

Daniel Kettiger

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit

Tagungsbericht

Die Gerichte stehen unter einem zunehmenden Leistungs- und Reformdruck. Für die Verwaltung wurden in dieser Situation unter dem Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) neue Führungsmodelle geschaffen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Konzeption von WOV auch auf die Justiz Anwendung finden kann und darf. Dieser Frage war eine Tagung gewidmet, welche die SGVW am 21. März 2003 durchführte.

1. Einleitung

[Rz 1] Die Rechtsprechung steht zunehmend in einem Spannungsverhältnis zwischen Globalisierung und Spezialisierung des Rechts. Zudem wirken sich die knappen öffentlichen Haushalte auch auf die Tätigkeit der Justiz aus. Damit gerät auch in der Schweiz die Justiz unter einen grossen Leistungs- und Reformdruck¹. Für die öffentliche Verwaltung wurden in den letzten Jahren aus ähnlichem Anlass unter den Begriffen «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)» und «New Public Management (NPM)» neue Modelle der Staatsteuerung und Verwaltungsführung entwickelt², erprobt und teilweise eingeführt. Es stellt sich somit die Frage, ob die Konzeption von WOV bzw. NPM auch auf die Justiz Anwendung finden kann und darf. Mit dieser Frage hat sich bis heute die Wissenschaft in der Schweiz nur vereinzelt befasst³. Auch in der Praxis gibt es nur wenige konkrete Ansätze zur Umsetzung von WOV in der Justiz⁴.

[Rz 2] Vor diesem Hintergrund fand am 21. März 2003 in Olten eine Fachtagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) mit dem Titel «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit?» statt.⁵ Ausgehend von Thesen und vom Reformstand in der Schweiz wurde in Referaten, in Workshops und in der abschliessenden Podiumsdiskussion der Frage nachgegangen, ob und in welcher Weise WOV in der Justiz eingeführt werden kann.

2. Referate, Workshops, Podiumsdiskussion

[Rz 3] *Prof. Dr. Andreas Lienhard* (Universität Bern)⁶ befasste sich einleitend mit den staatsrechtlichen Rahmenbedingungen von WOV in den Gerichten.⁷ Er zeigte auf, dass verschiedene WOV-Elemente in einem Spannungsfeld zu rechtsstaatlichen Grundsätzen, namentlich zur richterlichen Unabhängigkeit und zu den Verfahrensrechten stehen. So ist insbesondere jede Anleitung der Rechtsprechung durch eine Behörde ausserhalb der Justiz unzulässig. Deshalb dürfen bestehende WOV-Modelle nicht unbesehen auf die Justiz übertragen werden. Hingegen können adaptierte WOV-Modelle oder einzelne WOV-Elemente durchaus auch bei den Gerichten Anwendung finden, wobei zwischen der Rechtsprechung und den administrativen Funktionen (Justizverwaltung) differenziert werden muss. Unbestritten ist, dass die Budgethoheit des Parlaments auch gegenüber den Gerichten gilt. Globalbudgets stärken hier tendenziell die Unabhängigkeit der Justiz.

[Rz 4] *Urs Hodel* (Justizverwaltung des Kantons Aargau)⁸ zeigte anschliessend auf, wie WOV auf kantonaler Ebene in der Justiz umgesetzt werden kann.⁹ Im Kanton Aargau hat der Grosse Rat im Jahr 2001 beschlossen, dass WOV auch in der Justiz einzuführen ist. Gleichzeitig läuft im Kanton Aargau auch die so genannte Justizreform 2, eine Strukturreform. Ein Gutachten¹⁰ kam im Sommer 2002 zum Schluss, dass die WOV-Führungsmethodik des Kantons Aargau mit Einschränkungen bzw. Änderungen auch auf die Justiz angewendet werden kann. Es wird somit notwendig sein, für die Aargauer Justiz auf der Basis der allgemeinen WOV-Führungsmethodik ein eigenes, den besonderen Bedürfnissen der Justiz Rechnung tragendes Führungsmodell zu entwickeln. Dabei besteht insofern eine günstige Ausgangslage, als das in der Kantonsverfassung (SAR 110.000) verankerte Selbstverwaltungsrecht der Justiz und das Recht zum Aufstellen des eigenen Voranschlags die richterliche Unabhängigkeit stärkt und gleichzeitig der WOV-Philosophie entspricht. Das Führungsmodell in der Aargauer Justiz wird voraussichtlich nur zwei Steuerungsebenen aufweisen, die politische durch den Grossen Rat und die betriebliche durch ein justizinternes Leitungsorgan. Der Prozess der Einführung von WOV ist an den Aargauer Gerichten angelaufen und soll im Jahr 2005 abgeschlossen

sein.

[Rz 5] Ein ganz anderer Weg wurde gemäss den Ausführungen von *Dr. Hans-Jakob Mosimann* (Präsident des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich) am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich besprochen.¹¹ Probleme mit der Arbeitsbewältigung führten 1999 zu einer Reorganisation des Gerichts und in der Folge zur Einführung eines Controllings, von Mehrjahres- und Jahres-Planungsinstrumenten und von Vorkehren im Bereich von Personal und Kommunikation. Laufend oder geplant sind zudem Massnahmen hinsichtlich Qualitätsmanagement, Kosten-Leistungsrechnung und Kundenorientierung. Gesamthaft betrachtet wendet das Gericht heute fast alle WOV-Elemente erfolgreich an, obwohl nie eine eigentliche WOV-Reform stattgefunden hat.

[Rz 6] Das Gerichtsmanagement am Bundesgericht war in den letzten Jahren Gegenstand von Untersuchungen des Bundesparlaments¹². *Dr. Paul Tschümperlin* (Generalsekretär des Bundesgerichts) zeigte auf, dass die Veränderungen im Gerichtsmanagement des Bundesgerichts unabhängig von WOV entstanden sind und bis in die 80er-Jahre zurückreichen. Das Gericht verfügt heute über umfangreiche Führungsstatistiken, um die zeitgerechte Erledigung der Fälle sicherzustellen. Da mit Ausnahme der Führungsstrukturen alle Veränderungsprozesse sowie der Ausbau der Dienstleistungen in der Justizverwaltung die Informatik betreffen, wurde diesem Aspekt – insbesondere der Ausrichtung der Informatik auf die Bedürfnisse der Justiz¹³ – ein besonderes Augenmerk gewidmet. Für die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber bestehen heute standardisierte Leistungsvorgaben.

[Rz 7] Im letzten Referat¹⁴ stellte *Diether Schönfelder* (Finanzbehörde Hamburg) dar, wie der deutsche Stadtstaat Hamburg von 1995 bis 2000 im Projekt «Justiz 2000» erfolgreich versuchte, Elemente und Strategien von WOV (in Deutschland «Neues Steuerungsmodell») auf die Gerichte und die Staatsanwaltschaft zu übertragen. Das Projekt ging dabei von Beginn weg davon aus, dass den verfassungsrechtlichen und organisatorischen Besonderheiten der Justiz Rechnung getragen werden muss. Thematisch umfasste das Projekt die Themen Budgetierung, Controlling, Dezentralisierung, professionelles Justizmanagement, Personalentwicklung, Fortbildung, Kunden- und Serviceorientierung sowie die Informations- und Kommunikationstechnik. Am Beispiel der Kosten-Leistungsrechnung konnte gezeigt werden, dass die Justiz in der Verwaltungsmodernisierung durchaus auch eine Vorreiterrolle einnehmen kann: Die Landesverwaltung hat das in der Justiz entwickelte Rechnungsmodell später übernommen.

[Rz 8] In drei Workshops wurden anschliessend ausgewählte Themen vertieft bearbeitet; diese waren auch überwiegend Gegenstand der abschliessenden Podiumsdiskussion:

- *Qualität in der Justiz*: Im Zentrum standen die Frage, was gute Justiz sei, sowie Qualitätskriterien für die Richtertätigkeit. Dieses Thema wurde in jüngster Vergangenheit aus Anlass von WOV oder von anderen Reformbestrebungen in der Justiz in wissenschaftlichen Publikationen (in Deutschland in grundlegender Weise auch in einem Positionspapier des Deutschen Richterbundes) wiederholt aufgegriffen, aber nie vertieft ausgeleuchtet.
- *Kundenorientierung*: Zur Diskussion standen die Fragen, ob in der Gerichtstätigkeit auch Kundenaspekte beachtet werden sollen und ob sich Gerichte überhaupt auf die Bedürfnisse von Kundinnen und Kunden einlassen sollen. Damit die Kundenorientierung im Rahmen von WOV überhaupt umgesetzt werden kann, ist es von zentraler Bedeutung, von einem klaren Kundenbegriff auszugehen.
- *Nutzen und Grenzen von WOV-Instrumenten*: Zu klären galt es die Fragen, ob Führung in der Justiz möglich und zulässig sei und welchen konkreten Nutzen die neuen Steuerungs- und Führungsinstrumente haben.

3. Erste Erkenntnisse¹⁵

[Rz 9] Auch wenn noch nicht alle Referate und Materialien der Tagung in bereinigter Form vorliegen, können bereits jetzt summarisch folgende Hauptergebnisse festgehalten werden: Es ist heute sowohl in der Wissenschaft wie bei den Richterinnen und Richtern weitgehend unbestritten, dass sich auch in der Justiz Führungsfragen und Fragen des Managements stellen und dass die WOV-Instrumente auch auf die Justiz Anwendung finden müssen, sei es einzeln und nach Bedarf, sei es als vernetztes Instrumentarium in einem für die Justiz adaptierten WOV-Steuerungsmodell.¹⁶ Weiter kann davon ausgegangen werden, dass die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen von WOV in der Justiz weitgehend geklärt sind. Zahlreiche Detailfragen bleiben demgegenüber offen und können wohl erst in konkreten Projekten geklärt werden, so insbesondere Fragen

hinsichtlich Leistungsvorgaben, Kundenorientierung und Qualitätsmanagements.

[Rz 10] Gesamthaft betrachtet scheinen sich die beiden übergeordneten Thesen des Verfassers¹⁷ zu bestätigen. Sie könnten – auf Grund der Tagung leicht verändert und im Wandel von der These zur Erkenntnis – vorläufig wie folgt lauten:

- a) WOV kann und muss mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden.
- b) Die Einführung von WOV in der Justiz erfolgt entweder mit einem eigenen WOV-Steuerungsmodell, welches vom WOV-Steuerungsmodell für die Kantonsverwaltung in Teilen abweicht, oder durch die sukzessive und selektive Einführung einzelner WOV-Elemente, mit der Option des nachträglichen Zusammenführens zu einem Ganzen.

[Rz 11] Eine ausführliche Dokumentation der Tagung, welche neben den Referaten, den Ergebnissen der Workshops und der Podiumsdiskussion auch eine zusammenfassende Würdigung aus fachlicher Sicht (lessons learned) enthält, wird im Herbst 2003 als Band 44 in der Schriftenreihe der SGVW erscheinen.

Fürsprecher Mag.rer.publ. Daniel Kettiger ist freiberuflicher Anwalt, Berater und Projektbegleiter in Burgdorf (). Er hat die Fachtagung im Auftrag der SGVW konzipiert und geleitet.

¹ Vgl. dazu auch die Folien zum Einleitungsreferat des Verfassers.

² Vgl. zur Konzeption von NPM *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella: New Public Management; Bern/Stuttgart/Wien 2000.*

³ Vgl. *Maier, Patrick: New Public Management in der Justiz; Bern/Stuttgart/Wien 1999; Richli, Paul: Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege; ZBl 7/1997, S. 289 ff.; Fachbericht «NEF und Gerichte» (Format PDF, 252 kB), Finanzdirektion des Kantons Bern 2001; Schweizer, Rainer J.: Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz (Format PDF, 63 kB); Referat gehalten an der Jahrestagung 2002 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen; für Deutschland vgl. z.B. Hoffmann-Riem, Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates; Frankfurt a.M. 2000;*

⁴ Vgl. das Arbeitspapier „Justizreformen und WOV an den Gerichten – Ein Überblick über den Stand in der Schweiz» (Format PDF, 188 kB).

⁵ Vgl. dazu auch das Schwerpunktthema auf der Website der SGVW, u.a. mit einer Meinungsumfrage («Pulsmesser») zum Thema und mit den Folien zu den Referaten, sowie das Tagungsprogramm und die Liste der Mitwirkenden.

⁶ PD Dr. Andreas Lienhard leitet als Assistenzprofessor das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

⁷ Folien zum Referat vgl. .

⁸ Zu den Justizbehörden des Kantons Aargau vgl. .

⁹ Folien zum Referat vgl. .

¹⁰ *Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas: Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Aargauer Justiz; unveröffentlichtes Gutachten vom 29.08.2002 zuhanden der Justizverwaltung des Kantons Aargau, erstattet im Auftrag der PuMaConsult GmbH, Bern.*

¹¹ Folien zum Referat vgl. .

¹² Vgl. Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28.06.2002, BBl 2002, S. 7625 ff. (Format PDF, 94 kB); Modernes Management in der Justiz, Bericht der Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle vom 10.08.2001 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2002, S. 7641 ff. (Format PDF, 281 kB).

Die Stellung und die zudienenden Funktionen der Informatik sind im Jahre 1995 in einem so genannten Unternehmensmodell festgehalten, die kritischen Erfolgsfaktoren des Bundesgerichts hinterfragt und jeder dieser Faktoren daraufhin untersucht worden, ob und wie viel die Informatik zum Erfolg beitragen kann (vgl. graphische Darstellung).

¹⁴ Folien zum Referat vgl. .

¹⁵ Vgl. auch die erste, zusammenfassende Würdigung des Tagungsleiters auf der Website der SGVW.

¹⁶ In diesem Sinne auch der Direktor des Bundesamtes für Justiz, Prof. Dr. Heinrich Koller, in einem Interview gegenüber Vertretern der SGVW: «Jede Organisation muss NPM-Kriterien Rechnung tragen. Dies gilt auch für die Justiz».

¹⁷ Vgl. Thesenpapier (Format PDF, 175 kB), S. 3.

Rechtsgebiet	Öffentliches Recht
Erschienen in	Jusletter 31. März 2003
Zitiervorschlag	Daniel Kettiger, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, in: Jusletter 31. März 2003 [Rz]
Internetadresse	http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.jsp?ArticleNr=2312