

# **Modernes Management in der Justiz**

## **Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 10. August 2001

---

---

## Das Wichtigste in Kürze

*Mit der Eingangsfrage des Berichts wird ansatzweise erhoben, welche organisatorischen Massnahmen zur Effizienzsteigerung in eidgenössischen Gerichten in den vergangenen Jahren erfolgt sind. Schwerpunkt des Berichts sind die aktuellen Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen von New Public Management in der Justiz und die Beschreibung moderner Managementinstrumente im Gerichtswesen. Ein besonderer Akzent wird dabei auf die Frage gelegt, welche Leistungsindikatoren zur Geschäftsführung eines Gerichts für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht zweckmässig sind.*

*Der auf einer Dokumenten- und Literaturanalyse basierende Bericht ist Grundlage des ersten Teils der Inspektion zur «Parlamentarischen Oberaufsicht in der Justiz». Zuständig ist die erweiterte Subkommission EJPD/Gerichte der GPK des Ständerates (erweitert durch Mitglieder der Subkommission EJPD/Gerichte der GPK des Nationalrates). In einem zweiten Inspektionsteil soll die Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht analysiert werden.*

*Aus den Ergebnissen der einzelnen Untersuchungsfragen sind folgende Punkte hervorzuheben:*

- Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht sind unter dem Druck der steigenden Geschäftslast im Sinne effizienterer Führungsstrukturen in den 90er-Jahren reorganisiert worden. In den eidgenössischen Gerichten werden heute zahlreiche moderne Führungs-, Rechnungs- und Arbeitsinstrumente eingesetzt; ausgebautes Controlling und umfassendes Qualitätsmanagement gehören nicht dazu.*
- Die in der Theorie wie in der Praxis bestehenden Modelle der wirkungsorientierten Gerichtsführung im In- und Ausland wurden unter dem Grundsatz entwickelt, die richterliche Unabhängigkeit nicht zu beeinträchtigen. Eine wirkungsorientierte Steuerung ist bisher bei unterinstanzlichen Gerichten umgesetzt worden. Im Bericht wird primär auf das breit dokumentierte Hamburger Projekt «Justiz 2000» Bezug genommen.*
- Als Chancen einer wirkungsorientierten Gerichtssteuerung mit den Instrumenten Produktedefinition und Wirkungskontrolle sind eine erhöhte Transparenz auf der Kostenebene und teilweise auch auf der Wirkungsebene zu nennen. Diese erhöhte Transparenz und die Formulierung von politischen Erwartungen an die Leistungen der Justiz eröffnen dem Parlament rationalere Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten als sie heute bestehen.*
- Der wirkungsorientierten Gerichtsführung sind dadurch Grenzen gesetzt, dass ökonomische Rationalität und Leistungsorientierung nicht die alleinige Richtschnur der Geschäftsführung in der Justiz sein dürfen. Dem Aufbau eines Qualitätsmanagements und einer Wirkungskontrolle kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Allerdings besteht hinsichtlich der Wirkungsmessung und dem diesbezüglichen Indikatorensystem weiterer Abklärungsbedarf*

- 
- *Einzelne Instrumente des NPM sind an die Bedürfnisse einer wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz angepasst worden. Dazu gehören Globalbudget, Kosten- und Leistungsrechnung, Definition der Produkte eines Gerichts und Bestimmung von Leistungsindikatoren. Andere NPM-Instrumente konnten erst in Ansätzen adaptiert werden, wobei über ihre weitere Ausgestaltung noch diskutiert wird (z. B. nicht allein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Controlling oder ein entwickeltes Qualitätssicherungssystem).*
  - *Der Einsatz des NPM-Instrumentariums bedingt qualifizierte Managementkenntnisse. Da Richter in der Regel keine besondere Managementausbildung durchlaufen haben, wird hier ein Nachholbedarf geortet und die sogenannte Professionalisierung des Gerichtsmanagements zum wichtigen Reformelement.*
  - *Die heute in Tätigkeitsberichten eidgenössischer Gerichte ausgewiesenen Kennzahlen (Übertrag Vorjahr, Erledigungen etc.) geben der parlamentarischen Oberaufsicht zwecknässige Informationen über die Geschäftsführung der Gerichte. Die Beurteilungsbasis für die parlamentarische Prüfung des Berichts könnte allerdings noch erhöht werden, indem der Detaillierungsgrad der Statistik erhöht würde (vermehrt Zeitreihen oder genauere Angaben zur Geschäftsdauer).*
  - *Durch die Bestimmung neuer Leistungsindikatoren (z. B. zur Leistungserbringung oder zu den Ressourcen), die auch als Leistungsvorgaben bei der Budgetierung (Globalbudget) dienen können, und der Einrichtung eines entsprechenden Controllings könnte der administrative Geschäftsgang eines Gerichts genauer erfasst, gesteuert und beschrieben werden. Dadurch würde die Transparenz über die Geschäftsführung steigen. Eine Erweiterung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Gerichte – insbesondere mit Indikatoren zur Leistungserbringung (Gesamtverfahrensdauer, Erledigungsquotienten) oder zur Dienstleistungsqualität – würde der Optimierung der parlamentarischen Oberaufsicht dienen.*

*Die im Bericht verwendeten Personen- und Funktionsbezeichnungen beziehen sich auf beide Geschlechter.*

---

# Bericht

## Einleitung

Am 28. Februar 2001 hat der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege verabschiedet. Die Totalrevision sieht nicht nur Verfahrensänderungen und die Verbesserung des Rechtsschutzes vor, sondern enthält auch folgende organisatorische Neuerungen: Einerseits sollen mit der Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts die bestehenden Rekurskommissionen *unter einem Dach* vereinigt werden. Andererseits werden die Einrichtung des Bundesstrafgerichts und die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) ins Bundesgericht (BGer) verschiedene Organisationsänderungen nach sich ziehen. Mit der Totalrevision ist zudem eine verstärkte Verwaltungsautonomie (z. B. Festlegung der Art und Anzahl Abteilungen in eigener Kompetenz) und insbesondere auch eine weiter als heute gehende Finanzautonomie für die erwähnten Gerichte vorgesehen. Das einzelne Gericht soll im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über die vom Parlament gebilligten Mittel selbständig verfügen können.<sup>1</sup>

Im Hinblick auf die parlamentarische Beratung der neuen Gesetze zum BGer, zum Bundesverwaltungsgericht und zum Bundesstrafgericht und im Kontext der künftigen Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte<sup>2</sup> haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) mit dem Jahresprogramm 2001 beschlossen, eine Inspektion zur «Parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz» durchzuführen. Sie hat zwei Schwerpunkte: 1. Die im In- wie im Ausland intensiv diskutierten Fragen der Einführung der wirkungsorientierten Gerichtsführung und eines modernen Gerichtsmanagements; 2. die Analyse von Inhalten, Zuständigkeiten und Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz. Der erste Untersuchungsgegenstand hat aufgrund der baldigen Beratungen zur Totalrevision dringlicheren Abklärungsbedarf. Die zweite Untersuchungsfrage soll anschliessend bearbeitet werden. Ziel der Inspektion sind die Überprüfung der bisherigen Ausrichtung und die künftige Positionierung der Oberaufsicht der GPK über die eidgenössischen Gerichte.

Die erweiterte<sup>3</sup> Subkommission EJPD/Gerichte der GPK des Ständerates hat in der Sitzung vom 26. Februar 2001 die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) beauftragt, aufgrund einer Literaturoswertung einen Bericht zum modernen Gerichtsmanagement zu verfassen. Folgende vier Fragen sollten dabei untersuchungsleitend sein:

- *Welche organisatorischen Massnahmen zur Steigerung ihrer Effizienz haben Bundesgericht, Eidgenössisches Versicherungsgericht und ausgewählte Rekurskommissionen in den letzten Jahren durchgeführt? Wie funktioniert das aktuelle Management?*

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, S. 88 und S. 179.

<sup>2</sup> Die parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichtsbehörden ist auch im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes von Bedeutung.

<sup>3</sup> Erweitert durch Mitglieder der Subkommission EJPD/Gerichte der GPK des Nationalrates.

- Welche Möglichkeiten bietet das Modell des New Public Management (NPM) und welche Grenzen sind bei dessen Umsetzung im Gerichtswesen der Schweiz zu beachten?
- Welche Instrumente werden im modernen Gerichtsmanagement im In- und Ausland eingesetzt? Wie funktionieren sie und welches sind ihre Vor- und Nachteile?
- Welche (Leistungs-)Indikatoren zur Geschäftsführung eines Gerichts sind zur Ausübung einer wirkungsvollen Oberaufsicht zweckmässig?

Der Aufbau des Berichts entspricht obiger Fragenreihenfolge. Angaben zur Untersuchungsmethode finden sich jeweils zu Kapitelbeginn.

## 1 **Zu Management und Reorganisationsmassnahmen eidgenössischer Justizorgane**

Zur Beantwortung der Untersuchungsfrage, wie das aktuelle Management von Bundesgericht (BGer), Eidgenössisches Versicherungsgericht (EVG) und ausgewählten Rekurskommissionen<sup>4</sup> funktioniert und welche organisatorischen Massnahmen zur Steigerung ihrer Effizienz diese in den letzten Jahren getroffen haben, hat die PVK verschiedene Dokumente analysiert (Antworten ausgewählter Gerichtsorgane auf die Untersuchungsfrage der PVK, Geschäftsberichte, Reglemente). Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse und Angaben zu den Rechtsgrundlagen, zur Geschäftslast und zu den Ressourcen der einzelnen Gerichte ist dem Bericht als Anhang I beigegeben. Hier folgen eine Aufzählung wichtiger Reorganisationsmassnahmen unter der Perspektive der Gerichtsverwaltung und – analog des Schwerpunkts des vorliegenden Berichts – ein Blick auf den Einsatz von modernen Managementinstrumenten.

Die Dokumentenanalyse hat bezüglich *Management und Reorganisationsmassnahmen* zu folgenden Hauptergebnissen geführt: Unter dem Druck der steigenden Geschäftszahlen haben sich die eidgenössischen Gerichte und die Rekurskommissionen im letzten Jahrzehnt zwangsläufig mit Fragen der Organisations- und Verfahrensoptimierung befasst. Vom Begriff Effizienzsteigerungen wird in den analysierten Unterlagen meist abgesehen, vielmehr ist von Optimierungen, Reorganisationen, Verbesserungen in den Abläufen oder – vereinzelt – von Ausnutzung von Synergien die Rede. Bei der *Führungsstruktur* gibt es zwischen den untersuchten Gerichtsorganen – insbesondere bei den Rekurskommissionen – Unterschiede. Sie hängen primär mit der Grösse des Organs zusammen. Das BGer hat 1991 eine bizyphale Leitungsstruktur unterhalb des Gesamtgerichts (Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission) eingeführt, mit dem Ziel die Abteilungspräsidenten von Verwal-

<sup>4</sup> Aufgrund der Hauptkriterien Höhe der Geschäftslast und Personalbestand hat die PVK folgende Rekurskommissionen zur näheren Betrachtung ausgewählt: Eidg. Rekurskommission der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für die im Ausland wohnenden Personen; Schweizerische Asylrekurskommission; Rekurskommissionen des Eidg. Finanzdepartementes; Rekurskommission des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes; Rekurskommission des Eidg. Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.

tungsaufgaben zu entlasten. Gleichzeitig wurden die Kompetenzen des Generalsekretariats 1991 gestärkt; 1999 wurde es intern reorganisiert und konsequent auf die Steuerung von Veränderungsprozessen, die Kontrolle und die Führung ausgerichtet. Das Reglement des *EVG* wurde 1991 geändert (Ausbau des Generalsekretariats) und 1999 einer Totalrevision unterzogen, mit der eine vierte Kammer als Spruchbehörde eingeführt und gleichzeitig die Ablösung der früheren Verwaltungskommission durch eine dreiköpfige Gerichtsleitung beschlossen wurde. Die Gerichtsleitung entlastet das Gesamtgericht «im Sinne schlankerer Führungs- und Entscheidungsstrukturen teilweise von Aufgaben der Justizverwaltung».<sup>5</sup> 2001 erfolgte eine weitere Reglementsänderung, mit der die personalpolitischen Kompetenzen des Generalsekretariats erweitert wurden. Die Generalsekretäre von BGer und EVG nehmen an den Sitzungen der übergeordneten Leitungsorgane mit beratender Stimme teil. Bei den *Rekurskommissionen* liegt die administrative Leitung gemäss der geltenden Verordnung<sup>6</sup> beim Präsidenten. Ein Generalsekretariat ist nicht vorgesehen; hingegen verfügen die Rekurskommissionen über ein Sekretariat, das entsprechend der jeweiligen Bedürfnisse ausgebaut ist. Es kann indes gleichzeitig für eine oder mehrere Rekurskommissionen zuständig sein. In einer Rekurskommission wurde das Führungsmodell optimiert, in einer anderen Massnahmen mit dem Ziel durchgeführt, erkannte Schwachstellen bezüglich Organisation und Abläufe zu beseitigen, indem u. a. die Stelle Chef Support geschaffen wurde. Aufgrund der steigenden Geschäftslast wurden einzelne Rekurskommissionen auch personell aufgestockt. Die untersuchten Rekurskommissionen haben z. T. noch eine kurze Geschichte, deshalb können hier keine weiteren Reorganisationsanstrengungen beschrieben werden.

Die Dokumentenanalyse hat aufgezeigt, dass *moderne Managementinstrumente* (Informatik, Rechnungswesen, Personalführung, interne und externe Information) in den untersuchten Justizorganen weitgehend eingesetzt werden. Näheres zu Instrumenten der Qualitätskontrolle, die über die traditionellen Qualitätssicherungsmechanismen im spruchrichterlichen Bereich hinausgehen, lässt sich den analysierten Unterlagen nicht entnehmen. Aus den Dokumenten ging zudem nicht hervor, inwiefern die laufende Geschäftskontrolle mit Effizienzkriterien gekoppelt ist. Um präzisere Aussagen zu diesen Fragen zu erhalten, müssten zusätzliche Abklärungen getätigt werden.

Zu einzelnen Managementinstrumenten: Entsprechend der Entwicklung der *Informatik* haben alle untersuchten Justizorgane im Laufe der 1990er-Jahre Führungsmittel und Arbeitsmethoden modernisiert und dadurch Effizienzsteigerungen erzielt: *Informatikprogramme* zur Verwaltung der Gerichts dossiers und Erfassung der Statistik wurden eingeführt oder es wurden bestehende *Datenbanken* auf- oder ausgebaut und die Bibliothek informatisiert. Zum Detaillierungsgrad der internen Betriebsrechnungen waren in den untersuchten Dokumenten nur vereinzelt Informationen zu finden: Während die Asylrekurskommission betonte, ihre kommissionsinterne *Betriebsrechnung* lasse sich mit jener der FLAG-Ämter vergleichen, scheinen die Betriebsrechnungen anderer Organe nicht diesem detaillierten Rechnungsmodell zu

<sup>5</sup> Brief des EVG an die PVK vom 30. April 2001, S. 2.

<sup>6</sup> Massgebende Verordnung für die Rekurskommissionen ist jene über die Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK) vom 3. Februar 1993 (Stand am 19. Dezember 2000, SR 173.31). Artikel 18 Absatz 1; die Asylrekurskommission hat eine eigene Verordnung.

entsprechen. Die Ausgaben der dem EDI zugeordneten Rekurskommissionen können beispielsweise nicht nach einzelnen Kommissionen ausgewiesen werden: Die von ihnen gemeinsam geführte Kanzlei erfasst die finanziellen Angaben der Rekurskommissionen gesamthaft. Dass mit der Einführung der Informatikmittel Geschäftsmanagement und -kontrolle verbessert wurde, muss nicht besonders betont werden. Von der Einführung eines eigentlichen *Controllings* ist in den Dokumenten allerdings nicht die Rede. Die in den jährlichen Geschäftsberichten ausgewiesenen Statistiken sind inhaltlich nicht erweitert, oftmals aber dank Grafiken übersichtlicher gestaltet worden.<sup>7</sup> Als Instrumente der *Personalführung und -entwicklung* haben die befragten Organe u. a. jährliche Beurteilungsgespräche mit den einzelnen Mitarbeitern sowie Aus- und Weiterbildungskonzepte genannt. Verschiedene Gerichte veröffentlichen Mitteilungen, Geschäftsberichte und ausgewählte Entscheide etc. auch im Internet, was als Zeichen einer verstärkten *Serviceorientierung* zu werten ist.

## **2 Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz und Instrumente des modernen Gerichtsmanagements**

Die Philosophie der wirkungsorientierten Verwaltungsführung will Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Managementtechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten. Dabei soll die formale Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns durch eine umfassende Leistungs- und Wirkungsorientierung ergänzt werden.<sup>8</sup> Obwohl Gerichte anders organisiert sind als andere staatliche Verwaltungen, müssen auch sie über eine leistungsfähige Gerichtsverwaltung verfügen, damit sie effizient und effektiv arbeiten können. Angesichts überlasteter Gerichte, unter dem öffentlichen Spardruck und aufgrund von Klagen über Modernitätsrückstände in der Justizverwaltung sind in mehreren Ländern Reformprojekte in der Justiz in Angriff genommen worden, die sich am Modell des NPM orientieren. Ihr Ziel ist es, eine leistungsfähige Justiz zu sichern, die ihre Aufgaben – Rechtssicherheit garantieren und Rechtsfrieden schaffen – auch in Zukunft auf hohem Niveau erfüllt.<sup>9</sup> Primär wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit beansprucht die Justiz im Vergleich zu anderen staatlichen Verwaltungen allerdings eine Sonderstellung. Darauf und auf das Modell der wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz geht Kapitel 2.1 ein. Kapitel 2.2 befasst sich mit dem professionellen Gerichtsmanagement, dem die in Kapitel 2.3 vorgestellten Führungs-, Rechnungs- und Arbeitsinstrumente zur Verfügung stehen.

<sup>7</sup> Auf die in den Jahresberichten publizierten Statistiken der untersuchten Organe wird in Kapitel 3.3 eingegangen.

<sup>8</sup> Vgl. Haldemann, Theo, 1995: *New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?* Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1, S. vii.

<sup>9</sup> So das Ziel des Hamburger Projekts «Justiz 2000», das stellvertretend für ähnlich lautende Zielsetzungen genannt sei.

## 2.1 Richterliche Unabhängigkeit und wirkungsorientierte Verwaltungsführung

### 2.1.1 Zum Begriff der richterlichen Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist der zentrale Punkt in der Diskussion um die Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung (NPM) in der Justiz. Sie darf nicht beeinträchtigt werden, wobei zuweilen unterschiedliche Standpunkte vertreten werden, wo diese Grenze liegt. In der Schweiz ist die richterliche Unabhängigkeit allgemein durch Artikel 30 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 6 Absatz 1 Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet. Was steht hinter diesem Begriff? – «Unabhängigkeit von den streitenden Parteien (Parteiunabhängigkeit), von anderen Organgruppen und Organen (Organunabhängigkeit), von sozialen Vor- und Mitgegebenheiten sowie von Mächtigkeiten (Sozialunabhängigkeit) und schliesslich von einer generalisierten innerjustiziellen Hierarchieordnung (Organ-eigenständigkeit) sucht äussere und vor allem innere Freiheit des rechtssprechenden Organs, das dank dessen auf dem Weg zum sachrichtigen Urteil nicht behindert werden soll. Richterliche Unabhängigkeit ist kein einfacher klassifikatorischer Begriff, sondern ein zielgebender Grundsatz der staatlichen Organisation, der in jeder Organisationsaufgabe bezüglich der Justiz konkretisiert und dabei inhärente Gegensätzlichkeiten ausgleichen muss.»<sup>10</sup> Mit der Bestimmung, «welche verwaltenden Tätigkeiten geeignet wären, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen, wenn sie nicht in der Hand der Gerichte selber lägen,» kommen wir auf die Frage zurück, wo die Grenze für die Einführung von NPM in der Justiz liegt. Rainer J. Schweizer, der jüngst eine gutachterliche Stellungnahme zu Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Asylrekurskommission (ARK) verfasst hat, ist überzeugt, dass das Gericht die administrativen Belange der Rechtsprechung insoweit selbst bestimmen muss, als diese für eine unabhängige Entscheidungsfindung wesentlich sind. Konkreter: «Einen «Verwaltungsvorbehalt der Justiz», ein *Reservat der Eigenverwaltung* des Gerichts muss m. E. namentlich gewährleistet sein bezüglich Fragen der materiellen und personellen Intensität der Fallbehandlung, der organisatorischen Abwicklung der Fälle, der Beurteilung der präjudiziellen Tragweite der Entscheidungen sowie bezüglich der Informationsverwaltung und der Publizität der Justiz.»<sup>11</sup> In diesem eigenverantwortlichen Verwaltungsbereich dürfe die richterliche Unabhängigkeit keinesfalls durch externe Verwaltungseinflüsse (im Falle der ARK durch die Bundesverwaltung) beeinträchtigt werden. Wann es zu einer solchen Beeinträchtigung kommen könne, müsse indessen in der konkreten Situation bestimmt werden.<sup>12</sup>

Auch die parlamentarische Aufsicht muss bestimmte Grenzen im Hinblick auf die Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz beachten (vgl. Ziff.3.1). Auf die Frage, welche Managementinstrumente die richterliche Unabhängigkeit tangieren könnten, wird noch einzugehen sein. Hier sei abschliessend eine Erfahrung aus Deutschland erwähnt, in der Befürworter einer wirkungsorientierten Justizsteuerung das «exten-

<sup>10</sup> Kurt Eichenberger zitiert in: Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, S. 661–666, S. 663f.

<sup>11</sup> Vgl. Schweizer, S. 664.

<sup>12</sup> Ebd.

sive Pochen auf richterliche Unabhängigkeit» als Teil einer Immunisierungsstrategie der Reformgegner betrachten. Oftmals werde in Reformprozessen auf Besonderheiten aufmerksam gemacht, «die es angeblich unmöglich machen, etwas Neues durchzuführen, selbst wenn es anderswo üblich und möglich» sei. Das Pochen an sich sei nicht zu kritisieren, doch müsse im Einzelfall konkretisiert werden, weshalb eine Massnahme zur Reform der Gerichtsverwaltung in den Schutzbereich der spruchrichterlichen Unabhängigkeit hineinwirke, also etwa in eine inhaltliche Steuerung umschlage. Wenn auf eine nachvollziehbare Gefährdungsprognose verzichtet werde, liege der Verdacht nahe, dass es um die Abwehr jeglicher Reform gehe oder gar um die Wahrung überkommener Besitzstände.<sup>13</sup> Welche Steuerungsmöglichkeiten in der Justiz diskutiert werden, wird anhand eines Modells der wirkungsorientierten Gerichtsführung nachfolgend skizziert.

### **2.1.2 Das Modell der wirkungsorientierten Gerichtsführung und seine Chancen und Grenzen**

Das hier vorgestellte Modell der wirkungsorientierten Gerichtsführung basiert auf der 1999 publizierte Dissertation von Patrick Maier, in der das Verhältnis von NPM-Steuerungsinstrumenten zu den für die schweizerische Justiz zentralen rechtlichen Grundlagen umfassend dargelegt wird. Die Dissertation steht auf dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Diskussion, ist aus betriebswirtschaftlichem und juristischem Blickwinkel verfasst und derzeit die einzige umfassende, auf die Schweiz bezogene Studie zur Schaffung eines spezifischen NPM für die Justiz. Deshalb ist es gerechtfertigt, das in der Dissertation entworfene Modell als Basis dieses Kapitels zu nehmen.

Nach Maier sind folgende Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung notwendig für die Modellbildung von NPM in der Justiz:

- «Definition der Verwaltungstätigkeit in Produkten.
- Wirkungskontrolle über einen umfassenden Leistungs- und Wirkungsprüfungsansatz.
- Implementation marktnaher Anreizsysteme: Schlanke, wettbewerbsorientierte Verwaltung über die Implementation marktnaher Anreizsysteme für Organisationseinheiten mittels Betriebsvergleichen und Benchmarking.
- Finalsteuerung über die Anpassung verwaltungsinternen Rechts in Richtung Finalprogrammierung und einer Besteller-Ersteller-Beziehung mit Leistungsauftrag und Globalbudget zur Koppelung von Leistungs- und Budgetverantwortung.»<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Nach: Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main, S. 257f.

<sup>14</sup> Vgl. Maier, Patrick, 1999: New Public Management in der Justiz. Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive. Bern, Stuttgart, Wien, S. 134.

Maier diskutiert eingehend die Möglichkeiten der gegenseitigen Anpassung rechtlicher und betrieblicher Anforderungen unter Beachtung der absoluten Grenzen des Rechts, bevor er ein Gesamtmodell einer wirkungsorientierten Gerichtsführung entwirft. Sein Modell ist, so ist vorweg festzuhalten, weniger auf die letztinstanzlichen Gerichte ausgerichtet, sondern orientiert sich an den unteren Instanzen.

Nach Maiers Modell nimmt die Funktion der Leistungsfinanzierung wie bisher das *Parlament* wahr. Im Bereich der Steuerung durch ein detailliertes Budget verzichtet es jedoch durch das neue Globalbudget auf der Ebene der Produktgruppen (vgl. Ziff.2.3.2) auf seine Einflussnahme. Dafür erhält es mit dem Instrument der Produktgruppenbudgets Möglichkeiten, auf den Output der Justiz Einfluss zu nehmen. Um die richterliche Unabhängigkeit zu schützen, ist der parlamentarische Einflussbereich auf die nicht unmittelbar justiziellen Bereiche der Leistungserstellung und hier auf die Wirkungsebene zu beschränken. Die Legislative kann in diesen Bereichen die Erhebung politischer Indikatoren fordern. Wie bis anhin besitzt das Parlament die Gesetzgebungskompetenz im Justizbereich (Verfahrensgesetze, Gerichtsgesetze) und übt die Oberaufsicht über die Justiz aus.

Als Leistungskäuferin ist die *Verwaltungskommission* des Kantonsgerichts (im allgemeinen NPM-Modell: die Regierung) für die Erfüllung der Produktgruppenbudgets gegenüber Parlament und Volk verantwortlich. Zusammen mit den Gerichten und Kammern nimmt sie die planerischen Vorarbeiten für das Produktgruppenbudget wahr. Sie schliesst – auf der Basis der verabschiedeten parlamentarischen Vorgaben – die Kontrakte mit den einzelnen Gerichten und Kammern ab und verteilt das Globalbudget auf diese Leistungsersteller. Sie sichert ein kohärentes und umfassendes Berichts- und Kontrollwesen (mittels Koordination der Kontrakte und inhaltlichen Vorgaben) und besorgt zusammen mit den Gerichten und Kammern die Umsetzung der Wirkungskontrolle. Sie ist es, die zusammen mit dem Kantonsgericht den Geschäftsbericht zuhanden des Parlaments verfasst. Der Bericht wird neu mit Informationen der Wirkungskontrolle ergänzt. Nebst diesen nimmt die Verwaltungskommission noch weitere Aufgaben wahr (z. B. Zuordnung von Querschnittsfunktionen, einheitliche Ressourcenpolitik).

Die *Gerichte bzw. die Gerichtskammern* sind im Modell der wirkungsorientierten Gerichtsführung die Leistungserbringer. Auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen und den Vorgaben der Verwaltung definieren und erstellen diese die Produkte und Produktgruppen. Die Aufsicht über die Gerichte und damit die Kontrolle im Sinne der demokratischen Legitimation wird durch das Parlament wahrgenommen.<sup>15</sup>

Als *Chancen* einer wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz sieht Maier folgende Punkte:<sup>16</sup>

- Herkömmliche Rechenschaftsberichte würden lediglich die Leistungsseite beleuchten; demgegenüber schaffe NPM mit der Produktedefinition und der – wenn auch unvollständigen – Wirkungskontrolle zusätzlich Transparenz auf der Kosten und z. T. auf der Wirkungsebene. Dies ermögliche eine erweiterte Legitimation gerichtlicher Tätigkeit.

<sup>15</sup> Nach Maier, S. 360–366.

<sup>16</sup> Ebd. S. 367f.

- Mit dieser erhöhten Transparenz und der expliziten Formulierung der politischen Erwartungen an die Leistungen der Justiz biete sich die Chance, die heutigen parlamentarischen Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten (Richterwahl und Budgetkürzungen) in sinnvollere Bahnen zu lenken, als dies heute über lineare Kürzungen und die Möglichkeit einer auch unbegründet verweigerten Wiederwahl von Richtern erfolge. Dies diene rechts- und wirtschaftsstaatlichen Anliegen.
- Eine umfassende Kosten- und Leistungsrechnung mit Ansätzen einer Wirkungsrechnung würde die Steuerungskompetenz des Parlaments dadurch erhöhen, dass die Folgen parlamentarischer Arbeit wenn auch unvollständig, so doch mehr als heute transparent würden.
- Selbst bei bruchstückhafter Implementation auf politischer Ebene, löse NPM eine Diskussion über die Leistungen und Wirkungen der Justiz und auf betrieblicher Ebene Organisationsentwicklungsprozesse aus (alte Strukturen würden aufgrund neuer Herausforderungen umfassend überdacht; gegenwärtig versteckte oder unreflektiert akzeptierte externe Einflüsse auf die Justiz würden hinterfragt).
- NPM biete auf betrieblicher Ebene durch neue Freiheiten der Gerichte Möglichkeiten der betrieblichen Optimierung. Gleichzeitig würden Anreize zur vermehrten Rechtsrichtigkeit gesetzt.

Mit Blick auf diese Chancen beurteilt Maier NPM auch als für die Justiz geeignet; allerdings seien gewisse *Grenzen* des Modells zu beachten:<sup>17</sup>

- Während NPM ursprünglich von einer eindimensionalen Rationalität des Nutzens ausgehe, würden Recht und Politik nach pluralen Entscheidungskriterien verlangen. Politische Entscheide dürften nicht mit dem Massstab ökonomischer Rationalität bewertet werden. Das NPM-Konzept der geteilten Legitimation (politische Grundsatzentscheidung und betriebliche Detailentscheidung) könne nur bedingt auf die Justiz angewendet werden.
- Hinsichtlich der praktischen Umsetzung sei NPM, besonders im Bereich der Indikatorenmessung, stark leistungsorientiert. Die formale Handhabung der Wirkungsorientierung sei erst schwach entwickelt und dürfte vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Evaluationsforschung kaum je umfassend umsetzbar sein. Die Beschränkung auf eine ‹leistungsorientierte Gerichtsführung› und deren Umsetzung sei nicht mehr politikneutral und vernachlässige Gemeinwohlüberlegungen, die ja besonders auf der Ebene der Wirkung und des Nutzens liegen würden.
- Mit einer unvollständigen, interpretationsbedürftigen Wirkungskontrolle werde NPM keine ‹objektiven› und ‹eindeutigen› Führungsgrundlagen liefern können. Das Ergebnis der Wirkungskontrolle müsse sich dem politischen Prozess stellen (womit eine Abkehr von dem mit NPM verbundenen Ursache-Wirkungs-Denken einhergehe).

<sup>17</sup> Ebd. S. 369f.

- Das NPM müsse auch darum relativiert werden, weil die Politik mit Blick auf die umfassenden detaillierten gesetzlichen Normierungen im Bereich der Rechtsstellung der Parteien auch in Zukunft mehr als nur Zielsetzungen und Grundsatzentscheide beschliessen werde. Gleichzeitig sei der Richter, bedingt durch seine Autonomie, stets mehr als nur ausführendes Organ. Die von NPM angestrebte Trennung der Funktionen Finanzierung, Einkauf und Leistungserstellung und die mit den Steuerungsinstrumenten verbundenen Anreize und Sanktionen würden damit relativiert.

In seiner Studie nennt Maier abschliessend einzelne Forschungsfelder für die Verfeinerung der Möglichkeiten und Grenzen von NPM in der Justiz. Dazu gehören die Konkretisierung und Umsetzung des skizzierten Modells (z. B. Änderung von Rechtsregeln); ein empirisch abgestütztes Indikatorensystem und eine methodische Aufarbeitung der Wirkungsmessung oder auch Fragen der grundlegenden Umgestaltung der Justizorganisation (z. B. Trennung von Fach- und Führungshierarchie).<sup>18</sup>

In der Schweiz sind in der Praxis erste Ansätze zu einer wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz zu finden (Kanton Zürich, vgl. Ziff. 3.4; Jugendgericht Emmental-Oberaargau im Kanton Bern).<sup>19</sup> Die während einer zweijährigen Pilotphase gemachten Erfahrungen bei einem Berner Jugendgericht zeigten positive Auswirkungen der angewandten NPM-Elemente (gesteigertes Effizienzbewusstsein, erheblicher Transparenzgewinn durch die nach Produkten- und Produktgruppen ausgewiesenen Ressourcen- und Leistungsangaben). Andererseits strapazierte der Einführungsaufwand die Kapazitätsgrenze des Gerichts, stellten sich Probleme der Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen (Qualitätskontrolle) und erhärteten sich staatsrechtliche Fragen im Umfeld der richterlichen Unabhängigkeit. Wegen dieser Unsicherheiten kommt im Gerichtsbereich das Berner Steuerungsmodell noch nicht zur breiten Einführung. Der Berner Regierungsrat hat vielmehr eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die Umsetzungsmöglichkeiten dieses Modells auf die Gerichtsorganisation abzuklären.<sup>20</sup> Die Veröffentlichung des breit abgestützten Grundlagenberichts wird auf den Herbst 2001 erwartet.

## 2.2 Professionalisierung des Gerichtsmanagements

Mit der Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und ihrer betriebswirtschaftlich geprägten Komponenten steigen die Anforderungen an ebensolche Kompetenzen in der Gerichtsführung. Doch schon vor der Entwicklung eigentlicher NPM-Modelle ist die zentrale Bedeutung des Gerichtsmanagements hervorgehoben worden, wie nachfolgende Ziffer aufzeigt.

<sup>18</sup> Ebd. S. 371.

<sup>19</sup> Weitere Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Gerichte bestehen in mehreren deutschen Bundesländern (Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt). Auf das Hamburger Projekt «Justiz 2000» wird in Kapitel 2.3 eingegangen.

<sup>20</sup> Vgl. Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung. Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2000, S. 77f.

## 2.2.1 Hintergrund

Der Begriff Gerichtsmanagement stammt aus den USA. Dort hat sich seit Ende der 1960er-Jahre unter der Bezeichnung Court Management eine professionelle Gerichtsverwaltung entwickelt. Dessen Kernstück ist das «caseflow management». Dabei geht es um eine aktive Steuerung des Fallaufkommens durch die Gerichte vom Eingang bis zur Erledigung. Das Caseflow Management setzt sich aus Geschäftsverteilung, Terminierung und Terminvorbereitung zusammen und gilt als das zentrale Instrument im Kampf gegen Prozessflut und Prozessverschleppung. Mit dem Court Management hat die amerikanische Justiz die «schwierige Aufgabe der Quantitäts- und Qualitätskontrolle in einer professionellen, von Autonomieansprüchen geprägten Organisation in Angriff genommen» und dabei verschiedene Instrumente entwickelt. Die unter dem Kampfruf «Fighting cost and delay in court» stehenden Neuerungen in der amerikanischen Justiz wurden anfangs der 90er-Jahre im Zusammenhang mit der vom Bundesministerium für Justiz veranlassten Strukturanalyse der Rechtspflege in Deutschland von Klaus F. Röhl, Professor für Rechtssoziologie und Rechtsphilosophie der Ruhr-Universität Bochum, untersucht.<sup>21</sup> Auch wegen der unterschiedlichen Rechtssysteme zwischen den USA und der Schweiz oder Deutschland kann das amerikanische Court Management, das zudem auch verschiedene Konzepte kennt, nicht einfach tel quel auf andere Länder übertragen werden. Indessen wird aber von verschiedener Seite betont, dass Gerichte als Verwaltungsbürokratien zunehmend einer professionellen Verwaltung bedürfen. Bisher habe sich die Führungsebene aus dem Richterstand rekrutiert. Richter hätten indes in der Regel keine besondere Managementausbildung durchlaufen. Ihre Verwaltungs- und Leitungskompetenzen hätten sie «on the job» erlernt und bestenfalls durch Fortbildungsveranstaltungen angereichert.<sup>22</sup> Die im Verwaltungsbereich tätigen Leitungspersonen würden in der Regel aus der Gerichts- bzw. Rechtspflegerausbildung stammen, seien also keine Verwaltungsfachleute mit entsprechender Ausbildung. Schliesslich seien sie im Status deutlich von den Richtern abgesetzt, lautet die Diagnose.<sup>23</sup> In den 90er-Jahren hat sich aber etliches bewegt und es wurden klare Anforderungen und Aufgaben des Gerichtsmanagements formuliert (Ziff. 2.2.3). Noch nicht abschliessend geklärt ist, welche Stellung und Kompetenzen einem Gerichtsmanager zukommen (Ziff. 2.2.2). In den USA hat das Court Management schon anfangs der 90er-Jahre eine breite institutionelle Basis gewonnen (Berufsorganisationen, Forschungszentren, Ausbildungseinrichtungen und Publikationen).<sup>24</sup>

21 Röhl, Klaus F., 1993(a): Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Köln, S. 139f.

Ders., 1991: Court-Management in den USA. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie Nr. 2, S. 217–231, S. 217 und 223.

Ders., 1998: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6. S. 241–250, S. 243.

22 Nach Hoffmann-Riem, 2001, S. 246.

23 Nach Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: Für ein professionelles Gerichtsmanagement. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, S. 290–293, S. 291 und Röhl, 1998, S. 242.

24 Federal Judicial Center in Washington D.C. (<http://www.fjc.gov>), National Center for State Courts in Williamsburg, Virginia mit dem Institute for Court Management (<http://www.ncsc.dni.us/ICM/national/cmp.html>, National Association for Court Management (<http://www.nacmnet.org/homepage.htm>).

## 2.2.2

### Zur Stellung des Court Managers

Zur Rolle des Court Managers innerhalb der Justiz und seiner Stellung gegenüber den Richtern finden sich in der Diskussion zum Gerichtsmanagement in den USA drei Konzeptionen:

- *Alter-Ego-Konzept*: Bei diesem Konzept nimmt der verantwortliche Richter selbst aktiven Anteil an der Verwaltung. Als «court administrator» werde ein solcher Richter einen Juristen bevorzugen, der über ein Managementtraining verfüge.
- *Spezialistenkonzept*: Die Leitvorstellung des professionellen Courtmanagements lautet: «Let the judges judge». Dies bedeutet, dass die Richter für ihre eigenen Aufgaben in der Rechtspflege frei gestellt sind, die Justizverwaltung dagegen von einem dafür ausgebildeten Spezialisten wahrgenommen wird. Der Gerichtspräsident delegiert in diesem Konzept die Verwaltungstätigkeit weitgehend auf den Court Manager, gibt nur wenige Richtlinien vor und nimmt die allgemeine Aufsicht wahr.
- *Judges only*: «Richter lassen sich nur durch Richter verwalten,» ist die Devise dieses Konzepts. Nur ein Gerichtsverwalter der selbst Richter sei oder gewesen sei, werde von den Richterkollegen akzeptiert und könne in der Rolle des Court Managers effektiv sein.

In der deutschen Diskussion wird das Spezialistenkonzept nach amerikanischem Vorbild (verselbständigter Court Manager) als für die deutsche Gerichtsverfassung untauglich eingestuft. Gefordert wird indessen, dass eine stärkere arbeitsteilige Differenzierung von Leitungsaufgaben innerhalb des Gerichts mit der Folge zu denken ist, dass die rein verwaltungsmässigen Aufgaben auf eine Art Gerichtsmanager, einen Verwaltungsleiter, konzentriert werden, dessen Stellung gegenüber dem Präsidium im Vergleich zum bisherigen Geschäftsleiter erheblich aufgewertet wird. Gleichzeitig wird betont, dass es weiterer Abklärungen bedürfe, ob Gerichtsmanager gleichberechtigt neben den Präsidenten stehen sollen (Doppelspitze) oder ob sie einen eigenständigen Aufgabenbereich erhalten, diesen jedoch nach Weisungen der Präsidenten wahrnehmen sollen.<sup>25</sup> Gegen die Einrichtung eines Gerichtsmanagers sprechen nach Ansicht von Hermann Leeb, 1997 bayerischer Staatsminister der Justiz, «gewichtige organisatorische und personalpolitische Gründe». Die Bestellung eines Gerichtsmanagers mit eigenständiger Dienstaufsicht über den Assistenzbereich der Justiz (nebst Präsidenten mit Aufsicht über richterlichen Dienst) berge erhebliches Konfliktpotential in sich. Probleme bei der Besoldung, Demotivation auf Seiten leistungsstarker Bediensteter des Justizdienstes durch die Einrichtung justizfremder Gerichtsmanager, Verminderung möglicher Jobrotation in den Gerichten und weitere Argumente (z. B. Einführung einer neuen Hierarchieebene) werden in der Gegenposition in die Diskussion geführt. Als notwendig betrachtet wird die weitere Stärkung der Führungskompetenz und des Organisations-Know-Hows in der Justizverwaltung (qualifizierte Fortbildungsmaßnahmen für die Führungskräfte; bei Pro-

<sup>25</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 246.

blemen: Beizug externer Experten).<sup>26</sup> Aus den genannten Gründen spricht sich auch der Deutsche Richterbund gegen einen «externen sog. Gerichtsmanager» aus und will die erforderliche Professionalisierung vielmehr durch eine möglichst frühzeitige zusätzliche Aus- und Fortbildung des richterlichen und nichtrichterlichen Personals erreichen.<sup>27</sup>

### 2.2.3 Aufgaben eines professionellen Gerichtsmanagements

Die Aufgaben der Gerichtsverwaltung sind in der Vergangenheit stark gewachsen. Im Zuge der weiteren Modernisierung der Gerichte werden sie sich, so wird angenommen, quantitativ und qualitativ erheblich erweitern. Im Rahmen des Hamburger Projektes «Justiz 2000» sind die Aufgaben des Justizmanagements prägnant formuliert worden:

- Aufbau und Betrieb eines ganzheitlichen Controlling (Ziele, Kennzahlen, Berichte und laufende Steuerung), Beratung beim Qualitätsmanagement;
- Verantwortung für die Aufbau- und Ablauforganisation, Kommunikation, Zusammenarbeit und Projektmanagement;
- Aufstellung und Bewirtschaftung des mit dem Haushaltsplan zugewiesenen Budgets;
- Planung, Einführung, Betrieb und Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und entsprechender Verfahren, Beschaffung und Gebäudemanagement;
- Erarbeitung von Grundsätzen des Personalmanagements, der Personalentwicklung sowie der Aus- und Fortbildung;
- Personalgewinnung, Personalführung und Personaleinsatzplanung des nichtrichterlichen Personals, Abstimmung mit der Planung der Geschäftsverteilung durch das Präsidium.<sup>28</sup>

Diese Aufgaben erfordern Fähigkeiten, die in anderen professionellen Organisationen meist durch darauf spezialisiertes und oft besonders dafür ausgebildetes Personal wahrgenommen werden.<sup>29</sup> In der Praxis der Reform wird allerdings betont, dass die Verwaltungsaufgaben der Justiz schon heute durch die richterlichen und nichtrichterlichen Führungskräfte mit grosser Kompetenz, Verantwortung und Einsatzbereitschaft wahrgenommen würden. Dieser Standard müsse u. a. aufgrund künftiger Veränderungsnotwendigkeiten weiterentwickelt werden, wozu auch ausserhalb der Justiz erworbene Managementkompetenzen einzubeziehen seien. In diesem Prozess sollen indes «die heute schon vorhandenen Fach- und Verwaltungskennnisse

<sup>26</sup> Vgl. Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, S. 287–289, S. 288f.

<sup>27</sup> Vgl. Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, S. 458–462, S. 462.

<sup>28</sup> Nach [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (Professionelles Justizmanagement).

<sup>29</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 1997, S. 291.

innerhalb der Justiz nicht entwertet werden.» Mit internen Schwerpunktsetzungen bei der Aus- und Weiterbildung des richterlichen und nichtrichterlichen Personals hinsichtlich Managementwissen soll erreicht werden, dass die Managementkenntnisse innerhalb der Gerichte ausgebaut werden (Erhöhung des Qualifizierungsgrades des Personals für Managementkompetenzen).<sup>30</sup>

## 2.3 Instrumente des modernen Gerichtsmanagements

Die im Folgenden beschriebenen Hauptelemente eines modernen Gerichtsmanagements orientieren sich an den Darlegungen zu einer Reform des deutschen Rechtswesens im europäischen Kontext, die Wolfgang Hoffmann-Riem jüngst formuliert hat.<sup>31</sup> Als ehemaliger Hamburger Justizsenator (1995–97), Professor für öffentliches Recht und Richter des Bundesverfassungsgerichts verfügt Hoffmann-Riem über einen breiten Wissens- und Erfahrungshorizont, den er in mehreren Aufsätzen und Publikationen zugänglich gemacht hat. Seine Problemanalysen sind sehr umfassend; falls notwendig werden in den Kapiteln aber auch Positionen anderer Autoren integriert. Konkrete Beispiele für neue Managementinstrumente sind dem schon aus dem letzten Kapitel bekannten Hamburger Reformprojekt «Justiz 2000» entnommen.<sup>32</sup>

### 2.3.1 Budget/Globalbudget

Mittels einer neuen Budgetierung, dem Globalbudget, sollen die Ressourcen in Abhängigkeit von den Zielen, Produkten und Aktivitäten von Gerichten (und Staatsanwaltschaften) bereitgestellt werden. Damit wird angestrebt, die vorhandenen Mittel wirtschaftlicher zu nutzen, um damit bei gleichem Mitteleinsatz den «Output qualitativ und/oder quantitativ zu erhöhen».<sup>33</sup> Das Globalbudget – verbunden mit Fragen der Rechnungsführung, mit Leistungsverträgen und einem umfassenden Controlling – bildet einen Kernpunkt der NPM-Reformen. Im *Bereich der Justiz* gilt es indessen, *einige Besonderheiten* bei einer eventuellen Einführung dieses Instruments zu beachten. Doch zuerst: Was zeichnet ein Globalbudget aus? – Das vom Parlament verabschiedete Globalbudget ist «möglichst mehrjährig, verzichtet auf eine Zuordnung der Mittel zu bestimmten Aufgaben und insbesondere auch auf die Etatisierung von Personalstellen.»<sup>34</sup> Das Globalbudget wird der Dienststelle zur eigenen Gestaltung im einzelnen übertragen. Durch die grössere Flexibilität (z.B. aufgehobene oder gelockerte Bindung an das Haushaltsjahr) und die Eigenverantwortung bei der Prioritätensetzung sollen u. a. das Kostenbewusstsein gestärkt und Anreize zur Nutzung von Einsparpotenzialen geschaffen werden, wobei realisierte

<sup>30</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (Professionelles Justizmanagement).

<sup>31</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 228–251.

<sup>32</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm)

<sup>33</sup> Ebd. (Budgetierung).

<sup>34</sup> Vgl. Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, S. 220–230, S. 222.

Kostensparnisse auch den jeweiligen Dienststellen zugute kommen und nicht in den Gesamthaushalt zurückfließen sollten.<sup>35</sup>

Die Budgetierung im Bereich der Justiz zeichnet sich durch eine Besonderheit aus, auf die in der Literatur stets wieder eindringlich aufmerksam gemacht wird. Während die *Ausgabenbudgetierung* wohl einzelne kritische Punkte kennt (Höhe der mit Gerichtsverfahren verbundenen Aufwendung für Dolmetscher oder Experten, Prozesskostenhilfe), gilt es bei der *Einnahmenbudgetierung* zu vermeiden, dass falsche Anreize geschaffen werden. Die Justiz verfügt mit Gebühren und Geldstrafen über erhebliche Einnahmen. Bei den Experten herrscht Einigkeit, dass es in einem Rechtsstaat nicht hinnehmbar ist, die Höhe des Strafmasses durch Erlöseerwägungen der Gerichte beeinflussen zu lassen. Darum scheidet eine Einnahmenbudgetierung bei Geldstrafen aus. Schwächere Einwände gibt es gegen die Einbeziehung von Gerichtsgebühren, obwohl davon Steuerungseffekte (z. B. auf die Festsetzung der Streitwerte) ausgehen. In den deutschen Bundesländern sind diese Einnahmen, die in den unterschiedlichen Gerichten höchst verschieden sein können<sup>36</sup>, vorderhand noch aus den Einzelbudgets der Gerichte herausgenommen. Vor einem Übergang zur Einnahmenbudgetierung muss indessen, so wird auch 2001 noch festgehalten, genau ausgelotet werden, unter welchen Voraussetzungen diese verträglich ist und wann nicht. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Justiz in Teilen zu einer Einnahmenbudgetierung übergehen wird.<sup>37</sup>

Zur Verwaltung des Globalbudgets ist eine *betriebswirtschaftlich orientierte Kosten- und Leistungsrechnung* erforderlich. Sie soll detaillierte Informationen zu den Fragen bereitstellen, welche Kosten im Einzelnen entstehen, durch welche Organisationseinheiten diese Kosten verursacht werden und für welche Produkte die Kosten anfallen. Um diese erhöhte Transparenz zu erreichen, müssen alle anfallenden Kosten und Erlöse erfasst werden.<sup>38</sup> Vor der Einführung einer solchen Rechnung im Bereich der Rechtsprechung sind verschiedene Fragen zu prüfen (Umfang, Zeitpunkt der Einführung, Verhältnis Implementierungs- und Pflegeaufwand zum erwarteten Erkenntnisgewinn u. ä.). Auch wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine genaue Prüfung erforderlich sei, «ob sich die justizspezifische Aufgabenerfüllung hierfür eignet, ob die massgeblichen Kostenfaktoren (insbesondere die Personalkosten) für eine solche Berechnung (schon heute) hinreichend genau abgegrenzt werden können und ob sich die – häufig gesetzlich vorgegebenen oder aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu beeinflussenden – Kostenfaktoren

<sup>35</sup> Nach: Hoffmann-Riem, 2001, S. 237f. Bei der Budgetierung in der Eigenverantwortung der Dienststellen kann es, wie es sich in Deutschland gezeigt hat, auch zu «schmerzhaften Aha-Erlebnissen» kommen – besonders in Zeiten des Sparens: «Bei der konkreten Aufteilung des Haushaltskuchens auf einzelne Einheiten zeigt sich nämlich, dass häufiger weniger herauskommt, als jede Einheit für sich erhofft.» Grund dafür sei, dass zuvor keine hinreichende Transparenz über die reale Verwendung von Haushaltsmitteln bestand; die in den Haushaltsplänen aufgeführten Summen seien nämlich zum Teil bloss fiktive Rechengrößen zur Rechtfertigung des Gesamtbudgets gewesen. Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 238.

<sup>36</sup> Hohe Einnahmen bei Kammern für Handelssachen oder bei Finanzgerichten, geringe Einnahmen bei Strafgerichten.

<sup>37</sup> Nach Hoffmann-Riem, 2001, S. 238f; Röhl, 2000(a), S. 226; Voss, Rainer, 1998: Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 9, S. 379–390, S. 389.

<sup>38</sup> Nach Voss, S. 383.

mit einem solchen Instrumentarium zur Zeit überhaupt angemessen erfassen lassen.»<sup>39</sup> Am Amtsgericht Hamburg ist Ende 1999 auf der Basis von SAP/R3 ein System zur Erfassung der Kosten- und Erlösdaten eingeführt worden, das möglichst auch Daten aus anderen Systemen nutzt und als Controllinginstrument dient. Es ist geplant, beginnend mit den Staatsanwaltschaften, dieses Pilotprojekt auszuweiten und Kosten- und Leistungsrechnungen nach diesem Modell einzuführen.<sup>40</sup>

### 2.3.2 Produktedefinition

Die Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit auf die zu erstellenden Produkte ist das zentrale notwendige Element des gesamten NPM. Leistungsauftrag, Globalbudget und auch die politische Steuerung der Verwaltung bauen auf ihr auf. Die Produkte bilden die Basis für die Leistungs- und Wirkungsmessung.<sup>41</sup> Im Rahmen dieses Kapitels wird kurz auf die Produktedefinition eingegangen, bevor an einem Beispiel erläutert wird, weshalb es sich bei der Produktebeschreibung in der Justiz, die Leistungsmessung wie auch die Qualitätskontrolle umfasst, um eine Problemzone handelt.

Als Produkt gilt eine gesamte Leistungseinheit, die eine Verwaltungseinheit in abgeschlossener Form verlässt.<sup>42</sup> Nach Röhl geht es bei der Produktebeschreibung um die Festlegung dessen, was geleistet werden soll:» Die Produkte der Gerichte sind in materiellen und Prozessgesetzen sehr genau definiert.«<sup>43</sup> Röhl zufolge haben die Gerichte Rechtsschutz zu gewähren, indem sie Urteile und Beschlüsse erlassen und bei Vergleichen helfen. Allgemeiner formuliert, sind die Durchführung der den Gerichten obliegenden Verfahren die Produkte dieser Betriebe.<sup>44</sup> Eine Produktebeschreibung ist allerdings nur sinnvoll, wenn das Ergebnis überprüfbar ist, d. h. «gemessen» werden kann. Röhl betont, dass Leistungsmessung für die Justiz prinzipiell nichts Neues sei, da aus der Zählkarte eine ausgefeilte Erledigungsstatistik abgeleitet werde, die sich bis zu den einzelnen Spruchkörpern differenzieren lasse (vgl. Ziff. Controlling 2.3.3). Neu sei hingegen die Verkoppelung von Verfahrenserledigung und Mittelzuweisung.<sup>45</sup> In der gegenwärtigen Diskussion der Richterschaft ist stark umstritten, welche Kennzahlen für die Leistungsmessung und Qualitätskon-

<sup>39</sup> Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1997: Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Bericht vom 15. Mai 1997. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, S. 37–128, S. 81.

Bei der REKO/EVD+WEF ist abgeklärt worden, ob die Einführung eines Globalbudgets Vorteile mit sich bringen würde. Dies wurde primär deshalb verneint, weil an ein Globalbudget so viele Bedingungen geknüpft seien, dass drei zusätzliche Mitarbeiter/innen hätten angestellt werden müssen, um es vorschriftsgemäß zu verwalten Vgl. Protokoll des Dienststellenbesuchs der Sektion Wirksamkeit der GPK des Nationalrates bei der REKO/EVD+WEF, 24. April 1998.

<sup>40</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (Controlling).

<sup>41</sup> Nach Maier, S. 96.

<sup>42</sup> Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern, S. 55.

<sup>43</sup> Vgl. Röhl, 2000(a), S. 224.

<sup>44</sup> Vgl. Voss, S. 383.

<sup>45</sup> Vgl. Röhl, 2000(a), S. 224.

trolle bezüglich der Produkte festzulegen sind.<sup>46</sup> Darauf wird im Rahmen des Kapitels Qualitätskontrolle einzugehen sein. Zur Veranschaulichung fügen wir ein Beispiel für eine Produktedefinition an. Maier hat es im Rahmen seines Gesamtmodells einer wirkungsorientierten Gerichtsführung entwickelt.

**Beispiel für eine Produktedefinition in der Justiz** <sup>47</sup>

*Tabelle 1*

Produkt:	Zivilrechtliche Urteile		
Produkt der Produktgruppe:	Urteile		
Umschreibung des Produktes:	Im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Auseinandersetzungen ergangene Urteile		
Übergeordnetes Ziel:	Sicherung einer rechtsstaatlich einwandfreien und effizienten Rechtsprechung		
Leistungsempfänger (Kunde):	Direkt: Prozessparteien / Indirekt: Rechtsgemeinschaft		
Operatives Ziel 1:*	Rechtliche Richtigkeit des Verfahrens		
Indikator 1:	Häufigkeit erfolgreich weitergezogener Urteile		
Standard zum Indikator 1	X%		
Indikator 2:	Beschwerden wegen Verfahrensfehlern		
Standard zum Indikator 2:	X%		
Operatives Ziel 2.	Rasche (beförderliche) Verfahrenserledigung		
Indikator 1:	Durchlaufzeit (Zeitraum vom Eingang bis zum Urteil)		
Standard zum Indikator 1:	80% der Fälle in X Monaten		
Operatives Ziel 3:	Fairness des Verfahrens		
Indikator 1:	Befragung der Parteien («Kundenzufriedenheit»)		
Standard zum Indikator 1:	X% der Parteien beurteilen die Verfahrensleitung als fair		
Indikator 2:	...		
Standard zum Indikator 2:			
Produktverantwortlicher:	Bezirksgericht A		
	Kosten	Erlös	Saldo
«Preis» des Produktes:	Globalbudget pro Produkt	Budgetierter Erlös**	
* Ziel sollte sein, qualitative und quantitative Ziele und Indikatoren auf der Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenebene definieren zu können.			
** Der budgetierte Erlös ist <i>nicht</i> Teil des Kontraktes, da sich das Globalbudget im Bereich der Justiz ausschliesslich auf die Kostenseite bezieht.			

<sup>46</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 242f.

<sup>47</sup> Aus: Maier, S. 362.

Vor dem Hintergrund der Literaturanalyse erscheint Indikator 1 beim operativen Ziel 1 als problematisch: Falls die Häufigkeit der erfolgreich weitergezogenen Urteile als Indikator festgelegt wird, besteht die Gefahr der richterlichen Beeinflussung (Angleichung an die Rechtsprechung der oberen Gerichte). Maier ist zuzustimmen, wenn er die Ansicht vertritt, die Produkte und Produktgruppen im Bereich Rechtsprechung sollten ein offenes und widersprüchliches Zielsystem aufweisen, so dass der Richter vor dem Hintergrund der gleichberechtigten Justizgrundsätze im Einzelfall über einen (politischen) Handlungsspielraum verfügt.<sup>48</sup> Das Beispiel Maiers umfasst alle Elemente, die für die vollständige Definition eines Produktes notwendig sind.

### 2.3.3 Controlling

Controlling ist kein eigenständiges Verfahren, sondern ein der Managementliteratur und der Unternehmenspraxis entnommener Sammelbegriff für zahlreiche auf Führungs- und Sachfunktionen bezogene Verfahren (z. B. Organisationscontrolling, Personalcontrolling, Kostencontrolling). Mit dem *Verwaltungscontrolling* im Zusammenhang mit neuen Steuerungsmodellen ist die Idee verbunden, dass durch aufeinander abgestimmte organisatorische und personelle Massnahmen und instrumenteller Hilfe ein *wirtschaftliches und wirksames Verwaltungshandeln* erreicht wird. Im Controlling verwendet werden übergreifende Koordinationsinstrumente (Zielsysteme einschliesslich einer Aufgaben- und Organisationskritik, Kennzahlen/Indikatorensysteme, Systeme der Budgetvorgabe) und spezifische Koordinationsinstrumente (Organisatorische Instrumente, Instrumente des Personalmanagements, Planungs- und Kontrollinstrumente, Informationsinstrumente, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtssysteme u. a.).<sup>49</sup>

In der Literatur zur Justizreform ist das Controlling stets wiederkehrendes Thema, wobei hier auch einfachere Definitionen zu finden sind. Ein Beispiel, das vor allem auch gegen die Befürchtung aufkommen will, Controlling bedeute Kontrolle des einzelnen Richters oder Justizbeamten: «Mit Controlling ist die Definition klarer Kriterien, das Sammeln von Daten, die Analyse von Strukturen gemeint, um auf der Basis verbesserter Einsicht die Effizienz der richterlichen Arbeit zu optimieren. Kontrolliert werden nicht Personen, sondern Sachabläufe – und zwar durch die Justiz selbst.»<sup>50</sup> Für Röhl gibt sich Controlling im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell nicht mit einer Kosten- und Leistungsrechnung zufrieden: «Controlling ist die systematische Verbindung zwischen Budget, Produktdefinition, Leis-

<sup>48</sup> Ebd. S. 363.

<sup>49</sup> Nach Budäus, Dietrich, 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin, S. 63f und 68f.

<sup>50</sup> Vgl. Steinbeis, Max, 1999: Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, S. 463.

tungsvereinbarung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle.»<sup>51</sup> Im Unterschied zum alten Rechnungswesen und der Betriebsrevision, die sich auf den Ablauf längerer Perioden beziehen, werden im Controlling die betrieblichen Ist-Daten *laufend* erfasst und mit Soll-Daten verglichen. Durch die EDV-gestützte Verwaltung aller relevanten Vorgänge fallen zahlreiche Daten an, die zu sortieren und aggregieren sind. Planabweichungen und neue Entwicklungen lassen sich so rasch erkennen. Allerdings stellt sich das «Problem» der hohen Überzeugungskraft von Zahlen und dem damit verbundenen sanften Druck, der Führungsentscheide quasi erübrigt (Auflösung der Grenze zwischen Management und Controlling). Angenommen wird, dass der Controller nicht nur Daten und Problemanalysen bereitstellt (operatives Controlling), sondern Kraft seiner intimen Kenntnisse von Schwachstellen und Engpässen im Betrieb gefragt oder ungefragt seinen Rat gibt und damit ins strategische Controlling eingreift.<sup>52</sup>

Übereinstimmend wird betont, dass die Gerichte selbstverantwortlich seien und Folgerungen aus verfügbaren Daten selbst ziehen sollen. Individualisierte Daten hätten grundsätzlich intern zu bleiben. Für ein externes Controlling würden keine individualisierten Daten benötigt; über die Art und den Grad der Aggregation müsse aber noch entschieden werden.<sup>53</sup> Hoffmann-Riem stellt weiter fest, dass es noch keine ausgebauten Konzepte für ein justizspezifisches Controlling gebe, «das die bisherigen Aufsichtsmöglichkeiten abbauen, die Autonomiebelange der Gerichte wahren und gleichzeitig eine hinreichende Einbettung des gerichtlichen Verwaltungshandelns in das System staatlicher Gesamtverantwortung und Legitimation ermöglichen würde.» Ein solches Konzept müsse parallel zur Reform entwickelt werden.<sup>54</sup> Nach ihm hat ein Controlling für die Justiz folgende Konturen: «Controlling ist ein neuartiges Instrument der Sicherung der Gesamtverantwortung und der Legitimation. Es kann gerichtsintern und in der externen Beziehung zum Justizministerium genutzt, dabei aber in der Intensität unterschiedlich gestaltet werden. Insbesondere muss das externe Controlling so zurückhaltend eingerichtet werden, wie es gerade noch mit dem Gebot der Sicherung demokratischer Legitimation vereinbar ist. Aber auch internes Controlling kann und soll möglichst auf Detailintervention verzichten.»<sup>55</sup> Trotz solchen Vorgaben und der Versicherung, dass Controlling nicht auf der inhaltlichen Ebene eingreifen dürfe, trifft dessen Einführung z. T. auf Widerstand in der Richterschaft. Befürchtet wird, dass die Spruchkörper in ein Steuerungssystem eingebunden werden, das auf nach ökonomischen Massstäben beurteilte Leistung ausgerichtet ist: «Statt Mittel zur Erfüllung verfassungskräftig als wichtig anerkannter Aufgaben verlangen zu können, müssten die Gerichte sich künftig ihr Geld durch Produktion «verdienen» und mit «guten» Kosten- und Leistungsdaten in den Wett-

51 Ein Finanzcontrolling hat es auch schon in Kameralistik gegeben (die Verwaltung öffentlicher Mittel erfordert prospektiv und retrospektiv eine wirksame Überwachung). Für sich genommen ist ein solches unproblematisch. Ein Produktcontrolling ist für die Gerichte zudem «nichts prinzipiell Neues. Längst gibt es die Zählkartenstatistik mit der sich Geschäftsanfall und Erledigungen bis hinunter zu den einzelnen Leistungserbringern verfolgen und beliebig aggregieren lassen.» Vgl. Röhl, 2000(a), S. 226.

52 Ebd. S. 226f.

53 Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. In: Deutsche Richterzeitung, Nr. 1, S. 18–31, S. 28f.

54 Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 250.

55 Vgl. Hoffmann-Riem, 2000, S. 24.

streit um die Gunst des Haushaltsgesetzgebers (...) eintreten.»<sup>56</sup> Es sind einzelne Instrumente des Controllings, wie Produktdefinition und Leistungsindikatoren, die hier kritisiert werden. Befürworter einer «neuen Justiz» halten dem entgegen, dass diese Instrumente sich anderswo bewährt hätten und rationale Bedarfsbegründungen in Zeiten von Sparmassnahmen notwendig seien. Es könne nicht wie bisher weitergemacht werden; je konstruktiver die Gerichte sich am Prozess der Konkretisierung und damit an der Schaffung eines für die Justiz massgeschneiderten Controlling beteiligten, desto grösser seien die Chancen, dass Controlling nicht unter der Hand von der Legitimationshilfe zum Interventionsinstrument mutiere.<sup>57</sup>

Welche Aspekte und Möglichkeiten Controlling in der Justiz umfasst, kann dem in der Hamburger Justizbehörde erarbeiteten Handbuch «Controlling in der Justiz» entnommen werden, das im Internet einsehbar ist. Nach Meinung von Hoffmann-Riem ist es allerdings «noch zu sehr betriebswirtschaftlich geprägt» und trägt «der vollen Komplexität der Controlling-Aufgabe noch nicht Rechnung.» Im Handbuch werden verschiedene Nutzen eines Controlling für Justizbehörden und Gerichte genannt: Für die Gerichte ermöglicht es u. a. eine bedarfsgerechte Mittelveranschlagung durch verfahrenstypbezogene Kostenzuordnung, eine bedarfsgerechte Mittelveranschlagung durch periodengerechte Kostenzuordnung, eine engpassorientierte Personalplanung oder die Schärfung des Bewusstseins für den Grad der Zielerreichung, die Kosten und die Qualität der Leistungen.<sup>58</sup> Bedarfsgerechte Mittelveranschlagung, periodengerechte Kostenzuordnung oder etwa die Verbesserung der Bezüge zu den Ergebnissen sind Punkte, die sich mit dem Steuerungsinteresse des Parlaments decken.<sup>59</sup>

### 2.3.4 Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle

Eine allein auf Quantität und Effizienz ausgerichtete Leistungsmessung kann für die «Produkte» der Justiz mit qualitativen Einbussen verbunden sein. Um dies zu verhindern, ist es unabdingbar, dass ein eigentliches Qualitätsmanagement entwickelt wird. Von Richtern wird oftmals die Meinung vertreten, dass es nicht möglich sei, von Dritten nachprüfbare Massstäbe für die Qualität richterlichen Handelns anzugeben. Wegen der Einmaligkeit jedes Falles könnten objektivierbare Qualitätskriterien nicht entwickelt werden, weshalb eine letztlich nicht generalisierbare Einzelfallabwägung gefordert sei. Dem wird entgegengehalten, dass in Verfahren, die äusserlich mehr oder weniger gleich und in grossen Mengen ablaufen, sicherlich

<sup>56</sup> Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte. In: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins Nr. 3; hier nach: <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>.

<sup>57</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2000, S. 25.

<sup>58</sup> Justizbehörde Freie und Hansestadt Hamburg, 1999: Handbuch zum Controlling in der Justiz. Modul 1: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz. S. 10 ff. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_02.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_02.htm).

<sup>59</sup> Ebd.

Qualitätskriterien angegeben werden können.<sup>60</sup> Wegen der Besonderheiten des Justizbetriebs sei die Qualität allerdings schwerer zu messen als die Effizienz.<sup>61</sup>

Durch die Bindung an Recht und Gerechtigkeit und weil sie gegen aussen mit einem permanenten Legitimationsdruck konfrontiert ist, besitzt die Justiz selbstverständlich eine Qualitätsphilosophie.<sup>62</sup> Auch sind Instrumente vorhanden, die der Qualitätskontrolle und -sicherung in der Rechtspflege zugeordnet werden können. Genannt werden: Rechtsmittel, Statistiken, Geschäftsprüfungen, Personalbeurteilungen, Beförderungen und Dienstaufsicht, Justizkritik in den Medien und durch die Politik, wissenschaftliche Fachkritik von Urteilen sowie gerichtsinterne Kontrollen (Selbstkontrolle) wie Begründungserfordernisse, Kollegialprinzip und Fortbildung.<sup>63</sup> Röhl zufolge werden diese Instrumente in ihrem Potenzial zum Qualitätsmanagement nicht genutzt oder jedenfalls nicht ausgeschöpft, weil es an Problembewusstsein fehlt. In ein entwickeltes Qualitätssicherungssystem in der Justiz könnten neben diesen herkömmlichen Instrumenten neue Mittel einbezogen werden: Benchmarking (z. B. Leistungsvergleich zwischen verschiedenen vergleichbaren Abteilungen eines oder verschiedener Gerichte<sup>64</sup>), Qualitätszirkel, periodische, standardisierte Mitarbeitergespräche, Supervision/Peer Review, Befragungen, periodische Rechenschaftsberichte, Fehlerursachenforschung.<sup>65</sup>

Wie das Beispiel USA zeigt, lassen sich sowohl geeignete Verfahren für die Evaluierung ganzer Gerichte (court performance evaluation) als auch für die individuelle Richtertätigkeit (judicial performance evaluation) entwickeln. 1990 wurde in den USA die vom National Center for State Courts und dem Bureau of Justice Assistance entwickelten Trial Court Performance Standards<sup>66</sup> verabschiedet. Sie haben den Charakter von Empfehlung für die Eingangsgerichte und sind als Hilfsmittel für die interne Selbstkontrolle, Selbsteinschätzung und Leistungssteigerung gedacht. Die insgesamt 22 Standards sind fünf Gruppen zugeordnet: Zugang zur Justiz; Schnelligkeit und Rechtzeitigkeit; Gleichheit, Fairness und Integrität, Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit; Vertrauen der Öffentlichkeit ins Gericht. Für jeden Standard wird eine ausgefeilte Bewertungsmethode vorgeschlagen (diesbezügliche Instrumente: übliche Statistiken, Checklisten, standardisierte Beobachtungen durch Freiwillige und Sachverständige, Aktenuntersuchungen, Anwalts- und Publikumsbefragungen). Insgesamt 75 Indikatoren sollen erhoben werden. Bei der Untersuchung des Vertrauens der Bevölkerung in das Gericht bspw. werden vier Instrumente verwendet: Telefonumfrage beim Publikum, Umfrage bei der Anwaltschaft und anderen örtlich relevanten Gruppen, Auswertung von Presseberichten und Befragung von

<sup>60</sup> Nach Röhl, 2000(a), S. 228.

<sup>61</sup> Vgl. Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, S. 301–310, S. 302.

<sup>62</sup> Ebd.

<sup>63</sup> Nach Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, S. 301–311, S. 302.

<sup>64</sup> Ebd. S. 310.

<sup>65</sup> Vgl. Röhl, Klaus F., 2000 (b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg. <http://www.ruhr-uni-bochum.de/rszolog/Projekte/Gerichtsmanagement/gerichtsmanagement.html>

<sup>66</sup> Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: Trial Court Performance Standards With Commentary; 1995: Trial court performance standards and measurement system, <http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management).

Justizbehörden. Die Standards dienen nicht der Leistungseinschätzung einzelner Richter, sondern betreffen die ganze Organisation.<sup>67</sup> Die individuelle Richterbeurteilung, die *judicial performance evaluation*, ist vor der sich gänzlich von Deutschland und der Schweiz unterscheidenden Situation der Richtereinstellung und Bestätigung zu sehen (Wahl durch Kommission aus Richtern und Rechtsanwälten oder Ernennung durch Governor oder Präsident). Sie hat eine Leistungssteigerung des Gerichts insgesamt als primäres Ziel; sekundäre Ziele sind die Überprüfung der Richter vor einer Bestätigungswahl, die gezielte Verbesserung der Richterfortbildung und ein grösseres Verständnis des Publikums für die Arbeit der Justiz. Die American Bar Association hat zur Beurteilung von Richtern Richtlinien ausgearbeitet. Als Beurteilungskriterien werden u. a. Befähigung, Sorgfalt, Unparteilichkeit und Effizienz genannt. Besonders dazu bestellte Kommissionen arbeiten die Verfahren aus und überwachen sie. Umfragen bei verschiedenen, mit dem Richter in Kontakt stehenden Personenkreise, Selbstauskünfte, Statistiken oder gelegentlich Aktenuntersuchungen und Verhandlungsbeobachtungen sind Elemente dieser Evaluation. Die gesammelten Daten sind vertraulich, dem Publikum werden nur für das ganze Gericht aggregierte Daten bekannt gegeben.<sup>68</sup>

In Deutschland steht eine solch weit gehende Richterbeurteilung nicht zur Diskussion. Als möglicher Ansatz für die Qualitätssicherung in der deutschen Justiz gilt das Total Quality Management (TQM): «Dieses Verfahren ist nicht auf vordefinierte Qualitätsanforderungen fixiert, sondern verfolgt das Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsprozesse. Ziel ist nicht eine retrospektive oder externe Qualitätskontrolle, sondern ein prospektives Qualitätsmanagement.»<sup>69</sup> Im Projekt «Justiz 2000» steht das Qualitätsmanagement in engem Zusammenhang mit der Kundenorientierung (vgl. Ziff. 2.3.5). Explizit dem Qualitätsmanagement zugeordnete Ergebnisse sind sehr spärlich und betreffen etwa die Entwicklung eines Ansatzes zur Einrichtung eines outputorientierten Qualitätsmanagements im Strafvollzug (Bildung von Qualitätskennziffern mit entsprechenden Standards) oder positive Erfahrungen mit dem Instrument der Qualitätszirkel (zum Thema Qualitätskriterien in der richterlichen Tätigkeit und entsprechende Empfehlungen). Die Entwicklung und laufende Fortschreibung von Qualitätsstandards für die Justizverwaltung ist mittel- bis langfristig vorgesehen. Diese schliesse die Entwicklung sowie Beobachtung ausgewählter Indikatoren zur Qualität (z. B. Liege- und Durchlaufzeiten) als Teil eines ganzheitlichen Steuerungssystems ein.<sup>70</sup> Wie eingangs dargestellt, trifft die Einführung eines Qualitätsmanagements wegen der Schwierigkeit der Qualitätsbestimmung im Spruchbereich und der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit auf zahlreiche Hindernisse.

<sup>67</sup> Vgl. Röhl, 1993 (b), S. 303–310 und Röhl, 1993(a), S. 100–119 und S. 139.

<sup>68</sup> Nach Röhl, 1993 (a), S. 108–113.

<sup>69</sup> Vgl. Röhl, 2000(a), S. 228f.

<sup>70</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

### 2.3.5

### Kundenorientierung

Die Verbesserung der Bürger- und Kundenfreundlichkeit ist ein aktuelles Bestreben vieler Verwaltungen in der modernen Dienstleistungsgesellschaft. Auch die Gerichtsverwaltung erbringt Dienstleistungen, steht sie doch im täglichen Verkehr mit Parteien, Anwälten etc. Parallel zur angestrebten Binnenmodernisierung muss, so Hoffmann-Riem, auch eine auf Bürger- und Kundenfreundlichkeit ausgerichtete «Aussenmodernisierung» hinzutreten.<sup>71</sup> Was bedeutet das nun konkret? Im Projekt «Justiz 2000» wurden zur Förderung der Kunden- und Serviceorientierung nebst der Einrichtung eines Internetportals bisher u. a. folgende Massnahmen ergriffen oder Ergebnisse erzielt:

- Verbesserung der Erreichbarkeit (gesteigerte telefonische Serviceleistungen, telefonischer Ansagedienst auch ausserhalb der Bürozeiten, zentrale E-Mail-Poststellen).
- Durchführung von Kundenbefragungen (Nutzerbefragungen bei Anwälten zur Erhebung von Verbesserungsvorschlägen) und Ausbau des Beschwerdemanagement (Servicecenter u. a. für Auskünfte zu Verfahrensständen).
- Optimierung der Verfahrenstransparenz und -verständlichkeit (Überarbeitung der Vordrucke und Standardverfügungen auf eine grössere Kundenfreundlichkeit und Verständlichkeit; Herausgabe eines Rechtswegweisers, Broschüre, Merkblatt; Erarbeitung eines leicht verständlichen Prozessleitfadens bezüglich des Verwaltungsgerichts).

In den nächsten Jahren sollen weitere Kundenbefragungen folgen, Eingangsbereiche verschiedener Justizgebäude umgestaltet (offene Kundeninformationscenter) und weitere Formulare und Musterschreiben überarbeitet werden.<sup>72</sup>

### 2.3.6

### Moderne Technologie/Informatik

Dem Einsatz der Informationstechnik kommt die Rolle eines strategischen Werkzeugs im laufenden Modernisierungsprozess zu, denn die zeitgemässe sachliche und technische Ausstattung der Justizbehörden ist die Voraussetzung einer strukturellen Erneuerung der Justiz, die zu schnellen, effektiven, wirtschaftlichen und bürgerfreundlichen Verfahrens- und Verwaltungsabläufen führen soll.<sup>73</sup> Bei der Veränderung der Arbeitsabläufe und damit auch der Kommunikationsbeziehungen, so Hoffmann-Riem, könne die Ausstattung mit elektronischer Datenverarbeitung (EDV) eine wichtige Hilfe bieten. Wenn die in den Gerichten überall betriebene Ausstattung mit moderner Technologie optimal genutzt werden solle, seien die Arbeitsabläufe so umzugestalten, dass sie mit den Kommunikationsmöglichkeiten kompatibel seien, die über die EDV-Software angeboten werden. Die Informatik-

<sup>71</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 243.

<sup>72</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (Kundenorientierung / Qualitätsmanagement).

<sup>73</sup> Vgl. Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung Nr. 3, S. 132–137, S. 132f

Ausstattung solle stets mit einem darauf abgestimmten Fachkonzept der Bewältigung von Arbeitsvorgängen gekoppelt sein. Auch muss natürlich eine entsprechende Schulung im EDV-Einsatz angeboten werden. Geräte und Software seien optimal in die Arbeitsabläufe zu integrieren. Weit verbreitet sei, dass die im nicht-richterlichen Bereich eingesetzte Software in den meisten gängigen Systemen keine Schnittstelle zur richterlichen Arbeit enthalte. Um dieses Defizit und diesen Anachronismus abzubauen, seien gegenwärtig Programme in Entwicklung und Anwendung. Eine kommunikative Schnittstelle zu den Bereichen ausserhalb der Gerichtsbarkeit, z. B. zu Anwaltschaft, gilt als anstrengbar, ebenso die Nutzung der Möglichkeiten des Internet (z. B. Online-Verbindungen).<sup>74</sup>

### 2.3.7 Personalmanagement

Der Einsatz moderner Instrumente der Personalentwicklung und -wirtschaft und die Professionalisierung der Personalführung haben zum Ziel, die Ressource «Personal» optimal zu nutzen. Dies nicht allein aus der Perspektive der maximalen Leistungserbringung, sondern auch aus der einer optimalen personalen Entfaltung der Bediensteten in ihrem beruflichen Handlungsfeld. Mit Blick auf die deutschen Gerichte wird festgehalten, dass es schon immer Bemühungen in dieser Hinsicht gegeben habe. Es sei jedoch zu sehr darauf vertraut worden, dass durch Intuition und Erfahrung die richtigen Entscheide getroffen worden seien. Als Problembereiche gelten nach Hoffmann-Riem die Kommunikationsstruktur (strukturelle verankerte Kommunikationsbarrieren zwischen richterlichem und nichtrichterlichem Bereich, die auf letzteren entmotivierend und effektivitäts- und effizienzbehindernd wirken), das Führungsverhalten (selten systematisch erlernt und betrieben) und die Chancengleichheit zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (männerorientierte Bewertungskriterien und Karriereraster).<sup>75</sup>

Im Projekt «Justiz 2000» wurden die Reformen im Personalmanagement durch die Definition von neun Handlungsfeldern mit konkreten Arbeitsschwerpunkten eingeleitet, wobei Aspekte der Frauenförderung und Gleichstellung jeweils integriert wurden. Es handelte sich um die Schwerpunkte: Personalgewinnung und -ausbildung, Personalentwicklung, Personalbeurteilung, Personalhonorierung, Personalfürsorge und -erhaltung, Personalinformation, -motivation und -beteiligung, Personalcontrolling, Personalkostenplanung, Personal- und Arbeitsorganisation/Organisationsentwicklung. Inzwischen sind u. a. folgende Ergebnisse erreicht worden:

- Flächendeckende Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche (inkl. Einführungsveranstaltungen und Coaching-Angebote);

<sup>74</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 245f. Für konkrete Aktivitäten und Konzepte zur EDV-Ausstattung und Kommunikationstechnik vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) (EDV und Kommunikationstechnik).

<sup>75</sup> Nach Hoffmann-Riem, 2001, S. 243–245.

- Beteiligung an der Erprobung eines Assessment-Centers mit dem Ziel, Führungspotentiale und -qualifikationen von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes zu beurteilen und auszubauen. Danach reguläre Einführung dieses Instruments;
- Seminarreihe für Führungskräfte (ergänzend zu Seminar über Projektmanagement, Personalentwicklung etc.);
- Beschluss zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms für die Leistungsfunktionen im mittleren und gehobenen Dienst;
- Seminare für den nichtrichterlichen Dienst zum Thema Kunden- und Serviceorientierung.

Als weiterer Schritt ist die Einführung von Richtlinien über die Ernennung und Beförderung von Richtern und Staatsanwälten geplant, um insbesondere die Transparenz des Verfahrens für die Beschäftigten zu fördern.

### **2.3.8 Dezentralisierung**

Ein weiteres Stichwort in den Diskussionen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist «Dezentralisierung». In einer komplexer gewordenen Welt, so die hinter diesem Reformelement stehende Auffassung, können Verwaltungsaufgaben nur noch begrenzt zentral gesteuert und am besten und effizientesten durch kleinere, dezentral eingerichtete und relativ eigenverantwortlich handelnde Einheiten erledigt werden. Bezüglich der unteren Gerichtsinstanzen geht es primär um die Verantwortungsübertragung von der zentralen Stelle auf die einzelnen Dienststellen. Das Prinzip der Dezentralisierung kann aber auch innerhalb der Gerichte zum Zuge kommen: «Die relativ hierarchische Struktur in den Verwaltungen der je einzelnen Gerichte kann ebenfalls in Richtung auf die Ermöglichung grösserer dezentraler Eigenverantwortung der Untereinheiten verändert werden.»<sup>76</sup>

Durch die Dezentralisierung werden die Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Dienststellen gestärkt. Als Vorteile werden eine motivationsfördernde Anreicherung der Aufgabeninhalte genannt und die Bündelung von Aufgabenerledigung, Kompetenz, Verantwortung und Ressourcen in einer Hand bei grösstmöglicher Nähe zum Leistungsempfänger. Dezentralisiert sollen nur jene Aufgabenbereiche werden, die bei den einzelnen Dienststellen einfacher, effektiver und besser wahrgenommen werden können.<sup>77</sup> Zu beachten ist auch, dass die übergeordnete Ebene nicht den Gesamtblick verliert und ihre Verantwortung wahrnehmen kann, weshalb zwischen Verwaltungsleitung und Leistungserbringern Vereinbarungen abgeschlossen werden müssen.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 236.

<sup>77</sup> Vgl. [http://www.hamburg.de/Behoerden/IB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/IB/j2000/J2000_08.htm) (Dezentralisierung).

<sup>78</sup> Vgl. Voss, 1998, S. 382.

### 3 Für die Oberaufsicht relevante Kennzahlen zur Geschäftsführung eines Gerichts

#### 3.1 Zum Gegenstand der Justizaufsicht

In einer jüngst erschienenen Habilitationsschrift zur richterlichen Unabhängigkeit ist detailliert festgehalten, mit welchen Themen sich die allgemeine Justizaufsicht primär befasst: Es geht «um das Verwaltungsmässige, den äusseren Geschäftsgang, die ‹formelle Regelmässigkeit›, das organisatorische Funktionieren der Rechtsprechung, kurz: um die *Justizverwaltung*. Im Vordergrund der Rechenschaftsablage steht die Prüfung und Genehmigung der jährlichen *Geschäftsberichte* der beaufsichtigten Gerichte. Daneben interessiert sich die Aufsicht für Vorgänge wie die Anzahl und allgemeine Dauer der Verfahren, die justizinterne Aufsicht über unterinstanzliche Justizbehörden, die Aufgaben- und Geschäftsverteilung, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung innerhalb verschiedener Kammern, die Art und Weise des Umgangs mit den Parteien, der Presse und der weiteren Öffentlichkeit. Die Archivierung und die Handhabung von Ferien-, Reise-, Spesen- oder Taggeldregelungen kann ebenso Gegenstand der Aufsicht sein wie die Einhaltung von Arbeitszeiten, die Geschäftsführung und die Personalführung. Auch die Umsetzung allgemeiner Richtlinien und Zielvorgaben (etwa zu Anliegen der Gleichstellung) kann im Rahmen der Aufsicht untersucht werden.»<sup>79</sup> Kürzlich haben sich die GPK zur Justizaufsicht in dem Sinn geäussert, dass sie ihre Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte in ständiger Praxis auf die administrative Geschäftsführung beschränken. Sie äussern sich nicht zu Einzelurteilen des Bundesgerichts, beobachten jedoch die Tendenzen der Rechtsprechung und erörtern sie gelegentlich mit dem Bundesgericht im Hinblick auf allfällige Mängel oder Lücken in der Gesetzgebung.<sup>80</sup> In der Kritik am Inhalt der Rechtsprechung beschränken sich die GPK auf die Rügen der Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung sowie auf jene der Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze.<sup>81</sup>

Bei der Prüfung und Genehmigung des Geschäftsberichts haben Kennzahlen eine wichtige Funktion. Im Zitat zur allgemeinen Justizaufsicht werden Anzahl und allgemeine Dauer der Verfahren als Beispiele für Kennzahlen genannt. Im Statistikteil der Tätigkeitsberichte finden sich nebst diesen eine ganze Reihe anderer Ziffern. Auf diese und ihre Zweckmässigkeit als Indikatoren für die Geschäftsführung wird – nach der Begriffsbestimmung in Ziff. 3.2 – in Ziff. 3.3 eingegangen, bevor neue Indikatoren, die dem Kennzahlensystem der Gerichtsreform im Kanton Zürich entnommen sind, in Ziff. 3.4 vorgestellt werden.

<sup>79</sup> Vgl. Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern, S. 298f. Bei dieser Beschreibung der Reichweite der allgemeinen Justizaufsicht beruft sich Kiener u. a. auf verschiedene Berichte der GPK; vgl. Kiener, S. 299, Fussnote 296.

<sup>80</sup> Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 2001, S. 193.

<sup>81</sup> Vgl. Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basel/Frankfurt am Main, S. 132. Anders Kiener, die für Zurückhaltung der Aufsichtsbehörden plädiert; vgl. Kiener S. 301ff.

## 3.2

## Quantitative und qualitative Kennzahlen

Im Rahmen der Verwaltungsreformen ist immer wieder von Indikatoren oder Kennzahlen die Rede. Vor allem im Zusammenhang mit der Zielorientierung und der Produktebildung wird angestrebt, den vorgegebenen Zielerreichungsgrad, die Qualität der Leistung oder Wirkungen effektiv auch messen zu können. In der Betriebs- und Verwaltungswissenschaft ist folgende *Definition* des Begriffs Kennzahlen üblich: Kennzahlen sind «*Massstabswerte, die einen Vergleich der Leistungserstellung innerhalb der Verwaltung oder mit Dritten ermöglichen*». Quantitätskennzeichen sind absolute Zahlen, insbesondere statistische Daten, die einen Überblick über die Rahmenbedingungen ermöglichen sollen, unter denen die Leistungserstellung stattfindet. Qualitätskennzahlen sollen über die «*Prozess-, Ergebnis- und Wirkungsqualität der Leistungserstellung*» dadurch Auskunft geben, dass sie – so jedenfalls in der Regel – zwei absolute Kennzahlen in ein Verhältnis zueinander setzen.»<sup>82</sup> In der heute bestehenden Statistik der eidgenössischen Gerichte werden – von einzelnen Ausnahmen abgesehen (mittlere Prozessdauer) – *reine Quantitätskennzahlen* zur Geschäftsführung und Rechtsprechung ausgewiesen. Beispiele für qualitative Indikatoren gibt Hoffmann-Riem, wobei über deren Eignung im Rahmen der Oberaufsicht oder der internen Kontrolle noch zu diskutieren wäre: Quote der erfolgreich abgeschlossenen Verfahren, durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Fall, durchschnittliche Bearbeitungszeit in Tagen, Anzahl von Überstunden, Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitsinhalt, Krankheitstage, Beurteilung der Verständlichkeit eines Bescheides durch die Kunden etc. Weitere Indikatoren im Rahmen der allgemeinen Justizaufsicht sind, wie Ziffer 3.4 aufzeigen wird, durchaus denkbar und praktikabel. Nach Röhl sind die klassischen Indikatoren für die Leistung eines Gerichts (Messzahlen etwa für Prozessdauer und Erledigungsart, Rechtsmittelquote und Rechtsmittelerfolg) auch als Qualitätsindikatoren «*nicht so schlecht*».<sup>83</sup> Deren Aussagekraft müsste indessen noch genauer untersucht werden. Im nächsten Ziff. kann nur summarisch darauf eingegangen werden, zu welchen Aspekten eine Kennzahl Auskunft gibt. Auch auf die Fragen, ob sie nicht nur über die von den Gerichten erbrachten Leistungen Auskunft geben sollen, sondern «*eventuell zu Vergleichen der Leistungserstellung genutzt werden, aber auch Grundlage von Bedarfsanmeldungen sowie der Haushaltsaufsicht sein können*»<sup>84</sup>, kann hier nicht näher eingegangen werden.

<sup>82</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr «Projekt 2000». In: Ders. (Hrsg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden, S. 243–282, S. 272f. Hoffmann-Riem zitiert hier den Leitfaden für Produktedefinition und Produktebeschreibungen in der hamburgischen Verwaltung.

<sup>83</sup> Vgl. Röhl, 2000(a), S. 224.

<sup>84</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, 2001, S. 240.

### 3.3

## Kennzahlen im Rahmen der Geschäftsberichte der Gerichte

Ausgangspunkt folgender Ausführungen ist der Geschäftsbericht 2000 des BGer, insbesondere die Ziff. zu Geschäftslast und Gerichtsverwaltung und der Statistikeil.<sup>85</sup> Dieses Beispiel wurde nicht nur wegen der Grösse des BGer gewählt, sondern weil dessen Statistik über längere Zeit zurückverfolgt werden kann und im Wesentlichen auch für andere eidgenössische Gerichte repräsentativ ist. Allfällige Werturteile basieren auf allgemeinen Überlegungen aufgrund der Literaturanalyse, wobei auch Erkenntnisse aus Gesprächen mit Fachleuten eingeflossen sind.

Die quantitativen Angaben zur *Geschäftslast* sind für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung zentral und aussagekräftig. In der entsprechenden Ziffer des Berichts werden die Anzahl der Eingänge und die entsprechenden Zahlen der beiden Vorjahre genannt sowie die Zahl der Erledigungen und des Übertrags auf das Folgejahr (ohne Vergleich Vorjahre). Mit diesen Angaben und mit den Präzisierungen im Tabellenteil kann bei Veränderungen (z. B. mehr Fälle bei gleichem Personenbestand) gefragt werden, ob finanzielle, personelle oder technische Ressourcen oder Verfahren angepasst werden sollten. Der *Zahl und Art der Geschäfte* ist Tabelle I der Statistik gewidmet. Bezüglich der Natur der Streitsache (1. Spalte) finden sich in der zweiten Hauptspalte absolute Zahlen zu:

- Erledigungen 1999;
- Übertrag von 1999;
- Eingang 2000;
- Total anhängig;
- Erledigt;
- Übertrag auf 2001.

Die dritte Hauptspalte dieser Tabelle enthält Zahlen zu sieben Erledigungsarten (Abschreibungen, Nichteintreten etc.). Schliesslich werden in der vierten Hauptspalte für jede Streitsachengruppe die Mittelwerte der Prozessdauer und der Redaktionsdauer in Tagen angegeben. Die zweite Hauptspalte der Tabelle ermöglicht einen Zweijahresvergleich; die anderen beiden enthalten einzig die Zahlen des Geschäftsjahres. Der Aussagewert dieser Tabelle ist dennoch als hoch einzustufen. Eine Vergleichszahl zur mittleren Prozessdauer würde diesen allerdings erhöhen. Die mittlere Dauer wurde, wie ein Rückblick in den Geschäftsbericht aus dem Jahr 1950 ergeben hat, früher mit genaueren Angaben zur Geschäftsdauer ergänzt, indem sechs unterschiedlich lange Behandlungsperioden<sup>86</sup> und die grösste Dauer ausgewiesen wurden. Auch ermöglichte die damalige Tabelle zu den Überträgen und Erledigungen einen Vergleich über vier Jahre, wobei die Natur der Streitsache aller-

<sup>85</sup> Vgl. <http://www.bger.ch/> (Geschäftsbericht 2000).

<sup>86</sup> Dauer der Geschäfte: Bis 1 Monat / 1 bis 3 Monate / 3 bis 6 Monate / 6 Monate bis 1 Jahr / 1 bis 2 Jahre / mehr als 2 Jahre. Vgl. Bericht des Schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1950 (vom 9. Februar 1951). Beilage von: Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1950 (vom 27. April 1951), S. 401–412. S. 411.

dings weniger detailliert ausgewiesen wurde als im Jahr 2000.<sup>87</sup> Das EVG gibt in der Tabelle *Natur der Streitsache und Erledigungsarten* bezüglich des Übertrags auf das Folgejahr in einer Fussnote zusätzlich an, in welchen Jahren die hängigen Fälle eingegangen sind.<sup>88</sup>

Die anschliessende, nicht nummerierte Tabelle zur *Art der Erledigung* ist für die Aufsicht ebenfalls von Bedeutung. Hinsichtlich der Natur der Streitsache wird angegeben, wie viele Fälle auf dem Zirkulationsweg, in Sitzungen etc. erledigt wurden. Einen Mehrjahresvergleich präsentiert die Tabelle nicht. Die 6-spaltige Tabelle II erlaubt einen Vorjahresvergleich. In ihr ist die Tabelle betreffend Geschäftslast ausgewertet und bezüglich Natur der Streitsache (Grobstrukturierung) finden sich für jede Position (Eingänge etc.) die absoluten Zahlen und die entsprechenden prozentualen Änderungen gegenüber dem Vorjahr. Diese Tabelle ist für die Oberaufsicht zweckmässig, muss aber als suboptimal eingestuft werden, da der Vergleich über mehrere Jahre auch hier fehlt (es kann im Falle eines «Ausreissers» somit nicht erkannt werden, ob es sich bei dieser statistischen Abweichung um einen Einzelfall – eben um einen atypischen Ausreisser – oder um eine Tendenz handelt). Unter III folgen vier Grafiken zu den Tabellen I & II:

- A) Streitsachen nach Sprachen;
- B) Erledigungsarten 2000;
- C) Eingegangene Streitsachen nach Sprachen (seit 1990);
- D) Eingänge, Erledigungen, Überträge (Entwicklung seit 1990).

Grafiken C und D machen die Entwicklung über die letzten zehn Jahr anschaulich; bezüglich Geschäftsführung ist Grafik D indessen bedeutungsvoller als C, weil sie die Entwicklung der Geschäftslast aufzeigt.

Tabelle IV zur *Zahl und Arten der Geschäfte nach Abteilungen* ist sinnvoll und gibt Neueingänge, Überträge, Erledigungen bekannt, ermöglicht also Vergleiche zu den verschiedenen Abteilungen; die Mehrjahresvergleichsmöglichkeit fehlt jedoch. Die Statistik schliesst mit der mehrseitigen Tabelle V zu *Art und Zahl der erledigten Geschäfte nach Materien* ab. Auch diese ist als sinnvoll, wegen des Fehlens von Zeitreihen aber ebenfalls als suboptimal einzustufen.

Die im Geschäftsbericht ausgewiesenen Kennzahlen geben der parlamentarischen Oberaufsicht zweckmässige Informationen über die Geschäftsführung des BGer. Allerdings könnte die Beurteilungsbasis für die parlamentarische Prüfung des Berichts noch erhöht werden, indem eigentliche Leistungsindikatoren definiert und vermehrt Zeitreihen abgebildet würden oder der Detaillierungsgrad der Statistik in verschiedenen Punkten (z. B. unterschiedliche Geschäftsdauer) erhöht würde.

<sup>87</sup> Ebd.

<sup>88</sup> Beispiel aus dem Geschäftsbericht 2000, S. 30, Fussnote (3) zu Übertrag auf 2001: 2109: «Wovon eingegangen 1995: 1 (Verfahren sistiert); 1997: 1; 1998: 43 (8 Verfahren sistiert); 1999: 330 (12 Verfahren sistiert) 2000: 1734 (7 Verfahren sistiert).»

### 3.4

## Neue Indikatoren und Ausbau der Geschäftsberichte

Im Zuge der allgemeinen Verwaltungsmodernisierungen, die auch vor den Gerichten nicht Halt gemacht haben (vgl. Ziff. 1 und Anhang 1), dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach einer transparenten Verwaltung und vor allem im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege, die den eidgenössischen Gerichten eine erhöhte Verwaltungs- und Finanzautonomie bringen soll, ist die Einführung neuer, die richterliche Unabhängigkeit nicht beeinträchtigender Kennzahlen und Informationen in den Geschäftsberichten zu diskutieren. Die nachfolgenden Beispiele möglicher Indikatoren sind dem «Beschluss betreffend Projekt Globalbudget – Bereich Controlling» vom 15. Dezember 1999 der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich und dem Schlussbericht der Projektleitung<sup>89</sup> entnommen. Im Kanton Zürich besteht heute eine wirkungsorientierte Steuerung der Justiz, womit dieser Stand diesbezüglich eine Pionierrolle innehat.<sup>90</sup> Mit dem sogenannten «Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan» werden u. a. das Obergericht, die Bezirksgerichte und das Verwaltungsgericht mit Globalbudgets und Leistungsvorgaben gesteuert.

Bevor einzelne «Leistungsindikatoren» der Zürcher Gerichte vorgestellt werden, noch ein kurzes Wort zu den Vorgaben im Projekt «Globalbudget – Bereich Controlling»: Als Projektziel wurde u. a. festgelegt, eine genügend grosse Anzahl Leistungsindikatoren und -standards für alle Leistungsbereiche der Gerichte zu entwickeln. Aus ihnen sollen globale Indikatoren entstehen, die der Kommunikation mit verschiedenen Zielgruppen (Obergericht oder Kantonsrat/Öffentlichkeit) dienen. Als Leistungsvorgaben im Globalbudget sollen sie der Steuerung von Arbeitsqualität und Wirtschaftlichkeit dienen. Die Indikatoren wurden unter der Voraussetzung erarbeitet, *die richterliche Unabhängigkeit nicht zu beeinflussen* und auch keine Möglichkeiten indirekter Beeinflussung zu schaffen. Als *Anforderungen an die Indikatoren* wurden folgende Kriterien formuliert: Sie zeigen auf die Effizienz des Gerichtswesens hin; sie sind objektiv und nachvollziehbar; sie fördern die Arbeitsqualität und begünstigen die Weiterentwicklung der Gerichte. Der Aufwand für Datenerhebung und -auswertung, so ein weiteres Projektziel, ist einer Nutzerbetrachtung gegenüberzustellen (Verwendung bestehender Instrumente anstreben).<sup>91</sup> Es ist vorgesehen, einzelne Indikatoren im Rahmen des Rechenschaftsberichts 2001 auszuweisen.

*Vier Leistungsindikatorengruppen* werden im Schlussbericht unterschieden: Indikatoren der Leistungserbringung, der Führung des Gerichts, der Dienstleistungsqualität und der Ressourcen. Die Indikatoren basieren auf *Erfahrungszahlen und Durchschnittswerten*. Im Beschluss der Verwaltungskommission wird festgehalten, es sei nicht oberstes Ziel, dass alle Vorgaben erreicht würden, sondern dass Abweichungen von den Vorgaben aus Gründen erklärt werden könnten, die nicht dem Gericht

<sup>89</sup> Vgl. Schlussbericht der Projektleitung, Oktober 1999: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich Bereich Controlling. Genehmigt von der Verwaltungskommission am 15. Dezember 1999.

<sup>90</sup> Zum Pilotprojekt im Kanton Bern: vgl. den Schluss von Ziffer 2.1.2.

<sup>91</sup> Vgl. Schlussbericht der Projektleitung, S. 3–5.

als Versäumnis anzulasten seien.<sup>92</sup> Die vier Indikatorengruppen enthalten mehrere Indikatoren:

1. *Indikatoren der Leistungserbringung*: Insgesamt neun Indikatoren dienen der Erfassung der Leistungserbringung, wobei darunter schon seit langem eingeführte quantitative Kennzahlen subsumiert sind (1. Anzahl Verfahren aus den Vorjahren, 2. Neueingänge im Berichtsjahr, 3. Erledigungen im Berichtsjahr, 4. Alter der noch hängigen Verfahren bzw. der noch anhängigen Prozesse und 5. Berichterstattungspflicht für pendente Verfahren, die eine vorgegebene Frist überschreiten). Neu ist der Indikator «Gesamtverfahrensdauer»: Aufgrund von Erfahrungszahlen werden Vorgaben gemacht, die darauf beruhen, dass ein bestimmter Prozentsatz aller im Berichtsjahr erledigten Verfahren einer Prozessart innert bestimmter Frist erledigt sein soll. Um der Entstehung falscher Anreize entgegenzuwirken, wird der Indikator «Gesamtverfahrensdauer» durch drei Indikatoren, den sogenannten «Erledigungsquotienten», ergänzt. Mit dem Erledigungsquotienten 1 wird die Anzahl der erledigten, neu eingegangenen Verfahren am Total der Neueingänge gemessen. Der Quotient zeigt an, in welchem Umfang Neueingänge erledigt werden. Die Anzahl der Erledigungen alter Verfahren im Verhältnis zur Anzahl der zu Beginn des Jahres pendenten Verfahren ist Inhalt von Erledigungsquotient 2. Er bezeichnet die Effizienz, mit der die Überträge aus den Vorjahren abgebaut werden. Erledigungsquotient 3 schliesslich misst das Total der Erledigungen eines Jahres am Total der Neueingänge und zeigt damit an, in welchem Umfang im Berichtsjahr die Gesamtpendenzen gestiegen oder gesunken sind. Im Unterschied zu den beiden anderen Quotienten, die nicht grösser als 1 sein können (und nicht unter 0.5 sinken sollten), kann dieser grösser oder kleiner als 1 sein (die Vorgabe 1 bedeutet, dass ebenso viele Geschäfte zu erledigen sind wie eingehen).
2. *Indikatoren der Führung des Gerichts*: Sie dienen als Führungsinstrument der Gerichtsleitungen, beeinflussen die Organisation der Arbeit und die berufliche Weiterentwicklung. Die Indikatoren sollen die Führungsverantwortlichen für ihre Aufgaben sensibilisieren. 17 Indikatoren werden genannt, die auf 6 Partialindikatoren aufgeteilt sind. Zwei Beispiele: Der Indikator «Zusammenarbeit zwischen Kanzlei und juristischem Personal», dem Partialindikator «Zusammenarbeit innerhalb des Gerichts» zugehörend, sieht als Standard ein jährliches Feedbackgespräch über die Zusammenarbeit vor. Zur methodischen Umsetzung werden Fragen zum Gesprächsinhalt vorgeschlagen (Was läuft gut? etc.). Der Indikator «Weiterbildung der Richter und Sekretäre» (Partialindikator «Entwicklung/Weiterbildung des juristischen Personals») gibt als Standard mindestens 2 Tage extern pro Jahr vor. Als Methode wird die Stiftung für juristische Weiterbildung genannt.
3. *Indikatoren der Dienstleistungsqualität*: Zur Einschätzung der Dienstleistungsqualität werden Indikatoren wie Verfahrensdauer, Verständlichkeit der Kommunikation des Gerichts, die Zuständigkeiten und Erreichbarkeit des Gerichts etc. vorgeschlagen. Die Rechtspflege des Kantons Zürichs hat diesbezüglich eine Umfrage mittels Fragebogen bei Parteien und Anwälten

<sup>92</sup> Vgl. Verwaltungskommission, S. 4f.

lanciert und einen Bericht samt konkreten Verbesserungsmassnahmen erstellt.

4. *Indikatoren der Ressourcen:* Zwei Indikatoren werden hier unterschieden: Jener zur Personalstruktur während der Berichtsperiode, der zusammen mit den erbrachten Leistungen und im Vergleich zu anderen Gerichten allenfalls zur Eruierung von Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten dienen soll und der Indikator Personalkosten, der einen Hinweis auf die Wirtschaftlichkeit der Rechtsprechung liefern soll. Der Indikator Personalstruktur hat zahlreiche Dimensionen: u. a. die Anzahl Richter und Sekretäre, die Anzahl Arbeitsmonate je Personalkategorie, Angaben zum nichtjuristischen Personal, Dienstalster, Alter, Fehlzeiten (Militär, Krankheit), Arbeitsaufteilung zwischen Richter und Sekretär, Fluktuationsraten je Personalkategorie. Die Personalkosten je Personalkategorie und die Personalkosten je erledigter Fall bilden den Indikator Personalkosten. Er ist als Kennzahl auch im Globalbudget enthalten.<sup>93</sup>

Auf die effektive Qualität dieser Indikatoren kann hier nicht eingegangen werden. Einige von ihnen halten Wesentliches zur Geschäftsführung fest und könnten die Informationsbedürfnisse der parlamentarischen Obergewalt in hohem Mass decken. Die hier vorgestellten – und auf eidgenössischer Ebene teilweise auch schon angewandten – quantitativen und qualitativen Kennzahlen können als *zulässig, sinnvoll und sachgerecht* eingestuft werden. Ihre Verwendung im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts würde die Transparenz über die Gerichtsarbeit erhöhen. Vor allem die neuen Indikatoren zur Leistungserbringung (Gesamtverfahrensdauer, Erledigungsquotienten) sind von Interesse. Aber auch die anderen Indikatoren haben Themen zum Gegenstand, die zur allgemeinen Justizaufsicht gehören.

#### 4 **Fazit**

Schwerpunkt dieser Untersuchung waren die Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen von NPM in der Justiz und die Beschreibung moderner Managementinstrumente im Gerichtswesen. Ein besonderer Akzent wurde dabei auf die über die Geschäftsführung eines Gerichts Auskunft gebenden Indikatoren gelegt. Mit der Eingangsfrage der Untersuchung wurde ansatzweise erhoben, welche organisatorischen Massnahmen zur Effizienzsteigerung in den vergangenen Jahren in eidgenössischen Gerichten erfolgt sind.

Unter dem Druck der steigenden Geschäftslast haben BGer und EVG im Laufe der 90er-Jahre verschiedene organisatorische und prozedurale Verbesserungen umgesetzt, um die Leistungskapazität zu steigern. Mit Datenbanken und leistungsfähiger Informatik sind heute moderne Instrumente zur Unterstützung der richterlichen Arbeit vorhanden. Auch bezüglich Führungsstrukturen wurden Reformen eingeleitet (z. B. Einrichtung einer Verwaltungskommission beim BGer) und die Generalsekretariate ausgebaut. Moderne Führungs-, Rechnungs- und Arbeitsinstrumente stehen heute ebenfalls in eidgenössischen Rekurskommissionen im Einsatz. Aus den analysierten Dokumenten ging indessen nicht hervor, ob sich ein umfassendes Con-

<sup>93</sup> Nach Schlussbericht der Projektleitung, S. 6–12 und Verwaltungskommission, S. 6–8.

trolling oder ein Qualitätsmanagement, wie dies im Zusammenhang mit NPM in der Justiz diskutiert wird, in den Gerichtsverwaltungen etabliert haben.

Die auf einer Literaturanalyse basierende Beantwortung zur Frage von NPM in der Justiz hat folgende Hauptergebnisse erbracht:

- Es bestehen *Modelle der wirkungsorientierten Gerichtsführung* in der Theorie wie in der Praxis. Sie sind unter dem Grundsatz entwickelt worden, die richterliche Unabhängigkeit nicht zu beeinträchtigen. Die Reformen zur Einführung einer wirkungsorientierten Steuerung wurden bisher bei *unterinstanzlichen Gerichten* in Angriff genommen.
- Als *Chancen* einer wirkungsorientierten Gerichtssteuerung mit den Instrumenten Produktdefinition und Wirkungskontrolle sind eine erhöhte Transparenz auf der Kostenebene und teilweise auch auf der Wirkungsebene zu nennen. Diese erhöhte Transparenz und die Formulierung von politischen Erwartungen an die Leistungen der Justiz eröffnen dem Parlament rationalere Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten als sie heute bestehen.
- Der wirkungsorientierten Gerichtsführung sind dadurch *Grenzen* gesetzt, dass ökonomische Rationalität und Leistungsorientierung nicht die alleinige Richtschnur der Geschäftsführung in der Justiz sein dürfen. Dem Aufbau eines Qualitätsmanagements und einer Wirkungskontrolle kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Allerdings besteht hinsichtlich der Wirkungsmessung und dem diesbezüglichen Indikatorensystem weiterer Abklärungsbedarf.
- Einzelne *Instrumente des NPM* sind an die Bedürfnisse einer wirkungsorientierten Steuerung in der Justiz angepasst worden. Dazu gehören Globalbudget, Kosten- und Leistungsrechnung, Definition der Produkte eines Gerichts und Bestimmung von Leistungsindikatoren. Andere NPM-Instrumente konnten erst in Ansätzen adaptiert werden, wobei über ihre weitere Ausgestaltung noch diskutiert wird (z. B. nicht allein betriebswirtschaftlich ausgerichtetes Controlling oder ein entwickeltes Qualitätssicherungssystem).
- Der Einsatz des NPM-Instrumentariums bedingt qualifizierte Managementkenntnisse. Da Richter in der Regel keine besondere *Managementausbildung* durchlaufen haben, wird hier ein Nachholbedarf geortet und die sogenannte Professionalisierung des Gerichtsmanagements zum wichtigen Reformelement. Spezifisch aufs Gerichtsmanagement ausgerichtete Studiengänge finden sich wohl in den USA, jedoch nicht in der Schweiz oder Deutschland.

In der Diskussion der Reformen geht nicht vergessen, dass die Justiz schon seit langem über Instrumente der Qualitätskontrolle und -sicherung verfügt. Dazu gehören die in den Geschäftsberichten publizierten Statistiken, in denen – auch für die Wahrnehmung der Oberaufsicht – zweckmässige Kennzahlen zur Geschäftsführung abgebildet sind (Übertrag Vorjahr, Erledigungen etc.). Hinsichtlich Vergleichsmöglichkeit mit Vorjahren oder bezüglich der Verfahrensdauer ist der Detaillierungsgrad solcher Statistiken indes relativ beschränkt. Durch die Bestimmung neuer Leistungsindikatoren (z. B. zur Leistungserbringung oder zu den Ressourcen), die auch als Leistungsvorgaben bei der Budgetierung (Globalbudget) dienen können, und der Einrichtung eines entsprechenden Controllings könnte der administrative Geschäfts-

gang eines Gerichts genauer erfasst, gesteuert und beschrieben werden. Dadurch würde die Transparenz über die Geschäftsführung steigen.

Eine Erweiterung der jährlichen Tätigkeitsberichte der Gerichte – insbesondere mit Indikatoren zur Leistungserbringung (Gesamtverfahrensdauer, Erledigungsquotienten) oder zur Dienstleistungsqualität – würde der Optimierung der parlamentarischen Oberaufsicht dienen. Im Gegenzug zur Erhöhung der Finanz- und Verwaltungsautonomie der eidgenössischen Gerichte, wie sie mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgesehen ist, könnte das gerichtliche Berichtswesen durch die Aufnahme neuer Leistungsindikatoren ausgeweitet werden. Das Parlament kann zudem einzelne *organisatorische Grundsätze* im Gesetz festlegen, solange die richterliche Unabhängigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird. Welche Indikatoren zuhanden der Oberaufsicht letztlich ausgewiesen werden sollen und welche Mindestvorgaben zu bestimmen sind, hängt auch mit der Definition der Reichweite der parlamentarischen Oberaufsicht zusammen. Diese aufgrund der Rechtsliteratur zu analysieren, ist Hauptziel des 2. Teils der Inspektion der GPK.

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
Art.	Artikel
BGer	Bundesgericht
BKBVG	Eidgenössische Beschwerdekommision der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
Bst.	Buchstabe
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Volkswirtschaftsdepartement
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen
NPM	New Public Management
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
REKO	Rekurskommission
REKO/UVEK	Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
REKO/WEF	Rekurskommission für Wettbewerbsfragen
RKAHV/IV	Eidgenössische Rekurskommission der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge für die im Ausland wohnenden Personen
RKSL	Eidgenössische Rekurskommission für die Spezialitätenliste in der Krankenversicherung
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TQM	Total Quality Management
VRSK	Verordnung über die Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen vom 3. Februar 1993 (Stand am 19. Dezember 2000)
VOARK	Verordnung über die ARK vom 11. August 1999

## **Reorganisationsmassnahmen und aktuelles Management eidgenössischer Justizorgane**

### **1 Fragestellung**

Die im In- wie Ausland beobachtete *Überlastung vieler Gerichte* hat verschiedene Ursachen: Einerseits haben die bei Gerichten – und insbesondere beim Bundesgericht – anhängig gemachten Streitigkeiten deshalb zugenommen, weil neue Lebens- und Wirtschaftsbereiche einer rechtlichen Regelung unterworfen worden sind. Mit der Zunahme der gesetzlichen Regelung sind auch deren Technizität und Komplexität und damit verbunden der Klärungsbedarf von Auslegefragen gestiegen. Mit Blick auf den Sozialversicherungsbereich ist die konjunkturelle Situation der 90er-Jahre als Ursache für die Beschwerdezunahme zu nennen.<sup>94</sup>

Die (eidgenössischen) Gerichte und viele Rekurskommissionen haben sich unter dem Druck der steigenden Geschäftslast im letzten Jahrzehnt also zwangsläufig mit Fragen der Organisations- und Verfahrensoptimierung befasst. In den folgenden Kapiteln wird beschrieben, welche wichtigen organisatorischen Massnahmen zur Steigerung ihrer Effizienz Bundesgericht (BGer), Eidgenössisches Versicherungsgericht (EVG) und ausgewählte Rekurskommissionen in den letzten Jahren getroffen haben und wie das aktuelle Management funktioniert. In den Kapiteln sind die schriftlichen Antworten der ausgewählten Gerichte eingearbeitet, die die PVK aufgrund einer entsprechenden Anfrage erhalten hat. Zudem hat sie die Geschäftsberichte der Gerichte ausgewertet und die vorhandenen Reglemente analysiert.

Auf prozedurale Änderungen zur Steigerung des Leistungsvermögens kann im Folgenden nicht näher eingegangen werden; das Hauptaugenmerk liegt auf Fragen der Gerichtsverwaltung. Zudem ist hier darauf aufmerksam zu machen, dass die Justizorgane den Begriff «Effizienz» sehr spärlich verwenden und vielmehr von «Verbesserungen» und «Optimierungen» sprechen.

## **2 Bundesgericht und Eidgenössisches Versicherungsgericht**

### **2.1 Bundesgericht**

*Rechtsgrundlagen und Quellen:* Die Organisation des BGer ist in seinem Reglement geregelt (Reglement für das Schweizerische Bundesgericht vom 14. Dezember 1978, Stand am 12. September 2000, SR 173.111.1). Das Reglement stützt sich auf das Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG, SR 173.110). Untenstehende Angaben basieren zusätzlich auf dem Schreiben des Bundesgerichts an die PVK, Lausanne 1. Mai 2001, auf den Geschäftsberichten 1990–2000 und der Internetseite des BGer <http://www.bger.ch/> (Gerichtsorganisation).

<sup>94</sup> Vgl. Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, S. 11.

*Geschäftslast, Personal, Budget im Jahr 2000:* 5152 Fälle sind beim Bundesgericht BGer eingegangen, 5327 hat es erledigt und 1414 Fälle wurden auf 2001 übertragen. Das Richterkollegium umfasst 30 ordentliche und 30 nebenamtliche Mitglieder; das BGer beschäftigt 86 Gerichtsschreiber und 102 Personen in den Diensten. Die Rechnung wies Einnahmen von 11.5 und Ausgaben von 36 Millionen Franken aus.

*Die wichtigsten vom BGer seit 1990 ergriffenen Massnahmen zur Steigerung der Effizienz:* Nach der Teilrevision seines Reglements führte das Bundesgericht auf den 1. Januar 1991 eine neue administrative Leitungsstruktur ein. Eine der Hauptzielsetzungen war die Entlastung der Abteilungspräsidenten von Verwaltungsaufgaben. Der Kernpunkt dieser Reform war die Schaffung einer bizyphalen Leitungsstruktur (Verwaltungskommission und Präsidentenkonferenz) unterhalb des Plenums (Gesamtgerichts). Die Reform beinhaltet weiter die Stärkung des Generalsekretariats (Delegation von Aufgaben; personelle Verstärkung). Mit dem Beschluss der Verwaltungskommission vom 2. Juni 1999 erfolgte eine interne Reorganisation des Generalsekretariats (konsequente Trennung von Leitungs- und Produktionsaufgaben, d. h. die sich durch stets gleiche Prozeduren auszeichnende Produktion und das Tagesgeschäft werden in die Dienste verlagert, konsequentere Ausrichtung des Generalsekretariats auf Steuerung der Veränderungsprozesse, Kontrolle und Führung, Dienstleistungen zuhanden der Leitungsorgane, Aussenkontakte und Information). Im Laufe der 90er Jahre erfolgten u. a. die Informatisierung der Bibliothek und die Einführung eines neuen Informatikprogramms zur Verwaltung der Gerichtsdossiers und Erfassung der Statistik (Effizienzgewinne, bessere Geschäftsüberwachung und damit wirksamere Führungsinstrumente). Aufgrund der weitgehend identischen Bedürfnisse betreiben das BGer und das EVG ihre Informatik gemeinsam, womit Kosteneinsparungen verbunden sind.

*Aktuelles Management:* In Artikel 19 Absatz 1 des Bundesgerichtsreglementes werden die Kompetenzen des *Gesamtgerichts* genannt. So stehen ihm u. a. der Erlass des Bundesgerichtsreglements (Ziffer 3), die Wahl der Verwaltungskommission, der Rekurskommission sowie ihrer Präsidenten und des Generalsekretärs zu. Jedes Mitglied des Gesamtgerichts hat das Recht, Verwaltungsgeschäfte vor das Plenum zu bringen (Abs. 2). Nach Angaben des BGer wird von diesem Recht «nur mit äusserster Zurückhaltung» Gebrauch gemacht (alle 1 bis 2 Jahre ein Geschäft). Jährlich 2 bis 4 Mal versammelt sich das Plenum zur Beratung der wichtigsten Verwaltungsgeschäfte, die die Leitungsgremien diesem von sich aus vorlegen. Der von der Bundesversammlung auf zwei Jahre gewählte Bundesgerichtspräsident führt den Vorsitz im Gesamtgericht und in der fünfköpfigen *Präsidentenkonferenz* (Reglement Art. 22). Dieser stehen die Zuteilung der Ersatzrichter an die Abteilungen zu sowie etwa der Erlass von Weisungen und einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Urteile. In unserem Zusammenhang sind indessen die Zuständigkeiten der *Verwaltungskommission* von primärem Interesse (Reglement Art. 27, 28, 32 und 33). Der Verwaltungskommission, bestehend aus drei ordentlichen Richtern<sup>95</sup>, die von der Mitarbeit in ihren Abteilungen ausreichend entlastet werden, obliegt die oberste Leitung der Verwaltung. Sie übt die Aufsicht über den Generalsekretär aus, der den Sitzungen der Kommission mit beratender Stimme beiwohnt. In ihre Zuständigkeit

<sup>95</sup> Auf 2 Jahre gewählt; werden in der Regel zweimal wiedergewählt, wobei alle zwei Jahre ein neues Mitglied gewählt werden soll.

fällt die Geschäftsplanung, die Genehmigung von Voranschlag und Jahresrechnung sowie die entsprechenden Anträge an die Bundesversammlung, die Rekrutierung, Ausbildung und Laufbahn der juristischen Mitarbeiter und für die Einrichtung ausreichender wissenschaftlicher und administrativer Dienstleistungen. Laut Reglement gewährleistet der *Generalsekretär* das Sekretariat des Gesamtgerichts, der Präsidentenkonferenz und der Verwaltungskommission. Er ist Vorsteher der Gerichtsverwaltung (mit Einschluss der wissenschaftlichen und administrativen Dienste). Nebst anderem bereitet er den Voranschlag vor und ist für die Kontrolle des Finanzwesens zuständig (Reglement Art. 29, 30, 31, 32 und 33). Weitere Leitfiguren im Generalsekretariat sind sein Stellvertreter (Adjunkt) und der Personalchef (1999 wurde – infolge des gewachsenen Personalbestandes – erstmals ein vollamtlicher Personalchef eingestellt).

## 2.2 Eidgenössisches Versicherungsgericht

*Rechtsgrundlage und Quellen:* SR 173.111.2 Reglement für das Eidgenössische Versicherungsgericht (Sozialversicherungsabteilung des BGer) vom 16. November 1999 (Stand am 3. April 2000). Das Reglement stützt sich auf das Bundesrechtspflegegesetz vom 16. Dezember 1943 (OG) SR 173.110. Weiter sind in den nachfolgenden Kapiteln Informationen aus dem Brief des EVG an die PVK vom 30. April 2001 und aus seinen Geschäftsberichten (1990 – 2000) verarbeitet sowie Angaben zu seiner Organisation, die der Internetseite des EVG entnommen wurden (<http://www.bger.ch/>, EVG Luzern, Gerichtsorganisation).

*Geschäftslast, Personal, Budget im Jahr 2000:* Beim EVG sind 2521 Beschwerden eingegangen; 2242 Fälle wurden erledigt und 2109 waren Ende Jahr hängig. 9 ordentliche (ab 2001: 11) und 9 nebenamtliche (ab 2001: 11) Richter bilden das Richterkollegium; für Gerichtsschreiber sind 32.7 Stellen vorhanden (Stand April 2001: 43.1), für das Personal der Dienste 27.3 (Stand April 2001: 30.2). 0.7 Millionen Franken Einnahmen stehen Ausgaben von 11.6 Millionen gegenüber.

*Die wichtigsten vom EVG seit 1990 ergriffenen Massnahmen zur Steigerung der Effizienz:* Das Reglement des EVG wurde 1999 «zum Zweck der optimalen Ausnutzung der Ressourcen» (Geschäftsbericht) einer Totalrevision unterzogen (in Kraft seit 1. Jan. 2000). Zuletzt hatte es 1991 eine Änderung erfahren: Sie betraf den Ausbau der Funktion des Generalsekretärs (Ausbau dieser 1988 eingerichteten 50%-Stelle auf Vollzeit). In den folgenden Jahren meldeten die jährlichen Tätigkeitsberichte stets, dass die Gerichtsorganisation unverändert geblieben sei. Die Totalrevision von 1999, mit der eine vierte Kammer als Spruchbehörde eingeführt wurde, bedeutete gleichzeitig die Ablösung der früheren Verwaltungskommission durch eine dreiköpfige Gerichtsleitung. Diese entlastete das Gesamtgericht «im Sinne schlankerer Führungs- und Entscheidungsstrukturen teilweise von Aufgaben der Justizverwaltung». Laut Auffassung des EVG war dies ein Beitrag an NPM in der Justiz; die Frage der Trennung der Fachhierarchie von der Führungshierarchie in der Justizverwaltung bedürfe allerdings noch einer weitergehenden Vertiefung und Umsetzung (Brief EVG S. 2 und 3). Eine dritte Reglementsänderung trat am 1. April 2001 in Kraft: Die Erhöhung der Zahl der Gerichtsmitglieder und der Gerichtsschreiber hatte u. a. eine Änderung der Zuständigkeit des Gesamtgerichts und den Kompetenzen des Generalsekretärs zur Folge (verstärkte Delegation insbesondere personalpolitischer Belange nach unten, Art. 20. Abs. 2. Bst. b und g). Zu den Massnahmen zur Bewäl-

tigung der Geschäftslast, die vom Gesamtgericht 1998 beschlossen wurden, gehören weiter Regelungen, die die inhaltliche und formale Vereinheitlichung der Urteile und Verfügungen betreffen und Zuständigkeitsfragen der Urteilsredaktoren behandeln. Das EVG verfügt heute über verschiedene Informatikhaupatanwendungen: mehrere Datenbanken, ein Dossierverwaltungsprogramm, ein Bürokommunikationssystem sowie einen eigenen Internetauftritt und -zugang. Die Informatik wird, wie in der letzten Ziffer erwähnt, zusammen mit dem BGer betrieben.

*Aktuelles Management:* Das EVG ist in organisatorischer Hinsicht in den Bereich Rechtsprechung und den Bereich Verwaltung aufgeteilt. Seine vier Kammern – und in besonderen Fällen auch das Gesamtgericht – nehmen die Rechtsprechung wahr, während die Verwaltungsgeschäfte «nebst dem Gesamtgericht namentlich der Gerichtsleitung und dem Generalsekretariat obliegen» (vgl. Internetseite). Das *Gesamtgericht* ist im Rahmen der Gerichtsverwaltung u. a. zuständig für die Wahlen und Beförderungen der Gerichtsschreiber, des Generalsekretärs und des Direktors der Kanzlei, den Erlass von Reglementen, die Erstattung des Geschäftsberichts, die Verabschiedung von Rechnung, Budget und Finanzplan etc. (Reglement Art. 15, Abs. 1). Die aus den Vorsitzenden der Kammern sich zusammensetzende *Gerichtsleitung* (Art. 16) trägt die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung und erledigt sämtliche Geschäfte, die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts, des Präsidiums oder des Generalsekretärs fallen. Wie an den Sitzungen des Gesamtgerichts nimmt letzterer an jenen der Leitung mit beratender Stimme teil (Art. 20 Abs. 3).<sup>96</sup> Die Geschäftsplanung, die laufende Überprüfung des Geschäftsgangs auf allen Stufen des Gerichts und die Sicherstellung genügender wissenschaftlicher und administrativer Dienstleistungen liegen – nebst anderem – in der Zuständigkeit der Gerichtsleitung (Art. 17). Das Präsidium besorgt die laufenden, die Gerichtsverwaltung betreffenden Geschäfte. Oberaufsicht über die Verwaltung und die Aufsicht über das Personal gehören zu seinen im Reglement namentlich genannten Aufgaben ebenso wie die Bezeichnung der Instruktionsrichter und die Zuweisung der Gerichtsschreiber oder die Vertretung des Gesamtgerichts gegenüber Bundesversammlung, Bundesrat und Departementsvorsteher (Art. 19). Wie beim BGer steht das *Generalsekretariat* der Gerichtsverwaltung unter Einschluss der wissenschaftlichen und administrativen Dienste vor; zusätzlich nimmt es die Aufgabe des Personalchefs für alle Angestellten wahr. Insbesondere zuständig ist es für die Aufsicht über die ganze Gerichtsverwaltung, für die Liegenschaftsverwaltung, das Finanzwesen, die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Dass es die Beschlüsse der Gerichtsleitung und des Gesamtgerichts vorbereitet und ausführt sowie deren Sekretariat wie jenes des Präsidiums führt, sei ebenfalls erwähnt (Art. 20). Vor dem Hintergrund der auf zwei Jahre begrenzten Amtsperiode des Präsidenten soll die Funktion des Generalsekretärs die Kontinuität in administrativer Hinsicht sicherstellen (vgl. Internetseite). Die *Gerichtskanzlei*, der ein Kanzleidirektor vorsteht, gewährleistet die administrativen Abläufe von der Instruktion bis zur Ausfertigung der Urteile (Art. 23).

<sup>96</sup> Unter bestimmten Umständen und bei Fragen der Gerichtsverwaltung und -organisation nehmen auch weitere Mitglieder des Gesamtgerichts oder eine Abordnung der Gerichtsschreiber oder der Kanzleidirektor mit beratender Stimme an den Sitzungen der Gerichtsleitung teil (Reglement Art. 18 Abs. 4 und 5).

### 3 Eidgenössische Rekurskommissionen

Die PVK hat fünf<sup>97</sup> Rekurskommissionen des Bundes in die Untersuchung einbezogen. Rekurskommissionen sind Beschwerdeinstanzen im Sinne der Artikel 71a bis 71c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021). Es gibt zurzeit über 30 eidgenössische Rekurskommissionen; sie sind jedoch von sehr unterschiedlicher Bedeutung in Bezug auf Grösse und Geschäftslast. Die bei der *Auswahl der Rekurskommissionen* relevanten Kriterien waren: Präsident/-in im Vollamt tätig; eigenes juristisches Sekretariat; Höhe der Geschäftslast. Von den fünf ausgewählten Rekurskommissionen führen drei ihr Sekretariat gemeinsam mit einer oder mehreren anderen Rekurskommissionen; sie sind administrativ also zusammengefasst, weshalb im Folgenden mehr als fünf Kommissionen erwähnt werden müssen. Im Rahmen dieses Berichts kann indes nur sehr summarisch auf die einzelnen Rekurskommissionen eingegangen werden. Aus verschiedenen Gründen (gemeinsame Sekretariate und Budget der Rekurskommissionen) wird darauf verzichtet, Angaben zu Geschäftslast und Budget zu geben, hingegen finden sich Informationen zum Personalbestand. Weiter ist daran zu erinnern, dass in der nächsten Zukunft infolge der Umsetzung der Totalrevision der Bundesrechtspflege mit zahlreichen und tiefgreifenden Veränderungen in der Verwaltungsrechtspflege zu rechnen ist, weil die Schaffung eines *Bundesverwaltungsgerichts* vorgesehen ist, in dem die bestehenden *Rekurskommissionen unter einem Dach vereint* werden sollen.

Von der Ausnahme Asylrekurskommission abgesehen, die ihre eigene Verordnung besitzt, ist die massgebende Verordnung für die Rekurskommissionen jene über die Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (VRSK) vom 3. Februar 1993 (Stand am 19. Dezember 2000, SR 173.31). Laut Artikel 18 Absatz 1 der VRSK obliegt die administrative Leitung der Kommissionen deren Präsidenten.

- Der Präsident der *Eidg. Rekurskommission der AHV/IV für die im Ausland wohnenden Personen (RKAHV/IV)* steht ebenfalls der *Eidg. Beschwerdekommission der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BKBVG)* und der *Eidg. Rekurskommission für die Spezialitätenliste in der Krankenversicherung (RKSL)* vor. Die drei Reko führen ein gemeinsames Sekretariat mit der *Eidg. Rekurskommission für die Unfallversicherung*. Der Präsident der drei Kommissionen und die Vizepräsidentin der RKAHV/IV und der RKSL präsidieren eine der über vier Kammern<sup>98</sup> verfügenden RKAHV/IV. Neben ihnen sind vier weitere Richter vollamtlich tätig und deren elf nebenamtlich. Die sechs Gerichtsschreiber sind nicht nur für die RKAHV/IV tätig, sondern auch für die RKSL und die BKBVG. Den sechs Sekretärinnen des Sekretariats steht die Kanzleichefin vor. Die Ausgaben der einzelnen REKO können nicht genau beziffert werden, weil die von der Kanzlei erstellten Angaben die dem Eidgenössischen Departement des Inne-

<sup>97</sup> Im Prinzip sind es erheblich *mehr als fünf* Kommissionen: Allein bei den Rekurskommissionen des Finanzdepartements handelt es sich um sechs Kommissionen, doch werden diese, da sie administrativ zusammengefasst sind, hier als eine Kommission gehandelt.

<sup>98</sup> Zwei Kammern sind für Rekurse in deutscher Sprache zuständig; je eine für französische und italienische Fälle.

ren angehörenden REKO gesamthaft umfassen. Dort werden die Ausgaben nach Personal, Experten und Administrativkosten ausgewiesen; die allgemeinen Kosten sind im Haushalt des Generalsekretariates EDI enthalten. Die RKAHV/IV wurde aufgrund der seit 1994 steigenden Geschäftslast 1997, 1999 und 2000 personell aufgestockt. Weitere Angaben über erfolgte Reformen im Zusammenhang mit Effizienzsteigerungen können den konsultierten Geschäftsberichten (ab 1996) nicht entnommen werden.<sup>99</sup>

- Die Stellung und die Organisation der *Schweizerischen Asylrekurskommission (ARK)* sind in der Verordnung über die ARK vom 11. August 1999 (VOARK) festgehalten. Im März 2001 ist zudem das von der Gesamtkommission (alle Richter und Richterinnen) erlassene Geschäftsreglement in Kraft getreten.<sup>100</sup> Die ARK hat fünf Kammern; sie kennt eine Präsidentenkonferenz, die u. a. auch mit Fragen der Justizverwaltung befasst ist. Dem Kommissionspräsidenten obliegt nebst anderem die Geschäftsplanung, die Aufsicht über die Abteilung Support und die Koordination des Personalwesens (Art. 7 des Reglements). Das von einem Chef geleitete Sekretariat ist ihm unterstellt. In der ARK erfolgten eigentliche Reorganisationsmassnahmen seit 1997; sie hatten primär zum Ziel, erkannte Schwachstellen bezüglich Organisation und Abläufe zu beseitigen. Der Kommissionspräsident ist administrativer Leiter von 150 Mitarbeitenden und gleichzeitig auch Richter. Er hat einen Stellvertreter, der nebst seiner Tätigkeit als Richter für die administrative Leitung einer Kammer zuständig ist. Die Verordnung sieht kein Generalsekretariat vor; das vorhandene Sekretariat sei aber in den letzten Jahren in quantitativer und qualitativer Hinsicht entsprechend der Bedürfnisse «angemessen ausgebaut» worden. Als Managementinstrumente verweist die ARK auf eine moderne und leistungsfähige Informatik (für Management und Verfahren einsetzbar); auf zeitgemässe interne und externe Information, auf eine detaillierte, kommissionsinterne Betriebsrechnung, die sich mit Rechnungen von FLAG-Ämtern vergleichen lasse, und auf ein neues Aus- und Weiterbildungskonzept.<sup>101</sup> Bezüglich der organisationsrechtlichen Fragen ist in einem Gutachten kürzlich festgestellt worden, diese seien bei den Rekurskommissionen des Bundes durchwegs ungenügend geklärt und geordnet. Bezüglich der ARK wird festgehalten, es sei nicht bestimmt und kaum geklärt, wieweit in administrativen Fragen wie derjenigen der Finanzen, des Personalmanagements, der Informatik, des übrigen Betriebsmaterials, der Dokumentation und Bibliothek oder der Bauten und Räumlichkeiten das Gericht (sc. die ARK) für die Verwaltung selbst zuständig ist und wieweit der Bundesrat und das EJPD, dem das Gericht mindestens in Finanzbelangen nach Art. 13 VOARK administrativ zugewiesen ist, in diesen Fragen bestimmend einwirken könnten.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Angaben aus: Brief der RKAHV/IV an die PVK vom 30. April 2001; Geschäftsberichte 2000 der RKAHV/IV, der BKBVG und der REKO für die Unfallversicherung.

<sup>100</sup> Geschäftsreglement für die Schweizerische Asylrekurskommission vom 7. März 2001.

<sup>101</sup> Angaben aus: Übersicht aus dem Brief der ARK an die PVK vom 24. April 2001.

<sup>102</sup> Vgl. Schweizer Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, S. 661–666, S. 662.

- Die *Rekurskommissionen des Finanzdepartementes (EFD)*: Die Steuerrekurskommission, die Personalrekurskommission, Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen, die Zollrekurskommission und die Alkoholrekurskommission und – seit 1. Januar 2001 – die Rekurskommission für die Staatshaftung sind dem EFD administrativ zugeordnet<sup>103</sup>. Verfahrensrechtliche Leitlinie bildet die VRSK. Eine seit 2. März 2000 gültige Kompetenzregelung zwischen den REKO EFD und dem Generalsekretariat EFD beinhaltet vor allem eine Delegation der Entscheidkompetenzen an die Präsidenten der REKO im Personalbereich. Bei den erwähnten REKO handelt es sich um je selbständige Spruchkörper mit richterlicher Unabhängigkeit. Die Bezeichnung REKO EFD ist nach eigenen Angaben nur insofern zutreffend, als darunter nicht eine richterliche Behörde, sondern die Zusammenfassung der administrativ dem EFD zugeordneten REKO in organisatorischen und administrativen Belangen zu verstehen sei. Die REKO EFD werden gemeinsam durch die beiden vollamtlichen Präsidenten geführt (zweiköpfige Führung; die beiden Präsidenten standen Ende 2000 2 bzw. 3 REKO vor). Sie treffen die Entscheide hinsichtlich des Managements zu zweit, leiten diese indessen als Einzelentscheide weiter. Diese Führung habe sich sehr gut bewährt. Am Sitz der REKO in Lausanne arbeiten die beiden Präsidenten, ein vollamtlicher Richter, 6 Gerichtsschreiber und 3 teilzeitlich angestellte Sekretärinnen (unter der Leitung einer Gerichtsschreiberin). Die 33 nebenamtlichen Richter bearbeiten die Dossiers zu Hause. Die REKO EFD verfügen über moderne Arbeitsmethoden und –mittel. Dies betrifft die Informatik samt juristischer Datenbank, die Bibliothek, die Auswahl des Personals und die Pflege eines guten Betriebsklimas. Oberstes Ziel aller bisherigen Organisations- und Reorganisationsmassnahmen sei eine optimale Erledigung der bei den Rekurskommissionen hängigen Beschwerden in qualitativer, quantitativer und zeitlicher Hinsicht sowie eine möglichst gute Abstimmung unter den Rekurskommissionen gewesen.<sup>104</sup>
- Auch die *Rekurskommission EVD* (REKO/EVD; seit 1994 tätig) und die *Rekurskommission für Wettbewerbsfragen* (REKO/WEF; 1996 eingerichtet) sind in ihrer richterlichen Tätigkeit unabhängig von der Bundesverwaltung. Organisatorisch sind sie in der REKO/EVD+WEF zusammengefasst. Die personellen Verantwortlichkeiten, die Verfahren etc. sind in einer internen Geschäftsordnung geregelt. Seit 1998 – und nachdem 1997 erstmals in personeller Hinsicht die Belastungsgrenze erreicht worden war – stehen der REKO/EVD und der REKO/WEF neu ein gemeinsames, vollamtliches Präsidium vor (Präsident, Vizepräsident und Stellvertreter des Vizepräsidenten). Mit diesem aus Optimierungsüberlegungen eingeführten Führungsmodell sind Schriftwechsel, administrative Abläufe und die Unterzeichnung

<sup>103</sup> Im Verlaufe des Jahres 2001 soll zudem die Eidg. Rekurskommission für Bauprodukte hinzukommen.

<sup>104</sup> Angaben aus: Brief der REKO EFD an die PVK vom 11. April 2001 und Geschäftsbericht 2000.

der Entscheide vereinfacht worden.<sup>105</sup> Während der Präsident u. a. für die Sach- und Aufgabenzuweisung an die Mitarbeiter oder für personalrechtliche Entscheide zuständig ist, ist der Vizepräsident insbesondere für die Geschäftskontrolle und die Besorgung des Schriftenwechsels verantwortlich (Geschäftsordnung 2.1 und 2.2). In der REKO/EVD+WEF sind 11 vollamtliche und 6 nebenamtliche Richter tätig. Als Besonderheit der REKO/EVD+WEF ist das Amt des Kommissionsschreibers als Leiter des Sekretariats zu nennen. Er hat ähnliche Befugnisse wie die Generalsekretäre von BGer und EVG (Geschäftsordnung 2.6). Das Sekretariat beider REKO umfasst 22 Vollzeitstellen und ist in die Bereiche «juristisches Sekretariat» und «Dienste» (Personal/Finanzplanung; Kanzlei/Rechnungsführung; Technik) gegliedert. Aufgrund der anhaltenden Zunahme der Geschäftslast macht sich die REKO/EVD+WEF derzeit Gedanken zu einer Reorganisation, in der z. T. am Bewährten festgehalten soll, zugleich aber mit neuen Lösungen zu Effizienzsteigerungen beizutragen wäre (u. a. Aufteilung der Stellvertretung des Präsidenten).<sup>106</sup>

- Die *Rekurskommission des Eidg. Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (REKO UVEK)*, im Rahmen des Bundesgesetzes vom 18. Juni 1999 über die Koordination und Vereinfachung der Entscheidungsverfahren geschaffen, hat ihre Tätigkeit auf den 01. Januar 2000 aufgenommen (bei gleichzeitiger Aufhebung der REKO für Wasserwirtschaft und für das Post- und Fernmeldewesen). Grundlage für Organisation und Betrieb der REKO UVEK bilden das Kommissions- und das Verwaltungsreglement (in Kraft seit 27. März 2000).<sup>107</sup> Mit dem Generalsekretariat des UVEK besteht eine Leistungsvereinbarung, die die logistische Unterstützung der REKO UVEK sicherstellt. Der Personalbestand umfasst den Präsidenten, Vizepräsidenten, 6 Richter und 5 juristische Sekretäre (z. T. Teilzeit) sowie die Kanzleileiterin und eine Kanzleimitarbeiterin. Als kollektives Führungsorgan waltet die Richterkonferenz; dem Präsident obliegt – nebst seiner Arbeit in der Rechtsprechung – das administrative Management (Personal- und Finanzfragen etc.). Die REKO UVEK hat eigene Ziele für ihre Arbeit formuliert. Die Zielsetzung beinhaltet die Dimensionen Qualität (4 Ziele), Effizienz (2 Ziele) und Teamwork (1 Ziel). Die materielle Qualitätskontrolle erfolgt kommissionsintern durch das entscheidbefugte Richterkollegium und den prüfungs- und genehmigungsbefugten Präsidenten und kommissionsextern durch das BGer. Die administrative Qualitätskontrolle obliegt auf der Grundlage des Jahresberichts der Aufsicht des Bundesrats und der Oberaufsicht des Parlaments. Für das Geschäfts- und Betriebsmanagement steht ein modernes Informatiksystem zur Verfügung, das eine Leistungserfassung

<sup>105</sup> Auf die Bildung von Kammern wurde insbesondere aus Kostengründen verzichtet. Nach Ansicht der REKO/EVD+WEF hätte dies eine unnötige Aufspaltung der Hierarchie zur Folge gehabt, die Rechtsprechung gefährdet und wäre lohnkostenmässig eine sehr teure Lösung gewesen (Brief der REKO/EVD+WEF S. 4; vgl. nächste Fussnote).

<sup>106</sup> Angaben aus: Brief der REKO/EVD+WEF an die PVK vom 26. April 2001; Geschäftsordnung der Rekurskommission EVD (REKO/EVD) und Rekurskommission für Wettbewerbsfragen (REKO/WEF), Stand 05. April 2000, Frauenkappelen und Jahresbericht 2000 der REKO/EVD+WEF.

<sup>107</sup> Basierend auf der VRSK.

erlaubt, die den an Beschwerdedossiers geleisteten Aufwand nach Akteuren nachweisen kann. Im Geschäftsbericht wird darauf hingewiesen, dass die Optimierung der kommissionsinternen Betriebsabläufe als Daueraufgabe einen wichtigen Platz in der Kommissionsarbeit einnehmen werde; dort wird auch die Weiterbildung als wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Kommissionsarbeit gewertet und auf absolvierte fachliche und individuelle Weiterbildung hingewiesen. Der REKO UVEK fehlt aber ein eigenes Ausbildungskonzept im Bereich des Gerichtsmanagements. Dieser «Mangel» hängt – laut eigenen Angaben – primär mit dem Fehlen eines geeigneten Angebots zusammen.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Angaben aus: Brief der REKO UVEK an die PVK vom 24. April 2001 und Jahresbericht 2000, 26. Januar 2001.

## **Amtliche Schriften**

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 2001, S. 193.

Bericht des Schweizerischen Bundesgerichts an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1950 (vom 9. Februar 1951). Beilage von: Bericht des Schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahr 1950 (vom 27. April 1951), S. 401–412.

Finanzdirektion des Kantons Bern, 2000: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung. Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2000.

Geschäftsberichte von BGer, EVG und verschiedenen eidg. Rekurskommissionen.

Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1997: Projekt «Justiz 2000» – Ziele und Stand des Projekts. Bericht vom 15. Mai 1997. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang, (Hg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden. S. 37–128.

Schlussbericht der Projektleitung, Oktober 1999: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich Bereich Controlling. Genehmigt von der Verwaltungskommission am 15. Dezember 1999.

Schweizerischer Bundesrat, 2001: Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001.

Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich, 1999: Beschluss betreffend Projekt Globalbudget – Bereich Controlling» vom 15. Dezember 1999.

## **Literatur**

Bertram, Michael, 1998: Fünf vor Zwölf – oder: Zum Rapport, bitte.

In: MHR – Mitteilungen des Hamburgischen Richtervereins Nr. 3; hier nach: <http://www.richterverein.de/mhr/mhr983/98307.htm>

Budäus, Dietrich, 1994: Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Berlin.

Dieckmann, Jochen, 2000: Justiz 2003. Modernisierung der nordrhein-westfälischen Justiz durch flächendeckenden Einsatz der Informationstechnik. In: Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung Nr. 3, S. 132–137.

Groother, Jan, 1999: Neues Steuerungsmodell – Segen oder Fluch? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, S. 458–462.

Haldemann, Theo, 1995: New Public Management: ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes, Band 1.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2001: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, 2000: Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 1, S. 18–31.

- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1998: Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag zum modernen Rechtsstaat – Rück- und Ausblick nach einem Jahr «Projekt 2000». In: Ders. (Hrsg.), 1998: Reform der Justizverwaltung. Ein Beitrag zum Modernen Rechtsstaat. Baden-Baden. S. 243–282.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, 1997: Für ein professionelles Gerichtsmanagement. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, S. 290–293.
- Kiener, Regina, 2001: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte. Bern.
- Leeb, Hermann, 1997: Brauchen wir Gerichtsmanager? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 7, S. 287–289.
- Mackenroth, Geert, 2000: Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, S. 301–311.
- Maier, Patrick, 1999: New Public Management in der Justiz: Möglichkeiten und Grenzen einer wirkungsorientierten Gerichtsführung aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive. Bern, Stuttgart, Wien.
- Mastronardi, Philippe, 1991: Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund. Basel/Frankfurt am Main.
- Röhl, Klaus F., 2000(a): Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, S. 220–230.
- Röhl, Klaus F., 2000(b): Kann die Qualität der Justiz gemessen werden? Thesen für das Wochenendseminar «Justiz in der Modernisierungsfalle» am 29./30. Januar 2000 in Hamburg. <http://www.ruhr-uni-bochum.de/rsozlog/Projekte/Gerichtsmanagement/gerichtsmanagement.html>
- Röhl, Klaus F., 1998: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 6, S. 241–250.
- Röhl, Klaus F., 1993(a): Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA: Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement. Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege. Köln.
- Röhl, Klaus F., 1993(b): Qualitätskontrolle in der Justiz – Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 8, S. 301–310.
- Röhl, Klaus F., 1991 Court-Management in den USA, Zeitschrift für Rechtssoziologie Nr. 2, S. 217–231.
- Schedler, Kuno, 1995: Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz. Bern.
- Schweizer, Rainer J., 2001: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission. In: AJP/PJA 6/2001, S. 661–666.
- Steinbeiss, Max, 1999: Mehr Eigenverantwortung durch ökonomisches Steuerungsmodell. In: Deutsche Richterzeitung Nr. 12, S. 463.

Voss, Rainer, 1998: Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? In: Deutsche Richterzeitung Nr. 9, S. 379–390.

## **Internet**

<http://www.bger.ch/> (Geschäftsberichte 2000 und Organisation)

[http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000\\_08.htm](http://www.hamburg.de/Behoerden/JB/j2000/J2000_08.htm) («Justiz 2000»)

<http://virlib.ncjrs.org/Courts.asp> (Court Management): Bureau of Justice Assistance, U. S. Department of Justice, 1997: Trial Court Performance Standards With Commentary; 1995: Trial court performance standards and measurement system.

## **Durchführung der Untersuchung**

Bericht:

Andreas Tobler, lic. phil. I

Sekretariat:

Hedwig Heinis

*Die PVK dankt den in diesen Bericht einbezogenen eidgenössischen Gerichten für ihre Mitwirkung bei der Umfrage. Für Auskünfte und Hinweise bedankt sie sich im Weiteren bei Herrn Daniel Kettiger, Projektleiter «NEF 2000» Kanton Bern, Frau Prof. Regina Kiener und Herrn Dr. Andreas Lienhard, Institut für öffentliches Recht der Universität Bern und Dr. Paul Zimmermann, Generalsekretär des Obergerichts des Kantons Zürich.*