrund der Interviews mit den AP ist davon auszugehen, dass in allen Abteilungen Liegezeiten vorkommen; das Ausmass kann jedoch nicht näher eingeschätzt werden.

Auch das Alter der pendenten Fälle kann als wichtiger Indikator für die Steuerung der Geschäftslast aufgefasst werden.⁸ Die AP verwenden den Indikator teilweise für die Steuerung der Geschäftslast innerhalb ihrer Abteilungen. Gemäss Aussagen sieht das BVGer für das nächste Jahr vor, einen solchen Indikator für die Gerichtsziele (und damit im Reporting) zu definieren.

Beurteilung

Die Indikatoren im Verfahrenscontrolling des BVGer richten sich primär (mit Ausnahme der Anzahl an pendenten Fällen) auf die abgeschlossenen Verfahren. Die Stossrichtung des Projekts EquiTAF ist aus Sicht der EFK zu begrüssen, da damit für die Steuerung der Geschäftslast relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten. Für die gerichtsinterne Steuerung der Geschäftslast sind auch Informationen zu den hängigen Verfahren erforderlich, weil sich primär wegen dieser Verfahren interner Handlungsbedarf ergeben kann. Aus Sicht der EFK fehlen gegenwärtig am BVGer wichtige Indikatoren für die Steuerung der Geschäftslast.

Die EFK erachtet die Liegezeit als wichtige Information für die Steuerung der Geschäftslast wie auch für die Beurteilung der Effizienz des Gerichts. Liegezeiten können grundsätzlich im gesamten Verfahren (Instruktion, Redaktion des Urteilsentwurfs, Zirkulation) vorkommen. Die Verfahrensdauer als Indikator ist aufgrund der Verschiedenheit der Materien wenig geeignet, um Rückschlüsse auf die Belastung der Abteilungen zu ziehen – eine lange Verfahrensdauer kann neben Liegezeiten weitere, nachvollziehbare Gründe haben (hoher Aufwand für die Bearbeitung, Fristen und Wartezeiten im Instruktionsverfahren). Der Aufwand für die Erhebung von Liegezeiten auf Basis der Software Juris dürfte für das BVGer nicht sehr hoch sein. Die EFK unterstützt ausserdem das Bestreben des BVGer, künftig das Alter von pendenten Fällen pro Abteilung systematisch im Verfahrenscontrolling abzubilden. Dieser Indikator ist aus Sicht der EFK besser geeignet als die in den NFB-Zielen formulierte Grösse einer maximalen Anzahl an Fällen mit einer Verfahrensdauer von mehr als einem Jahr resp. zwei Jahren; letztere enthält den möglichen Fehlanreiz, den Abbau von Altfällen zu verzögern.

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 durch das 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

⁷ Für Beschwerden aus dem Asyl-Testbetrieb wurde in Juris eine Variable Liegezeit aufgenommen.

⁸ Vgl. z. B. die Publikation «CourTools – Giving Courts the Tools to Measure Success» des National Center for State Courts.

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.

4 Bewältigung der Geschäftslast und Effizienz

4.1 Die Bewältigung der Geschäftslast hat sich nach GO 2016 nicht verbessert

Zeitliche Entwicklung verschiedener Indikatoren

Im Hinblick auf die Beurteilung der Effizienz untersuchte die EFK zunächst, wie sich verschiedene relevante Indikatoren vor und nach GO 2016 entwickelt haben. Diese Indikatoren geben Aufschluss darüber, wie gut das BVGer derzeit in der Lage ist, die Geschäftslast zu bewältigen. Sie lassen allerdings aus Sicht der EFK keine direkten Schlüsse auf die Effizienz des Gerichtes zu. Auf mögliche Gründe für die beobachteten Entwicklungen wird in Abschnitt 4.2 eingegangen.

Abbildung 4 fasst die Entwicklung der Eingänge, der Erledigungen und der Pendenzen des BVGer für die letzten Jahre zusammen. Die Eingänge des Gerichts schwanken zwischen 7256 (im Jahr 2013/14) und 8456 (2015/16). Da die Zahl der Erledigungen in den letzten vier Jahren jeweils tiefer als die Zahl der Eingänge war, nehmen die Pendenzen zu (mehr als 40 % in den letzten vier Jahren). Deutliche Unterschiede zwischen den Abteilungen gibt es bezüglich der Eingänge: Auf die Abteilungen IV und V, die für das Asylrecht zuständig sind, entfallen rund 60 % der eingehenden Fälle.

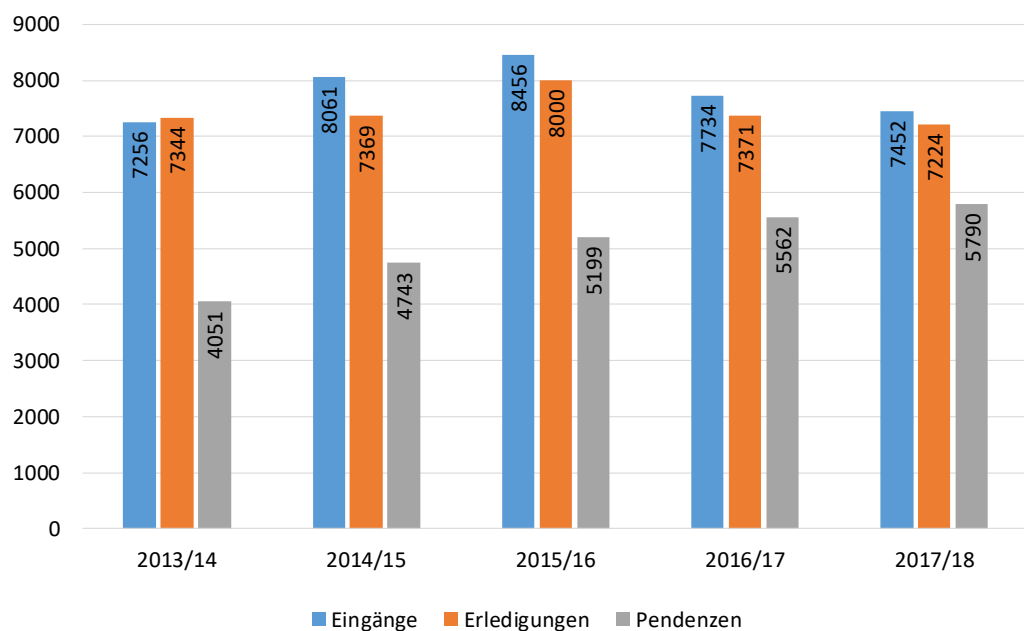


Abbildung 4: Eingänge, Erledigungen und Pendenzen (per Ende Periode) des BVGer, 2013/14–2017/18. Stichtag: 30 Juni

Die EFK betrachtete pro Abteilung die zeitliche Entwicklung der folgenden Indikatoren:

- Erledigungsquotient (Verhältnis von Erledigungen und Eingängen, Abbildung 5); eine Abteilung ist dann in der Lage, die Geschäftslast zu bewältigen, wenn dieser Indikator über mehrere Jahre betrachtet bei 100 % oder darüber liegt;
- Durchschnittliche Verfahrensdauer (Abbildung 6);

- Anteil der Pendenzen, die älter sind als zwei Jahre (Altfälle), an allen Pendenzen (Abbildung 7);
- Anzahl der erledigten Verfahren pro Vollzeitstelle (Abbildung 8).

Zu beachten ist, dass die Verschiedenheit der Materien bei den meisten Indikatoren (abgesehen vom Erledigungsquotient) keinen systematischen Quervergleich der Abteilungen zulässt. Eine Ausnahme bilden die Abteilungen IV und V, die weitgehend eine vergleichbare Zusammensetzung von Fällen aufweisen.

Die Indikatoren entwickeln sich in der Tendenz negativ. Dies trifft auf Ebene des Gesamtgerichts v. a. für die Verfahrensdauer und die Anzahl der erledigten Verfahren pro Vollzeitstelle zu, bei denen im jüngsten untersuchten Jahr (2017/18) jeweils die negativsten Werte festgestellt werden. Für das gesamte BVGer lag der Erledigungsquotient in den letzten vier Jahren jeweils unter 100 %, allerdings mit zunehmender Tendenz.

Bei den Altfällen ergibt sich für das Gesamtgericht im letzten untersuchten Jahr ein Rückgang. Der Anteil bewegt sich aber immer noch auf einem eher hohen Niveau. Zudem nehmen Fälle, die per 30. Juni der untersuchten Zeiträume zwischen 18 und 24 Monaten alt waren (die also innerhalb von sechs Monaten zu Altfällen werden können), für verschiedene Abteilungen leicht zu. Dies deutet vorderhand nicht auf eine eindeutige Trendumkehr hin.

Die Entwicklung ist je nach Abteilung unterschiedlich. Schwierig ist die Situation v. a. in den Abteilungen IV und V (in Bezug auf alle Indikatoren), in der Abteilung II ist die negative Entwicklung bei den Altfällen besonders auffällig.

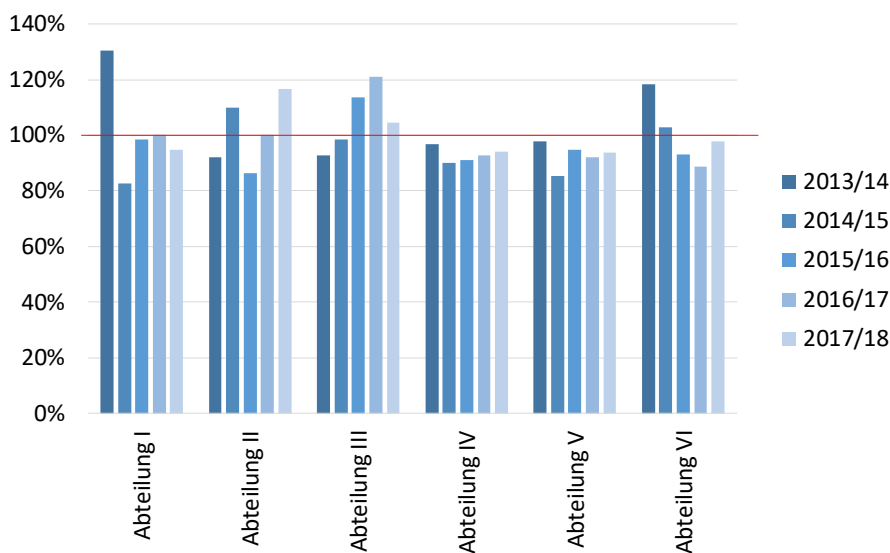


Abbildung 5: Erledigungsquotienten der Abteilungen zwischen 2013/14 und 2017/18

Erläuterung: Definition Indikator: Verhältnis von Erledigungen und Eingängen. Rote Linie bei 100 %: Ab diesem Wert erledigt eine Abteilung mehr Fälle als eingehen. Daten: BVGer (aus Juris). Darstellung: EFK.

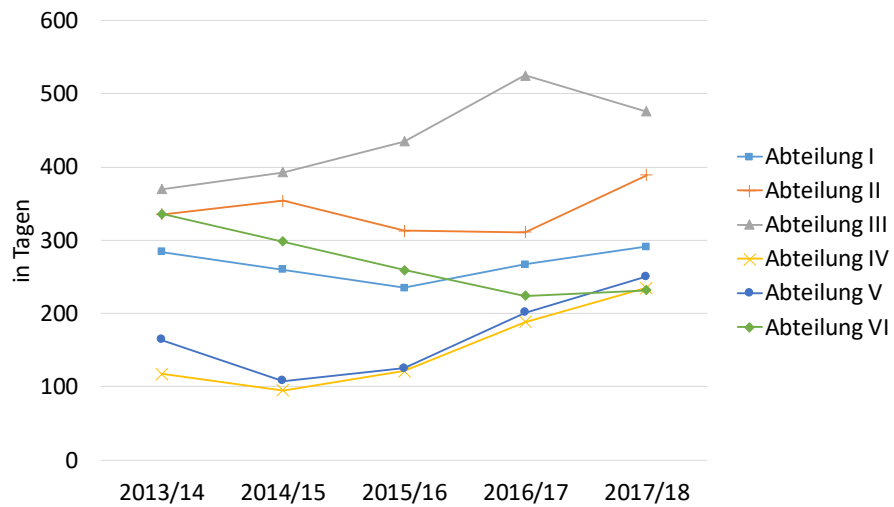


Abbildung 6: Durchschnittliche Verfahrensdauer der Abteilungen zwischen 2013/14 und 2017/18

Daten: BVGer (aus Juris). Darstellung: EFK.

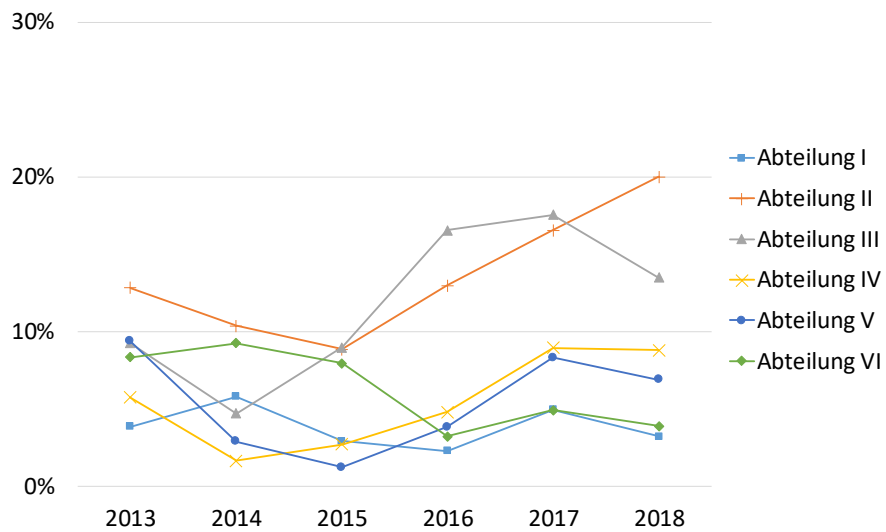


Abbildung 7: Anteil Altfälle an den Pendenzen der Abteilungen zwischen 2013/14 und 2017/18

Erläuterung: Als Altfälle werden diejenigen pendenten Fälle betrachtet, die zu einem bestimmten Stichtag seit mehr als zwei Jahren pendent waren. Werte per 30. Juni. Daten: BVGer (aus Juris). Darstellung: EFK.

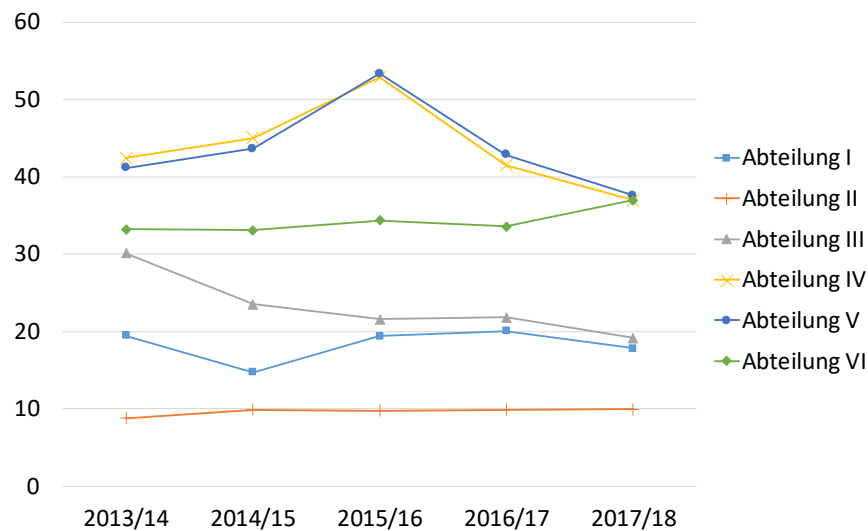


Abbildung 8: Anzahl Erledigungen pro Vollzeitstelle der Abteilungen zwischen 2013/14 und 2017/18

Erläuterung: Vollzeitstellen: Stellenprozente der Richterinnen und Richter sowie der Gerichtsschreibenden per 30. Juni der jeweiligen Untersuchungsperiode. Daten: BVGer (aus Juris). Darstellung: EFK.

Bewältigung der Geschäftslast: weitere Referenzwerte

Gesetzliche Fristen für die Behandlungsdauer bestehen im Asylgesetz (Art. 109 Asyl-G): Das BVGer hat bei Beschwerden auf Grundlage des Asylgesetzes mindestens innerhalb von 20 Tagen zu entscheiden, wobei für gewisse Beschwerden noch kürzere Fristen gelten. Die Daten zu den durchschnittlichen Verfahrensdauern und dem Alter der pendenten Fälle (vgl. oben) der Abteilungen IV und V zeigen, dass diesen Ordnungsfristen zunehmend deutlich nicht entsprochen wird. In den übrigen Materien bestehen gemäss den der EFK vorliegenden Informationen keine Vorgaben an die Behandlungsdauer des BVGer. In einem Interview wurde auf eine gesetzliche Verjährungsfrist hingewiesen, die in Einzelfällen vom BVGer nicht eingehalten werden konnte, was die Gegenstandslosigkeit der Beschwerden zur Folge hatte.

Das BVGer hat im Jahr 2017 eine Zufriedenheitsbefragung bei Anwältinnen und Anwälten durchgeführt. Im Vergleich zu verschiedenen anderen Kriterien beurteilten die Anwältinnen und Anwälte die Verfahrensdauer (Kriterium «Entscheid innert angemessener Frist erhalten») am negativsten; gleichzeitig wird dem Kriterium von den Befragten insgesamt eine hohe Bedeutung zugemessen.

In den Interviews mit den AP werden die personelle Ressourcen in den Abteilungen als knapp beurteilt.

4.2 Verschiedene Faktoren sind für die Bewältigung der Geschäftslast relevant

Umfang und Eigenschaften der eingehenden und pendenten Fälle

Die Entwicklung der Indikatoren auf Ebene des Gesamtgerichts bzw. der einzelnen Abteilungen können durch den Umfang und die Eigenschaften der Fälle, die das Gericht zu behandeln hat, beeinflusst werden. Es lassen sich Faktoren benennen, die potenziell einen Einfluss auf die in Abschnitt 4.1 beschriebene Entwicklung haben können. Der effektive Einfluss ist auf Basis der vorliegenden Informationen für die EFK nicht festzustellen.

- *Generell höhere Eingänge in den Jahren 2014/15 und insbesondere 2015/16:* Das Gericht verzeichnete vor allem aufgrund der Situation im Bereich des Asylrechts in diesen beiden Jahren hohe Eingänge.
- *Schwankungen von Fallzahlen zwischen Materien:* Anhand der Daten ist eine Zunahme von als sehr aufwendig eingestuften Fällen im Kartellrecht festzustellen. Gleichzeitig ist bei den Dublin-Fällen, die rasch behandelt werden können, in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang zu erkennen (2017/18: 537 Eingänge, 2016/17: 867 Eingänge, 2015/16: 2006 Eingänge).
- *Zunahme der Komplexität innerhalb von Materien:* Im Bereich des Asylrechts würden z. B. vom SEM zunehmend komplexere und ältere Dossiers abgeschlossen, deren Behandlung am BVGer länger dauere. Diese Einschätzung wurde auch im Interview mit einem Vertreter vom SEM geäußert. Der Anteil an Altfällen hat in verschiedenen Abteilungen, insbesondere den Abteilungen III, IV und V, eher zugenommen (vgl. Abbildung 7). Die Erledigung solcher Fälle geht mit einem grösseren Aufwand einher, was auch auf Effizienzverluste im Verfahren zurückzuführen sein dürfte.
- *Zunahme der Ressourcen:* Eine Zunahme der personellen Ressourcen bei den Vorinstanzen, wie sie bspw. beim SEM erfolgt ist, führt zu mehr erledigten Fällen bei diesen Vorinstanzen. Gleichzeitig verfügt das BVGer seit 2017 über vier befristete zusätzliche Richterstellen im Asylbereich.
- *Materienverschiebungen zwischen Abteilungen:* Die Umteilung von Materien dürfte einen Einfluss auf die Entwicklung verschiedener Indikatoren der betroffenen Abteilungen haben.

Effizienz von gerichtsinternen Abläufen

Die Abteilungen verfügen über grosse Spielräume in der internen Organisation. Unterschiede im Zusammenhang mit den Materien (z. B. bezüglich Rechtsgrundlagen, Aufwand und Komplexität der Verfahren) erklären dies zumindest teilweise. Die einzelnen Abteilungen entwickeln eigene Projekte oder Praktiken, ohne dass andere Abteilungen oder das Generalsekretariat systematisch davon Kenntnisse haben. Unterschiede haben sich auch beim Quervergleich der Umsetzungspraxis von Art. 14a VGR (vgl. dazu Abschnitt 2.2) gezeigt, etwa in Bezug auf den Ausgleich der Geschäftslast oder der Führung der Kanzleileitung.

Beispiele für abteilungsspezifische Praktiken

In einer Abteilung wird seit einiger Zeit die Praxis verfolgt, dass in Fällen, in denen divergierende Meinungen der beteiligten Richterinnen und Richter wahrscheinlich sind, vor der Redaktion des Urteilsentwurfs ein Austausch mit dem Zweit- und Drittrichter durchgeführt wird. Ziel dieses Austausches ist es, spätere Blockaden zu vermeiden und den Überarbeitungsaufwand des Urteilsentwurfs durch die Gerichtsschreibenden zu verringern.

In einzelnen Abteilungen bestehen im Zirkulationsverfahren Fristen für den Zweit- und Drittrichter. Ziel dieser Regelungen ist es, längere Liegezeiten in dieser Phase zu vermeiden, weil diese die Überarbeitung des Urteilsentwurfs durch die Gerichtsschreibenden aufwendiger machen (aufgrund des grossen zeitlichen Abstands zwischen der Redaktion des Entwurfs und dessen Überarbeitung).

Im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion beschäftigte sich das BGer mit einem Verfahren aus dem Bereich des Asylrechts, das länger als zweieinhalb Jahre gedauert hatte. Mit dem Entscheid vom 26. Juni 2018 lud das BGer das BVGer ein zu prüfen, wie in jenen Verfahren, in denen kurze gesetzliche Behandlungsfristen gelten, Mechanismen für eine rasche Entscheidungsfindung bereitgestellt werden können. Mitte 2018 waren in den beiden Asylabteilungen 244 Verfahren seit mehr als zwei Jahren pendent, weitere 328 in einer Zeitspanne von 18 bis 24 Monate.

Gemäss den Interviewaussagen der AP könnten das Generalsekretariat und die Abteilungskanzleien die Abteilungen noch vermehrt in administrativen Belangen entlasten (z. B. Anonymisierung von Urteilen, Archivierung, Weiterbildung). Konkrete Beispiele wurden nicht vertieft diskutiert.

Beurteilung

Das BVGer hat gegenwärtig mehr Mühe als in den vergangenen Jahren, die Geschäftslast zu bewältigen. Verschiedene massgebliche Indikatoren entwickelten sich in den letzten Jahren negativ, insbesondere im Bereich des Asylrechts. Auch weitere Referenzpunkte (Vergleich mit gesetzlichen Fristen, Einschätzungen von Anwälten) stützen diese Beurteilung. Die EFK kommt zum Schluss, dass das Projekt GO 2016 bislang keinen spürbaren Einfluss auf die Bewältigung der Geschäftslast gehabt hat.

Es ist aus Sicht der EFK plausibel, dass Faktoren, die das BVGer kaum beeinflussen kann (insbesondere die Art der Eingänge), zur festgestellten Entwicklung bei der Geschäftslast beitragen.

Für die Beurteilung der Entwicklung der Effizienz stellt das Fehlen verschiedener Indikatoren (effektiver Aufwand pro Verfahren, Liegezeiten, Komplexität der Fälle) eine klare Grenze dar. Eine vertiefte Analyse der abteilungs-internen Prozesse und Praktiken war nicht Gegenstand der Prüfung. Angesichts der Situation in Bezug auf die Geschäftslast erachtet es die EFK als wichtig, dass das BVGer Effizienzfragen eine hohe Bedeutung beimisst.

Ein grundsätzliches Risiko für die Effizienz sieht die EFK in der geringen Abstimmung zwischen den Abteilungen in der internen Organisation. Angesichts der Verschiedenheit der Materien erachtet die EFK gewisse Spielräume der Abteilungen als notwendig. Gleichzeitig begrüsst sie einen stärkeren Austausch und eine stärkere Standardisierung auf Ebene der Abteilungen, um Doppelspurigkeiten (etwa die parallele Entwicklung ähnlicher Instrumente) zu vermeiden und um die Verbreitung guter Praktiken zu fördern.

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 durch das 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.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.32

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10

Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht (VGR) vom 17. April 2008 SR 173.320.1

Reglement für das Bundesgericht (BGerR) vom 20. November 2006, SR 173.110.131

Parlamentarische Vorstösse

16.486 – Befristete Aufstockung der Anzahl Richterstellen am Bundesverwaltungsgericht. Parlamentarische Initiative eingereicht von der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

Anhang 2: Abkürzungen

BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FKG	Finanzkontrollgesetz
GO 2016	Projekt Gerichtsorganisation 2016
SEM	Staatssekretariat für Migration
VGG	Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht
VGR	Geschäftsreglement für das Bundesverwaltungsgericht
VK	Verwaltungskommission

Anhang 3: Glossar

EquiTAF	Projekt am BVGer, mit dem eine Methode zur Verteilung der Ressourcen auf die Abteilung erarbeitet werden soll. Mit dem Projekt soll der Aufwand, der durchschnittlich pro Materie für die Bearbeitung eines Falles anfällt, geschätzt werden.
---------	---

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).

Anhang 4: Übersicht der Massnahmen GO 2016

Abteilung	Aufbauorganisation	Materienverschiebungen	Verteilung personelle Ressourcen
Abteilung I	<i>Keine Anpassungen</i>	Zusätzliche Verfahren von Abt. III (1.1.2016) 2018: 68 Verfahren (10 % der Eingänge in diesem Jahr)	<i>Keine Veränderungen</i>
Abteilung II	<i>Keine Anpassungen</i>	Zusätzliche Verfahren von Abt. III (definitive Übernahme, bereits 2014 prov. übernommen) 2018: 73 Verfahren (18 % der Eingänge in diesem Jahr)	Abgabe von 0.6-0.8 Richterstellen an die Abteilung III
Abteilung III	Ehemalige Kammer 1 Abteilung III; keine Unterteilung in Kammern	Abgegebene Verfahren an Abt. I und II (1.1.2016 resp. definitive Abgabe) 2018: 141 Verfahren (20 % der Eingänge in diesem Jahr)	Erhalt von 0.6-0.8 Richterstellen der Abteilung II
Abteilung IV	<i>Keine Anpassungen</i>	Abgegebene Verfahren an Abt. VI (exkl. Dublin-Fälle; 1.1. resp. 1.6.2016) 2018: 129 Verfahren (6 % der Eingänge in diesem Jahr)	Abgabe von einer Richterstelle an die Abteilung VI (1.1.2017)
			Erhalt von zwei Richterstellen (befristet, 2017, ausserhalb von GO 2016)
Abteilung V	<i>Keine Anpassungen</i>	Abgegebene Verfahren an Abt. VI (exkl. Dublin-Fälle; 1.1. resp. 1.6.2016) 2018: 129 Verfahren (6 % der Eingänge in diesem Jahr)	Abgabe von einer Richterstelle an die Abteilung VI (1.10.2017)
			Erhalt von zwei Richterstellen (befristet, 2017, ausserhalb von GO 2016)
Abteilung VI	Ehemalige Kammer 2 Abteilung III; keine Unterteilung in Kammern	Zusätzliche Verfahren von den Abt. IV und V (exkl. Dublin-Fälle; 1.1. resp. 1.6.2016) 2018: 258 Verfahren (20 % der Eingänge in diesem Jahr)	Erhalt von zwei Richterstellen der Abteilungen IV und V (2017)