

Andreas Lienhard, Daniel Kettiger

## **Die Selbstverwaltung der Gerichte**

### **Erkenntnisse der Auslegung von § 112 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt**

---

§ 112 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt besagt: «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.» Der Beitrag geht der Frage nach, was alles diese Autonomie der Justizverwaltung vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit umfasst und welches allenfalls die Auswirkungen für die Praxis sind. Neben einer «klassischen» Rechtsauslegung wird die Frage auf der Grundlage des übergeordneten Rechts reflektiert und es wird eine Rechtsvergleichung, u.a. mit den Kantonen Aargau, Bern, Graubünden, Solothurn, Zug und Zürich vorgenommen. Zudem befasst sich der Aufsatz mit organisationsspezifischen Qualitätsstandards für die Justiz. Aus diesen Abklärungen ergeben sich insbesondere wesentliche Erkenntnisse für das Budgetrecht der Gerichte in der Schweiz. Letztlich wird der Autonomiebereich der Selbstverwaltung der basel-städtischen Justiz skizziert.

---

Zitiervorschlag: Andreas Lienhard, Daniel Kettiger, Die Selbstverwaltung der Gerichte, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/3

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
  - 1.1. Ausgangslage
  - 1.2. Fragestellung
2. Methodik
3. Grundsätzliches zur Selbstverwaltung der Justiz
  - 3.1. Zum Begriff der Selbstverwaltung
    - 3.1.1. Der Begriff der Justizverwaltung (Verwaltung für die Gerichtsbarkeit)
    - 3.1.2. Der Begriff der Selbstverwaltung (Verwaltung durch die Gerichte)
    - 3.1.3. Von der Justizverwaltung zum Justizmanagement
  - 3.2. Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts
    - 3.2.1. EMRK und Standards von Organen des Europarats
    - 3.2.2. UNO-Pakt II
    - 3.2.3. Bundesverfassung
    - 3.2.4. Kantonales Verfassungsrecht
4. Auslegung von § 112 Abs. 2 KV
  - 4.1. Grammatikalische Auslegung
  - 4.2. Historische Auslegung
  - 4.3. Systematische Auslegung
  - 4.4. Teleologische Auslegung
  - 4.5. Zwischenergebnis
5. Auslegungsergänzende Betrachtungen
  - 5.1. Rechtsvergleichung mit dem Bund
    - 5.1.1. Grundsätzliches
    - 5.1.2. Bundesgericht
    - 5.1.3. Andere Gerichte des Bundes
    - 5.1.4. Zusammenfassende Würdigung
  - 5.2. Rechtsvergleichung mit Kantonen
    - 5.2.1. Grundsätzliches
    - 5.2.2. Ergebnisse der Befragung 2012 des KPM
    - 5.2.3. Kanton Aargau
    - 5.2.4. Kanton Bern
    - 5.2.5. Kanton Graubünden
    - 5.2.6. Kanton Solothurn
    - 5.2.7. Kanton Zug
    - 5.2.8. Kanton Zürich
    - 5.2.9. Zusammenfassende Würdigung
  - 5.3. Organisationsspezifische Qualitätsstandards für die Justiz
  - 5.4. Knappe staatliche Ressourcen (Effizienzgebot)
  - 5.5. Zwischenergebnis
6. Ergebnis: Die Selbstverwaltung gemäss § 112 Abs. 2 KV
  - 6.1. Einleitung
  - 6.2. Bedeutung für das Justizmanagement im Kanton Basel-Stadt
    - 6.2.1. Selbstverständnis der Selbstverwaltung der Gerichte
    - 6.2.2. Führungsstrukturen
    - 6.2.3. Geschäftsverkehr mit dem Parlament
    - 6.2.4. Rechtsetzung
    - 6.2.5. Budget
    - 6.2.6. Finanzbefugnisse
    - 6.2.7. Personal
    - 6.2.8. Informatik
    - 6.2.9. Immobilien
  - 6.3. Handlungsbedarf
    - 6.3.1. Handlungsbedarf
    - 6.3.2. Mögliche Rechtsfolgen des Nicht-Handelns

7. Anhang: Quellen
  - 7.1. Literatur/Rechtsgutachten
  - 7.2. Standards für die Justiz
  - 7.3. Dokumente aus der Verwaltung
    - 7.3.1. Kanton Aargau
    - 7.3.2. Kanton Basel-Stadt
    - 7.3.3. Kanton Bern
    - 7.3.4. Kanton Graubünden
    - 7.3.5. Kanton Solothurn
    - 7.3.6. Kanton Zug
    - 7.3.7. Kanton Zürich
  - 7.4. Rechtserlasse
    - 7.4.1. Internationales Recht (Völkervertragsrecht)
    - 7.4.2. Bund
    - 7.4.3. Kanton Aargau
    - 7.4.4. Kanton Basel-Stadt
    - 7.4.5. Kanton Bern
    - 7.4.6. Kanton Graubünden
    - 7.4.7. Kanton Solothurn
    - 7.4.8. Kanton Zug
    - 7.4.9. Kanton Zürich

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

[Rz 1] Im Zusammenhang mit einer umfassenden Organisationsanalyse haben der Regierungsrat und das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt den Auftrag erteilt, im Rahmen eines Rechtsgutachtens die verfassungsrechtlichen Grundlagen der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte im Kanton Basel-Stadt zu untersuchen.

[Rz 2] Der nachfolgende Beitrag gibt die Erkenntnisse dieses Rechtsgutachtens wieder und zeigt dabei grundsätzliche Aspekte der Ausgestaltung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte auf. Das Gutachten bezieht sich auf den Stand der Gesetzgebung Ende 2012.

### 1.2. Fragestellung

[Rz 3] § 112 KV-BS lautet wie folgt:

§ 112 *Allgemeines*<sup>1</sup> Die Gerichte sind unabhängig und einzig Recht und Gesetz unterworfen.<sup>2</sup> Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.

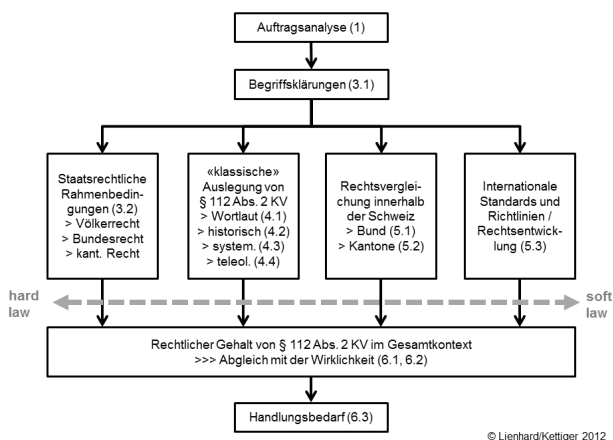
[Rz 4] Ziel des Gutachterauftrags ist die Klärung der Frage, was alles die in § 112 Abs. 2 KV-BS verankerte Autonomie der Justizverwaltung vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit umfasst und welches allenfalls die Auswirkungen für die Praxis sind. Es geht mithin um die Fragen, welche Verwaltungstätigkeiten

für die Gerichte Sache der Gerichte selber sind und auf welche Weise die Gerichte ihre Selbstverwaltungsaufgabe wahrzunehmen haben. Die Schnittstelle zwischen der Justizverwaltung und der Exekutive bedarf im Kanton Basel-Stadt auch nach Einschätzungen der örtlichen Rechtslehre der Klärung.<sup>1</sup>

## 2. Methodik

[Rz 5] Die Beantwortung der Gutachterfrage bedingt vorab einerseits eine Klärung der Begriffe der Justizverwaltung und der Selbstverwaltung der Gerichte und andererseits der Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts.

[Rz 6] Die Beantwortung der Gutachterfragen<sup>2</sup> erfordert eine *umfassende Auslegung* von § 112 Abs. 2 KV-BS. Die Verfasser bedienen sich dazu im Interesse eines möglichst grossen Erkenntnisgewinns und zwecks methodisch breiter Abstützung des Ergebnisses eines *Methodenpluralismus*, der vier Elemente umfasst.



**Abbildung 1: Methodisches Vorgehen zur Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS**

[Rz 7] Erstes Element ist eine «klassische» Auslegung der Verfassungsnorm. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts<sup>3</sup> und nach der herrschenden Lehre<sup>4</sup> sind Verfassungsbestimmungen grundsätzlich nach denselben Regeln auszulegen wie Normen des einfachen Gesetzesrechts. Die «klassische» Auslegung von Rechtsnormen

folgt nach der herrschenden Lehre<sup>5</sup> wie auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung<sup>6</sup> dem Grundsatz des Methodenpluralismus, wobei keiner Methode Vorrang eingeräumt wird, sondern – gerade auch bei divergierenden Auslegungsergebnissen – diejenige Auslegung im Vordergrund steht, welche den Normgehalt insgesamt am überzeugendsten zum Ausdruck bringt.<sup>7</sup> Dieser Methodenpluralismus umfasst grundsätzlich die grammatikalische, die historische, die systematische und die teleologische Auslegungsmethode.<sup>8</sup> Weiter findet – vor allem in der neueren Literatur – auch die geltungszeitliche (zeitgemässe) Auslegung Erwähnung.<sup>9</sup> Letztere wird allerdings für die Auslegung von jüngeren Verfassungen (wie sie die KV-BS darstellt) ausgeschlossen.<sup>10</sup> Zudem vertreten die Verfasser – mit ERNST KRAMER – die Auffassung, dass die Frage der Geltungszeitlichkeit eher eine Frage der Bedeutung ist, die der historischen Auslegung im Einzelfall zugemessen werden darf.<sup>11</sup> Deshalb wird auf eine geltungszeitliche Auslegung als eigenes Auslegungselement vorliegend verzichtet. Die Geltungszeitlichkeit fliesst aber indirekt in den anderen methodischen Elementen (insbesondere in der Rechtsvergleichung und im Beizug von Standards) in die Gesamtauslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS ein. Bei der historischen Auslegung ist zwischen der subjektiv-historischen<sup>12</sup> und der objektiv historischen<sup>13</sup> zu unterscheiden.<sup>14</sup> Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zeigt diesbezüglich keine klare Linie.<sup>15</sup> So hat das Bundesgericht einerseits sehr subjektivistische Positionen vertreten<sup>16</sup> und andererseits aber auch schon ausgeführt,

<sup>5</sup> Vgl. z.B. KRAMER (2010), S. 56 ff.; MASTRONARDI (2003), Rz. 589 ff., insb. Rz. 596.

<sup>6</sup> Vgl. SEILER (2009), S. 4; KRAMER (2010), S. 122 f.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), Rz. 131 f., 135 f.; BGE 124 III 266 E. 4 S. 268; 134 I 308 E. 5.2.

<sup>8</sup> Vgl. KRAMER (2010), S. 56 ff.; MASTRONARDI (2003), Rz. 589 ff.; SEILER (2009), S. 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), Rz. 90 ff.; TSCHANNEN (2011), § 4, Rz. 17 ff.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), Rz. 114 ff.; TSCHANNEN (2011), § 4, Rz. 28 f.

<sup>10</sup> Vgl. TSCHANNEN (2011), § 4, Rz. 29, mit Bezug zur «gut zehnjährigen Bundesverfassung».

<sup>11</sup> Vgl. dazu ausführlich KRAMER (2010), S. 116 ff.

<sup>12</sup> Abstützend auf den subjektiven Willen des konkreten historischen Verfassungs- bzw. Gesetzgebers.

<sup>13</sup> Abstützend auf die Bedeutung, die einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit der Entstehung gegeben wurde.

<sup>14</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), Rz. 102 ff.

<sup>15</sup> Vgl. dazu ausführlich KRAMER (2010), S. 122 ff.

<sup>16</sup> Vgl. KRAMER (2010), S. 125 f., mit Hinweis auf BGE 68 II 106 und

<sup>1</sup> Vgl. FREIVOGEL (2008), S. 414 f.

<sup>2</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 1.2.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. BGE 112 Ia 208 E. 2a; BGE 131 I 74 E. 4.1.

<sup>4</sup> Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), Rz. 128; TSCHANNEN (2011), § 4, Rz. 5.

Äusserungen von Stellen und Personen, die bei der Vorbereitung eines Rechtserlasses mitwirkten, seien nicht massgebend, wenn sie im Normtext selber nicht zum Ausdruck kämen.<sup>17</sup> Letztlich darf aber davon ausgegangen werden, dass heute Rechtsnormen nicht mehr ausschliesslich isoliert nach ihrer Entstehung in den zuständigen Behörden (sog. genetische Auslegung) auszulegen sind, sondern dass auch ihre Einbettung in das gesamte historische Umfeld zu berücksichtigen ist.<sup>18</sup>

[Rz 8] Normen des kantonalen Staats- und Verfassungsrechts dürfen aufgrund des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) den Grundrechten sowie den übrigen Normen des Staats- und Verwaltungsrechts des Bundes, zu deren Erlass der Bund zuständig ist, nicht widersprechen. Dasselbe gilt – vorbehaltlich der umstrittenen Schubert-Praxis des Bundesgerichts, die sich aber nur auf das Verhältnis von Völkerrecht zur Bundesverfassung bezieht<sup>19</sup> – auch hinsichtlich völkerrechtlicher Normen (Art. 190 BV).<sup>20</sup> Die Übereinstimmung von hierarchietiefere Rechtsnormen mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht ist nach anerkannter schweizerischer Rechtspraxis primär durch (*bundes-*)*verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung* herbeizuführen.<sup>21</sup> Dies entspricht auch der Praxis des Bundesgerichts.<sup>22</sup> Mithin muss auch hinsichtlich § 112 Abs. 2 KV-BS in systematischer Hinsicht eine bundesverfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung erfolgen, was eine Analyse der entsprechenden Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts voraussetzt.

[Rz 9] In der Lehre wird teilweise die *Rechtsvergleichung* als weiteres Element der «klassischen» Methodik zur Auslegung von Rechtsnormen erwähnt.<sup>23</sup> Dieser Einbezug der Rechtsvergleichung in den Kanon der Auslegungsmethoden ist allerdings auf verbreitete Kritik gestossen

und kann (noch) nicht als allgemein anerkannt bezeichnet werden.<sup>24</sup> Immerhin scheint in der Lehre die Rechtsvergleichung methodisch zur Lückenfüllung anerkannt zu sein.<sup>25</sup> Zudem wird teilweise der Wert der Rechtsvergleichung im Bereich des Verfassungsrechts betont.<sup>26</sup> In der Rechtspraxis wendet das Bundesgericht rechtsvergleichende Betrachtungen häufig an.<sup>27</sup> Gerade im Hinblick auf die Auslegung von Gliedstaatenrecht in föderalen Staaten wird die Rechtsauslegung als besonders geeignet erachtet.<sup>28</sup> In der Schweiz greift das Bundesgericht deshalb in Anwendung rechtsvergleichender Betrachtungen immer wieder auf das *gemeineidgenössische kantonale Staatsrecht* zurück.<sup>29</sup> Eine rechtsvergleichende Betrachtung kann im Übrigen durchaus auch als Bestandteil der teleologischen Auslegung gesehen werden (Ermittlung von Ziel und Zweck einer Norm). Zu beachten ist schliesslich, dass die Rechtsvergleichung als zentrales Element in der *Rechtsetzung* gilt: «Rechtsvergleichung liefert eine bedeutende wissenschaftliche Grundlage, damit gutes Recht geschaffen werden kann.»<sup>30</sup>

[Rz 10] Weil vorliegend die gleichen bzw. ähnliche Fragen auch für andere Kantone untersucht wurden, sich eine Regelung im Sinn von § 112 Abs. 2 KV-BS – teilweise wortgleich – auch in anderen Kantonsverfassungen findet und da das KPM insbesondere aufgrund einer im Frühjahr 2012 durchgeführten Befragung über vergleichende Grundlagen zum Justizmanagement in den Kantonen verfügt, soll im Rahmen der vorliegenden Untersuchung eine Rechtsvergleichung mit anderen Kantonen durchgeführt werden. Die rechtsvergleichende Betrachtung erfolgt überdies auch vor dem Hintergrund und im Dienste der laufenden Rechtsetzungsarbeiten an der Gerichtsorganisationsgesetzgebung.

[Rz 11] Auch wenn dies in der schweizerischen Recht-

BGE 116 II 525.

<sup>17</sup> Vgl. KRAMER (2010), S. 124, mit Hinweis auf BGE 112 II 1.

<sup>18</sup> Vgl. SEILER (2009), S. 5 f.

<sup>19</sup> Ausführlich zur Schubert-Praxis vgl. ZIEGLER (2011), Rz. 282; PETERS (2012), S. 215.

<sup>20</sup> Zum Vorrang des Völkerrechts vgl. PETERS (2012), S. 212 f.

<sup>21</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 49; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 230 ff.; PETERS (2012), S. 208; TSCHANNEN (2011), § 4, Rz. 39; ZIEGLER (2011), Rz. 281.

<sup>22</sup> Vgl. SEILER (2009), S. 45.

<sup>23</sup> Vgl. TSCHENTSCHER (2007), S. 812 ff., unter Hinweis auf HÄBERLE (1989) und HÄBERLE (1998); HÄBERLE (1992); MASTRONARDI (2003), Rz. 595.

<sup>24</sup> Vgl. TSCHENTSCHER (2007), S. 812; TRANTAS (1998), S. 19.

<sup>25</sup> Vgl. KRAMER (2010), S. 252 ff.; RUSCH (2006), Rz. 9; KUNZ (2012), S. 270 f., mindestens für bestimmte Fallkonstellationen.

<sup>26</sup> Vgl. TSCHENTSCHER (2007), S. 812, mit Hinweisen; SOMMERMANN (1999).

<sup>27</sup> Vgl. TSCHENTSCHER (2007), S. 808.

<sup>28</sup> Vgl. TRANTAS (1998), S. 19 in der Fn. 8: «Dabei behält die Rechtsvergleichung teilweise eine rechtsschöpferische Funktion, wenn die Gerichte allgemeine Rechtsgrundsätze des Rechts zu erkennen versuchen, um Lücken im Bundes- bzw. einem bestimmten Landesrecht zu füllen.»

<sup>29</sup> Vgl. GIEGERICH (2003), S. 365; SCHMID (1988), S. 113; MEYER (2011), S. 32 f.

<sup>30</sup> WYSS (2012), S. 261.

spraxis noch eher wenig wahrgenommen wird, so lässt sich klar beobachten, dass Recht – insbesondere auf der internationalen Ebene – nicht mehr ausschliesslich das Produkt von Organen souveräner Staaten ist, sondern immer mehr auch von weiteren Akteuren geprägt wird. Dies erfolgt oft durch das Setzen von *Standards*.<sup>31</sup> Dieses soft law geht einerseits von nichtstaatlichen Akteuren (Non Governmental Organizations, NGO) und andererseits von internationalen Organisationen aus.<sup>32</sup> Gerade hinsichtlich der Durchsetzung von Menschenrechten spielten NGO in den letzten rund 50 Jahren eine herausragende Rolle.<sup>33</sup> Der Europarat und von diesem eingesetzte Gremien setzen als internationale Organisationen in zahlreichen Fällen soft law ein.<sup>34</sup> Diese beeinflussen unter anderem auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)<sup>35</sup>, aber auch die innerstaatlichen Gerichte bei der Auslegung ihrer Verfassungen.<sup>36</sup> Nach der neueren Lehrmeinung muss solches soft law mindestens bei der Auslegung der betreffenden völkervertragsrechtlichen Normen beigezogen werden.<sup>37</sup> Im Bereich der *richterlichen Unabhängigkeit* besteht eine auffällig grosse Zahl derartiger internationaler Standards.<sup>38</sup> Deshalb sollen vorliegend auch diese internationalen Standards vergleichend zur Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS beigezogen werden.

[Rz 12] Die Ergebnisse der Teilanalysen führen letztlich zur Beantwortung der Frage nach dem erforderlichen Umfang und der Ausgestaltung der Selbstverwaltung der Gerichte in den Bereichen Geschäftsverkehr mit dem Parlament, Rechtsetzung, Budget, Finanzbefugnisse, Personal, Informatik und Immobilien.

<sup>31</sup> Vgl. SLAUGHTER (2002), S. 12 f.

<sup>32</sup> Vgl. SLAUGHTER (2002), S. 16 ff., BERMAN/WESSEL (2012), S. 35 ff.; BOEHME-NESSLER (2008), S. 147 ff., PETERS/FÖRSTER/KOECHLIN (2009), S. 493 ff.

<sup>33</sup> Vgl. SIKKINK (2002), S. 40.

<sup>34</sup> Ausführlich dazu AILINCAI (2012), S. 83 ff.

<sup>35</sup> Vgl. POLAKIEWICZ (2012), S. 181, FLAUSS (2012), S. 333 ff.

<sup>36</sup> Vgl. MALINVERNI (2012), S. 299 ff.

<sup>37</sup> Vgl. RESS (2012), S. 363.

<sup>38</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN.

### 3. Grundsätzliches zur Selbstverwaltung der Justiz

#### 3.1. Zum Begriff der Selbstverwaltung

##### 3.1.1. Der Begriff der Justizverwaltung (Verwaltung für die Gerichtsbarkeit)

[Rz 13] Der Begriff der Justizverwaltung wird in der deutschsprachigen Fachliteratur seit Jahrzehnten weitgehend einheitlich in folgendem Sinn umschrieben: «Justizverwaltung ist diejenige staatlich-behördliche Tätigkeit, die weder Rechtsetzung noch Rechtspflege darstellt und zum Zwecke ausgeübt wird, die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Rechtsprechung, als Rechtspflege durch den zuständigen Richter verstanden, in den einzelnen Gerichtsbarkeiten ausgeübt werden kann.»<sup>39</sup> Etwas offener (unter Auslassung der Ausschliessung von Rechtsetzung und Rechtspflege) kann die Justizverwaltung auch wie folgt definiert werden: «Es ist jene verwaltende Tätigkeit, welche die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält.»<sup>40</sup> Diese offenere Formulierung trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, dass auch das Vorbereitungsverfahren zur Rechtsetzung Verwaltungstätigkeit sein kann. Diese Definition entspricht auch jener, die in der neueren deutschen Fachliteratur verwendet wird (dort mit engem Bezug auf die Gerichte auch als «Gerichtsverwaltung» bezeichnet).<sup>41</sup> Hinsichtlich der *Sachmittel* gehören zur Justizverwaltung beispielsweise die Bereitstellung und der Unterhalt der erforderlichen Gebäude bzw. Räumlichkeiten und des Mobiliars sowie die Bereitstellung, der Unterhalt und der Betrieb der Telekommunikation und der Informatik; hinsichtlich der *personellen Ressourcen* geht es um die Personalverwaltung, die Dienstaufsicht über das Personal, die Organisation

<sup>39</sup> EICHENBERGER (1986a), S. 32, mit Hinweisen auf KUMMER (1984), S. 16, GULDENER (1979), S. 40 und BAUHOFFER (1946), S. 281; WIPFLI (2007), S. 122 übernimmt die Definition von Eichenberger; ähnlich KISS (1993), S. 84 f. mit Hinweisen auf KUMMER (1984), S. 16, BAUHOFFER (1946), S. 281, BRUNSCHWILER (1971), S. 19 f., GULDENER (1979), S. 40 und HAUSER (1975), S. 538, Fn. 51.

<sup>40</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 292 (unter Verwendung des Begriffs der «Gerichtsverwaltung»); in diesem Sinne auch LIENHARD (2009), Rz. 25 und LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415.

<sup>41</sup> Vgl. WITTECK (2006), S. 16, mit Hinweisen: «... soll in der vorliegenden Arbeit unter «Gerichtsverwaltung» die Gesamtheit der Aufgaben begriffen werden, die bei der Bereitstellung der persönlichen und sachlichen Mittel für die Tätigkeit der Gerichte in Rechtsprechung und Justizverwaltung zu erfüllen sind.»; vgl. auch EICHENBERGER (1986a), S. 34.

des Dienstbetriebs und die Fort- und Weiterbildung; letztlich gehört auch die *Interaktion mit anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung* (z.B. Vernehmlassungen) und *mit der Bevölkerung* (z.B. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit) zur Justizverwaltung.<sup>42</sup>

[Rz 14] Die vorstehende Begriffsbeschreibung orientiert sich an der *Funktion*.<sup>43</sup> Justizverwaltung in diesem materiellen bzw. funktionellen<sup>44</sup> Sinn ist demnach Verwaltung im Dienste der Justiz. Das Verwaltungshandeln für die Justiz kann grundsätzlich jedem Staatsorgan obliegen.<sup>45</sup>

[Rz 15] In der Lehre wird teilweise zwischen der Justizverwaltung im weiteren Sinn und der *Justizverwaltung im engeren Sinn* unterschieden. Letzterer werden nach gefestigter schweizerischer Lehre alle Tätigkeiten zugerechnet, welche die Zuteilung, Behandlung und Abarbeitung von Gerichtsfällen betreffen und damit die Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Rechtsprechung bieten.<sup>46</sup> Nach gefestigter Auffassung gehört zur Justizverwaltung im engeren Sinn insbesondere auch die Verantwortung über die eigenen budgetären Mittel.<sup>47</sup> Zudem gehört heute nach dem Stand der aktuellen Diskussion in Deutschland beispielsweise auch jener Teil der *Informatik* zur Justizverwaltung im engeren Sinn, der in unmittelbarem Zusammenhang mit der Rechtsprechung steht, so insbesondere Geschäftsverwaltungssysteme (z.B. Juris, Tribuna). Einerseits stehen die darin enthaltenen Programme und Daten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Spruchfähigkeit,<sup>48</sup> andererseits haben solche modernen Systeme einen Einfluss auf die methodische Herangehensweise an Rechtsfälle.<sup>49</sup> Weiter lassen bestimmte Administratorenrechte den Zugriff auf Daten zu, die eine indirekte Beaufsichtigung von Richterinnen und Richtern ermöglichen<sup>50</sup>;

solche die richterliche Arbeit betreffenden, datenschutzrechtlich relevanten Daten<sup>51</sup> gehören in den Einflussbereich der Gerichte.<sup>52</sup> Noch zu untersuchen sein wird, wie weit auch das *Personalmanagement*<sup>53</sup> und das *Immobilienmanagement* zur Justizverwaltung im engeren Sinn gehören.

### 3.1.2. Der Begriff der Selbstverwaltung (Verwaltung durch die Gerichte)

[Rz 16] Sind für die Tätigkeiten der Justizverwaltung die Gerichte oder eine den Gerichten zugehörige Gerichtsadministration selber zuständig, erfolgt mithin die Verwaltung durch die Gerichte selber, so wird der *Begriff der Selbstverwaltung* verwendet.<sup>54</sup> Gleichbedeutend finden etwa auch die Begriffe der selbstständigen oder autonomen Justizverwaltung Anwendung.<sup>55</sup>

[Rz 17] Die Selbstverwaltung der Gerichte steht grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>56</sup> Die Unabhängigkeit der Gerichte von den anderen Staatsgewalten, insbesondere von der Regierung ist aber – auch historisch betrachtet – der wohl zentrale Gewaltenteilungsgrundsatz. Die Übertragung der Justizverwaltung an die Gerichte selbst ist nach der überwiegenden Lehre geeignet, deren Unabhängigkeit auch im Kernbereich ihrer Tätigkeit, der Rechtsprechung, anzuheben.<sup>57</sup> Die Selbstverwaltung ist deshalb ein wesentliches Element der *institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte*.<sup>58</sup> Im Mass der den Gerichten zugestandenen Selbstverwaltung sieht die Lehre teilweise einen Gradmesser für die Unabhängigkeit.<sup>59</sup>

[Rz 18] Die Wahrnehmung der Selbstverwaltungskompe-

<sup>42</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 292; WITTECK (2006), S. 16 f.

<sup>43</sup> Vgl. KISS (1993), S. 85; KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 28.

<sup>44</sup> Zur Unterscheidung zwischen der Verwaltung im funktionellen und organisationellen Sinn siehe TSCHENTSCHER/LIENHARD (2011), Rz. 343.

<sup>45</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 292; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 5; WIPFLI (2007), S. 122.

<sup>46</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 7; LIENHARD (2010), S. 409; KISS (1993), S. 84, mit Hinweis auf HABSCHIED (1990), § 7, Rz. 86.

<sup>47</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 410; KIENER (2001), S. 293: «Auch die Kompetenz, ein eigenes Budget aufzustellen und zu verwalten ... sind Teil einer wohlverstandenen gerichtlichen Verwaltungsautonomie».

<sup>48</sup> Vgl. SCHOLZ (2012), S. 160.

<sup>49</sup> Vgl. SCHOLZ (2012), S. 159 f., mit Hinweisen.

<sup>50</sup> Vgl. KÖBLER (2012), S. 162 ff., mit dem Hinweis darauf, dass der

deutsche Richterdienstgerichtshof im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine solche Gefährdung sah (Urteil des BGH, Richterdienstgerichtshof vom 6. Oktober 2011).

<sup>51</sup> Vgl. KÖBLER (2012), S. 164.

<sup>52</sup> In diesem Sinne auch KÖBLER (2012), S. 164.

<sup>53</sup> GASS (2000), S. 94 vertritt diese Auffassung mit Hinweis auf KISS (1993), S. 91.

<sup>54</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 9; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 5; WIPFLI (2007), S. 122 ff.

<sup>55</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 292.

<sup>56</sup> Vgl. BAUHOFFER (1946), S. 282; KISS (1993), S. 83.

<sup>57</sup> Vgl. BAUHOFFER (1946), S. 282; KISS (1993), S. 30.

<sup>58</sup> Vgl. LIENHARD (2009), Rz. 28, mit Hinweisen; LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415; dem zustimmend HALLER (2009), Rz. 9; ausführlich LIENHARD (2010), S. 405 f.

<sup>59</sup> Vgl. BAUHOFFER (1946), S. 282.

tenz, d.h. die Kompetenz zum und die Verantwortlichkeit für das Verwaltungshandeln, liegt bei der Justiz selber.<sup>60</sup> Sie ist Berechtigung und Verpflichtung zu einer funktionierenden Justizverwaltung zugleich.<sup>61</sup> Das Recht zur Selbstverwaltung ist verbunden mit der Pflicht, diese optimal auszugestalten und damit die Funktionsfähigkeit der Gerichte sicherzustellen.<sup>62</sup> Ausgehend von der Idee des Gewährleistungsstaats<sup>63</sup> bedeutet Selbstverwaltung nicht zwingend, dass die Gerichte ihre Verwaltungsaufgaben durchwegs selber, d.h. mit eigenen Ressourcen besorgen müssen. Die Gerichtsbehörden sind vielmehr primär dafür verantwortlich, dass die Verwaltungsaufgaben effizient und mit der notwendigen Qualität erledigt werden; sie können als Auftraggeberinnen die entsprechenden Dienstleistungen auch bei der Zentralverwaltung oder auf dem freien Markt einkaufen.<sup>64</sup> Solange die Gerichtsbehörden über das «was» der Aufgabenerledigung, die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie die erforderliche Output-Qualität bestimmen können und solange die Organisation, welche die Verwaltungsaufgaben operativ ausführt, Gewähr für eine konstante Aufgabenerfüllung bietet, ist die Autonomie der justiziellen Selbstverwaltung und damit ein wichtiger Teil der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte gewährleistet.

### 3.1.3. Von der Justizverwaltung zum Justizmanagement

65

[Rz 19] Die Justiz ist – wie sämtliche staatlichen Organe – einem zunehmenden Reformdruck ausgesetzt: Einerseits nehmen die Geschäftslast, Komplexität der Materie sowie die Anforderungen an die Verfahren tendenziell zu und andererseits stehen dafür kaum zusätzliche Ressourcen

<sup>60</sup> Vgl. WIPFLI (2007), S. 123, mit Hinweisen.

<sup>61</sup> Vgl. LIENHARD (2009), Rz. 28, mit Hinweisen; LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415; WIPFLI (2007), S. 123.

<sup>62</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 411.

<sup>63</sup> In der *Staatskonzeption des Gewährleistungsstaats* trägt der Staat bzw. das zuständige Staatsorgan in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, d.h. die Verantwortung, dass die Aufgabe erfüllt wird, erbringt aber in der Regel nur bei den staatlichen Kernaufgaben die Leistung selber, d.h. mit eigenen (staatlichen) Ressourcen; ausführlich SCHEDLER/PROELLER (2011), S. 33 ff. und S. 116 ff.

<sup>64</sup> Vgl. WIPFLI (2007), S. 123.

<sup>65</sup> Dieses Unterkapitel entspricht textlich teilweise LIENHARD (2009), Rz. 25 ff., sowie LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415 f.

zur Verfügung.<sup>66</sup> Zudem lässt sich in der Schweiz eine Tendenz zu immer grösser werdenden Gerichtsorganisationen feststellen.<sup>67</sup> Dies zwingt die Justiz zur Effizienzsteigerung<sup>68</sup>, welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements<sup>69</sup> erreicht werden kann. Das bloss «verwalten» der Gerichte genügt nicht mehr. Der frühere Präsident des Obergerichts des Kantons Zürich, RAINER KLOPFER, hat die Bedeutung des Justizmanagements folgendermassen ausgedrückt: «Ein Gericht als grosser Dienstleistungsbetrieb und wichtiges Aufsichtsorgan braucht eine professionelle, effiziente Administration. Das geht nicht ohne Führung, und das verletzt die richterliche Unabhängigkeit in keiner Art und Weise, im Gegenteil. Es führt dazu, dass die Richter unter besseren Bedingungen ihrer Kernaufgabe, eben dem Richten, nachgehen können.»<sup>70</sup>

[Rz 20] Die Bestrebungen nach einer Optimierung des Justizmanagements in Wissenschaft und Praxis<sup>71</sup> haben dabei in jüngerer Zeit eine Reihe von Elementen eines guten Justizmanagements hervorgebracht, die folgendermassen zusammengefasst werden können<sup>72</sup>:

- Strategische Grundlagen
- Führungsstrukturen
- Führungsunterstützung
- Steuerungsinstrumentarium
- Geschäftslastbewirtschaftung<sup>73</sup>

<sup>66</sup> Vgl. LIENHARD (2005), S. 461 f.; KETTIGER (2003a), S. 9 ff.

<sup>67</sup> Dies ist meistens die Folge von Reorganisationsprozessen. Die Grösse der Gerichte in der Schweiz ist im Vergleich zum Ausland aber trotzdem noch unterdurchschnittlich. So weist ein niederländisches Regionalgericht beispielsweise rund 100 Richterinnen und Richter auf.

<sup>68</sup> Vgl. LIENHARD (2005), S. 461 f.; MEIER (1999), S. 2; ausführlich KETTIGER (2003b), S. 176 ff.; HOFFMANN-RIEM (2001), S. 211 ff., spricht von Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz als dem «magischen Viereck der Dritten Gewalt».

<sup>69</sup> Ausführlich zum Justizmanagement LIENHARD (2009), Rz. 25 ff.; LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415 f.

<sup>70</sup> KLOPFER (2005).

<sup>71</sup> Siehe etwa LIENHARD (2005), S. 460 ff.; KETTIGER (2003b), S. 173 ff.; PARLAMENTARISCHE VERWALTUNGSKONTROLLSTELLE (2001); siehe auch die nachfolgend unter 3.2.1, 3.2.2 und 5.3 erwähnten Standards.

<sup>72</sup> Siehe dazu eingehend LIENHARD (2009), Rz. 31 ff.

<sup>73</sup> Vgl. BANDLI (2009); LIENHARD/KETTIGER (2009).

- Controlling<sup>74</sup>
- Kundenorientierung
- Personalentwicklung/Mitarbeitendenzufriedenheit
- Qualitätssicherung und -entwicklung
- Zertifizierung

[Rz 21] Diese Elemente guten Justizmanagements bilden heute *integrierende Bestandteile der Selbstverwaltung der Gerichte*.<sup>75</sup> Insofern kann sich die Auslegung des jeweiligen Umfangs der Selbstverwaltung nicht mehr nur an den rechtlichen Rahmenbedingungen orientieren, sondern muss auch verwaltungswissenschaftliche Standards für die Justizverwaltung mit berücksichtigen.

## 3.2. Rahmenbedingungen des übergeordneten Rechts

### 3.2.1. EMRK und Standards von Organen des Europarats

[Rz 22] Gemäss Art. 6 Abs. 1 EMRK hat «jede Person ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.» Die EMRK garantiert die *richterliche Unabhängigkeit* primär als *Menschen- bzw. Grundrecht*<sup>76</sup>, d.h. als individuelles verfassungsmässiges Recht, und nicht als organisationsrechtlichen Grundsatz.<sup>77</sup> Letzteres ergibt sich auch aus einer systematischen Auslegung der EMRK.<sup>78</sup> Dennoch ergeben sich aus Art. 6 Abs. 1 EMRK bestimmte minimale Grundsätze für die Justizorganisation, insbesondere in Abgrenzung zur Exekutive.<sup>79</sup> Diese betreffen primär

*personalrechtliche Aspekte* bezogen auf die Richterinnen und Richter und umfassen die *Weisungsfreiheit* in der Rechtsprechung, die *Unabsetzbarkeit* während der Amtsdauer sowie einen wirksamen *Schutz gegen rechtliche und tatsächliche Einmischungen* von aussen.<sup>80</sup> Der Ernennung von Richterinnen und Richtern durch ein Parlament oder durch die Exekutive steht allerdings ihre Unabhängigkeit nicht entgegen, wenn sie ihr Amt fachlich unabhängig und frei von Weisungen ausüben können.<sup>81</sup> Nach den Mindeststandards der EMRK begründet die Tatsache, dass die Verantwortung und Zuständigkeit für die finanzielle, personelle und sachliche Ausstattung einem nicht-gerichtlichen Staatsorgan zusteht, noch keine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und damit keine Verletzung der entsprechenden Konventionsgarantien.<sup>82</sup>

[Rz 23] Neben dem Recht auf ein unabhängiges Gericht enthält Art. 6 Abs. 1 EMRK als Teilgehalt auch das *Recht auf Zugang zu einem Gericht*.<sup>83</sup> Aus diesem Anspruch wird die Pflicht der Mitgliedstaaten abgeleitet, ein wirksames Justizsystem aufzubauen, das den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu einem Gericht auch tatsächlich ermöglicht.<sup>84</sup> Diese Verpflichtung umfasst insbesondere die Pflicht des Staates, für eine *genügende personelle Ausstattung der Gerichte* besorgt zu sein.<sup>85</sup>

[Rz 24] Während die EMRK selbst nur wenig Vorgaben für die Gerichtsorganisation und damit für die Justizverwaltung und die Selbstverwaltung der Gerichte enthält, bestehen zahlreiche diesbezügliche Standards, welche von verschiedenen Organen des Europarats zum Zweck der Umsetzung der Konventionsgarantien geschaffen wurden.<sup>86</sup> Dabei handelt es sich nicht um Völkervertragsrecht im Rechtssinn sondern um *soft law*<sup>87</sup>, beispielsweise in der Form einer Empfehlung (Recommendation) des Mi-

<sup>74</sup> Siehe dazu LIENHARD (2007).

<sup>75</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415; zum Begriff der Selbstverwaltung siehe Ziffer 3.1.1.

<sup>76</sup> In der Schweiz findet Art. 6 EMRK als völkerrechtliche Norm mit self-executing Charakter direkt im Sinne eines Grundrechts Anwendung, vgl. WÜGER (2005), S. 379 ff.; ZIEGLER (2011), Rz. 275.

<sup>77</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 8.

<sup>78</sup> Art. 6 EMRK findet sich im Abschnitt I mit dem Titel «Rechte und Freiheiten».

<sup>79</sup> Vgl. GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 402, KIENER (2001), S. 38 und den dort zitierten EGMR-E Demicoli c. M, A/210 (1991), Rz. 39.

<sup>80</sup> Vgl. (je mit weiteren Hinweisen) GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 403; MEYER-LADEWIG (2011), Art. 6, Rz. 68; WITTECK (2006), S. 210 f.

<sup>81</sup> Vgl. (je mit weiteren Hinweisen) GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 403; WITTECK (2006), S. 210.

<sup>82</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 293 und den dort zitierten KOM-E Eccles, McPhillips und McShane c. IRL, DR/59 212 (219).

<sup>83</sup> Vgl. GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 413 ff.; MEYER-LADEWIG (2011), Art. 6, Rz. 31 ff.

<sup>84</sup> Vgl. GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 413; MEYER-LADEWIG (2011), Art. 6, Rz. 31 und Rz. 202.

<sup>85</sup> Vgl. GRABENWARTH/PABEL (2012), S. 413; MEYER-LADEWIG (2011), Art. 6, Rz. 202.

<sup>86</sup> Dazu ausführlich TSCHIRKY (2011).

<sup>87</sup> Dazu ausführlich TSCHIRKY (2011), S. 17 f. und S. 41.



nisterkomitees, welche rechtlich nicht durchsetzbar ist<sup>88</sup>, oder in der Form von Standards, Resolutionen und Arbeitspapieren anderer Organe.<sup>89</sup> Dieses soft law muss bei der Auslegung von Art. 6 EMRK berücksichtigt werden und gibt darüber hinaus wertvolle Hinweise, wie die Justizorganisation idealerweise ausgestaltet sein sollte, damit sie den rechtsstaatlichen Ansprüchen in optimaler Weise zu genügen vermag.

[Rz 25] Grundlegend sind insbesondere die Empfehlung des Ministerkomitees vom 17. November 2010 «On judges: independence, efficiency and responsibilities»<sup>90</sup> und der auf die vormalige Empfehlung des Ministerkomitees<sup>91</sup> Bezug nehmende Bericht der Venedig-Kommission vom März 2010 «Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges».<sup>92</sup> Beide Dokumente befassen sich mit Aspekten des Justizmanagements, insbesondere mit Ressourcenfragen<sup>93</sup>, und geben Anhaltspunkte, inwieweit die Richterinnen und Richter bzw. Gerichte als Ausfluss von Art. 6 Abs. 1 EMRK selber an der Justizverwaltung teilhaben sollen. Nach diesem soft law zu Art. 6 Abs. 1 EMRK soll zudem die Unabhängigkeit der Gerichte in den Gliedstaaten jeweils auf höchster Erlassstufe, d.h. in der Regel auf Verfassungsstufe, geregelt sein.<sup>94</sup>

### 3.2.2. UNO-Pakt II

[Rz 26] Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II verankert ebenfalls den individuellen Anspruch jeder Person, «dass über eine gegen ihn erhobene strafrechtliche Anklage oder seine zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht und in billiger Weise öffentlich ver-

handelt wird». Soweit die Schweizerische Eidgenossenschaft keine Vorbehalte angebracht hat, ist auch diese völkerrechtliche Bestimmung in der Schweiz unmittelbar anwendbar.<sup>95</sup>

[Rz 27] Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II ist inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit Art. 6 Abs. 1 EMRK.<sup>96</sup> Dementsprechend ist auch die einschlägige Rechtsprechung des UNO-Menschenrechts-ausschusses und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) weitgehend kongruent.<sup>97</sup> In der Rechtspraxis der Schweiz haben die Paktgarantien – trotz weitgehenden materiellen Übereinstimmungen mit der EMRK und direkter Anwendbarkeit – nicht annähernd die Bedeutung der EMRK-Garantien gewonnen.<sup>98</sup> Ein Grund dafür mag sein, dass ein mit dem EGMR vergleichbarer Spruchkörper fehlt<sup>99</sup> und dass für die Schweiz bezüglich der Paktverletzungen keine Möglichkeit der Individualbeschwerde besteht. Angesichts dieser Tatsache wird im weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung auf eine Würdigung im Lichte des UNO-Pakts II verzichtet.

[Rz 28] Mit direktem Bezug zum UNO-Pakt II gibt es – anders als bei der EMRK – kein soft law. Demgegenüber bestehen verschiedene rechtlich nicht bindende Dokumente von der UNO nahe stehenden Organisationen (nicht aber von UNO-Organen), welche sich auf Art. 10 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO<sup>100</sup> beziehen, der ebenfalls den Zugang zu einem unabhängigen Gericht postuliert:

- The Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary;<sup>101</sup>

<sup>88</sup> Dazu ausführlich TSCHIRKY (2011), S. 41: «Recommendations do not have legal force».

<sup>89</sup> Beispielsweise der European Commission for Democracy through Law (Venice Commission); des Consultative Council of European Judges (CCJE) oder der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ); vgl. z.B. Übersicht bei GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. VI f.; Liste «Standards für die Justiz» im Anhang dieser Studie; ausführlich TSCHIRKY (2011), S. 43 ff.

<sup>90</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12.

<sup>91</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(94)12.

<sup>92</sup> Venice Commission, CDL-AD(2010)004.

<sup>93</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, Chapter V; Venice Commission, CDL-AD(2010)004, Ziff. 7.

<sup>94</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, Ziff. 7; Venice Commission, CDL-AD(2010)004, Ziff. 1, Rz. 20 ff.; CCJE(2001)OP1, S. 6, Rz. 14 ff.

<sup>95</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 42.

<sup>96</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 40; zu den Garantien hinsichtlich der Unabhängigkeit der Gerichte vgl. NOWAK (1989), Art. 14, Rz. 15 ff.

<sup>97</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 40; zu den Garantien hinsichtlich der Unabhängigkeit der Gerichte vgl. NOWAK (1989), Art. 14, Rz. 15 ff.

<sup>98</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 42.

<sup>99</sup> Vgl. WITTECK (2006), S. 210.

<sup>100</sup> Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948 Originaltext siehe <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (Stand: 31. Januar 2013); für die deutsche Übersetzung siehe <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger> (Stand: 31. Januar 2013); Art. 10 siehe auch GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 34.

<sup>101</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 35 ff.; es handelt sich um das Ergebnis einer Expertentagung, welche im Mai 1981 von der Association of Penal Law und der International Commission of Jurists organisiert wurde.

- The Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice;<sup>102</sup>
- United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary.<sup>103</sup>

[Rz 29] Da es sich nicht um dem UNO-Pakt II zugehöriges soft law handelt, werden die erwähnten Dokumente als allgemeine Standards für die Justiz betrachtet und entsprechend gewürdigt.<sup>104</sup>

### 3.2.3. Bundesverfassung

[Rz 30] Auch wenn die kantonale Gerichtsorganisation grundsätzlich Sache der Kantone ist<sup>105</sup>, ergeben sich aus dem Bundesverfassungsrecht wesentliche Grundanforderungen an die organisatorische Ausgestaltung der Justizverwaltung.

[Rz 31] Art. 30 Abs. 1 BV verankert den Anspruch auf ein verfassungsmässiges Gericht als justiziables Grundrecht und umfasst als Teilgehalt den Anspruch auf unabhängige und unparteiische Richterinnen und Richter sowie auf institutionell unabhängige Gerichte.<sup>106</sup> Es handelt sich somit – wie bei Art. 6 EMRK<sup>107</sup> – um einen *individualrechtlichen Anspruch* und nicht um eine organisationsrechtliche Regelung.<sup>108</sup> Die Richterinnen und Richter selber können aber auf der Grundlage der richterlichen Unabhängigkeit keine Rechtsansprüche geltend machen.<sup>109</sup> Von ihrem Gehalt her zielen Art. 14 Ziff. 1 UNO-

Pakt II, Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV in die gleiche Richtung.<sup>110</sup> Das Bundesgericht geht in seiner Rechtsprechung noch weiter und hält wiederholt fest, dass sich Art. 14 Ziff. 1 UNO-Pakt II, Art. 6 Abs. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 1 BV in ihrem Gehalt vollumfänglich decken.<sup>111</sup> Trotz des Charakters als verfassungsmässiges Individualrecht muss Art. 30 Abs. 1 BV wegen seiner inhärenten institutionellen Garantien bei der Ausgestaltung des Justizmanagements beachtet werden.<sup>112</sup>

[Rz 32] Mit Art. 191c BV wird die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte nicht alleine als Grundrechtsgarantie sondern auch als *allgemeiner Rechtsgrundsatz der Behördenorganisation* verankert.<sup>113</sup> Art. 191c BV konkretisiert einerseits – bezogen auf die Justiz – den Gewaltenteilungsgrundsatz.<sup>114</sup> Andererseits stellt die Verfassungsnorm das organisationsrechtliche Gegenstück zum Grundrechtsanspruch von Art. 30 Abs. 1 BV dar: «Art. 191c verschafft den Gerichten jene institutionelle Stellung, welche Art. 30 Abs. 1 grundrechtlich voraussetzt.»<sup>115</sup> Angesprochen ist die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter sowie der Gerichte als Institutionen gegenüber den anderen Staatsorganen (insbesondere den politischen Behörden, d.h. Parlament und Regierung), den Prozessparteien, den gesellschaftlichen Gruppierungen (Verbände, Parteien, Medien etc.) und den anderen richterlichen Behörden.<sup>116</sup> Allerdings kann diese Unabhängigkeit nicht absolut verstanden werden, denn die Gerichte sind als dritte Gewalt in verschiedener Weise in das Staatsgefüge eingebunden<sup>117</sup>, dies insbesondere gegenüber dem Parlament (Gesetzgebung, Budget, Oberaufsicht) und der Regierung (Verwaltung).<sup>118</sup> Hinsichtlich

<sup>102</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 42 ff.; es handelt sich um das Ergebnis der «First World Conference on the Independence of Justice» vom 10. Juni 1983 im Montreal.

<sup>103</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 57 ff.; es handelt sich um das Ergebnis des «Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders» vom 26. August bis 6. September 1985 in Mailand.

<sup>104</sup> Vgl. nachfolgend Ziffer 5.3.

<sup>105</sup> Dazu nachfolgend Ziffer 3.2.4.

<sup>106</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 30, Rz. 5, KIENER (2001), S. 75; LIENHARD (2010), S. 411.

<sup>107</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2.1.

<sup>108</sup> Diese Differenzierung wird auch implizit in der Lehre hervorgehoben, so unterscheidet etwa KIENER (2001), S. 26 ff. zwischen «Institutionelle Unabhängigkeit als Verfahrensgarantie» und «Institutionelle Unabhängigkeit als organisationsrechtlicher Grundsatz»; vgl. auch BIAGGINI (2007), Art. 191c, Rz. 1; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 8; LIENHARD (2010), S. 411.

<sup>109</sup> Anders als Universitätsangehörige beim Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit können sich Gerichtspersonen nicht auf richterliche Unabhängigkeit berufen (vgl. KIENER [2001], S. 381); dies erklärt sich u.a. daraus, dass es nicht um Freiheitsrechte, sondern um

Verfahrensgrundrechte geht (zum Vergleich Wissenschaftsfreiheit/richterliche Unabhängigkeit siehe EHRENZELLER [2007], S. 204).

<sup>110</sup> Vgl. MÜLLER/SCHEFFER (2008), S. 937.

<sup>111</sup> Vgl. MÜLLER/SCHEFFER (2008), S. 937, mit Hinweisen; gleicher Auffassung KIENER (2001), S. 234.

<sup>112</sup> Vgl. LIENHARD (2003), S. 43 ff.; LIENHARD (2005), S. 463 ff.

<sup>113</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 27 f.; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 8.

<sup>114</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 28.; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3.

<sup>115</sup> STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3; gleicher Auffassung schon HOTZ (2002), Art. 191c, Rz. 3.

<sup>116</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 191c, Rz. 3, mit Hinweis auf EICHENBERGER (1960), S. 43 ff.

<sup>117</sup> Vgl. EICHENBERGER (1960), S. 45 f.; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 5; KIENER (2001), S. 229.

<sup>118</sup> Vgl. EICHENBERGER (1960), S. 45 f.; KIENER (2001), S. 229.

der Selbstverwaltung der Gerichte kann aus Art. 191c BV folgendes abgeleitet werden:

- Die *Justizverwaltung im engeren Sinn*<sup>119</sup> ist immer Sache der Gerichte und gehört damit zwingend zur *Selbstverwaltung*.<sup>120</sup>
- Die Organisation der Justizverwaltung muss gewährleisten, dass den Gerichten die zur Funktionsausübung, d.h. insbesondere zur Gewährleistung der Verfahrensgarantien und der Garantien im Sinn von Art. 30 Abs. 1 BV, notwendigen personellen und sachlichen Mittel zur Verfügung stehen.<sup>121</sup>
- Die Gerichte müssen über die Kompetenz verfügen, ein eigenes Budget aufzustellen und dieses dem budgetkompetenten Organ zu beantragen (Budgetantragsrecht). Dies wird in der Lehre teilweise direkt als Gehalt von Art. 191c BV betrachtet.<sup>122</sup>
- Aus den Materialien zu Art. 191c BV geht weiter klar hervor, dass sich aus dieser Verfassungsbestimmung eine Verpflichtung zur genügenden finanziellen Ausstattung der Gerichte ableiten lässt.<sup>123</sup> Die Frage der genügenden Ausstattung eines Gerichts kann sachgerecht aber nur direkt zwischen dem Parlament und der Gerichtsbarkeit selber ausgehandelt werden<sup>124</sup> – es bedarf mithin also eines Budgetvertretungsrechts im Parlament.
- Den Gerichten ist eine eigenständige Stellung im Verkehr mit dem Parlament einzuräumen.<sup>125</sup>
- Im Personalwesen müssen bestimmte Besonderheiten der Gerichte beachtet werden; dem ist entweder

durch gesetzliche Vorschriften oder durch eine bestimmte Verwaltungsautonomie der Gerichte Rechnung zu tragen.<sup>126</sup>

- Die Wahl von Richterinnen und Richtern durch die Exekutive ist mit der Garantie von Art. 191c BV vereinbar.<sup>127</sup>
- Die Obergrenze durch das Parlament und die damit verbundene Pflicht zur Rechenschaftsablage sind mit der Garantie von Art. 191c BV vereinbar.<sup>128</sup>

[Rz 33] Das in Art. 29 Abs. 1 BV enthaltene *Verbot der Rechtsverzögerung* bzw. Gebot der Rechtsprechung in-nernt angemessener Frist enthält die Pflicht der zuständigen Behörden, mittels verwaltungsorganisatorischer Massnahmen strukturelle Mängel oder personelle Engpässe zu beseitigen, welche zu chronischer Überlastung der Gerichte führen.<sup>129</sup> Diese Rahmenbedingung ist bei der Ausgestaltung der Justizverwaltung ebenfalls zu berücksichtigen.

[Rz 34] Das *verfassungsrechtliche Effizienzgebot* gemäss Art. 170 BV gilt auch für die Gerichte – zumindest für die Gerichte des Bundes. Die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter und die Effizienz der Rechtsprechung sowie Rechenschaftspflicht stehen zueinander nicht im Widerspruch, sondern müssen sich ergänzen.<sup>130</sup> Die Justizverwaltung muss dem Effizienzgebot in doppelter Weise genügen: Einerseits muss sie eine effiziente Rechtsprechung (auch im Sinn von Art. 29 Abs. 1 BV) gewährleisten. Andererseits muss sie selber (in ihrer inneren Verwaltungsorganisation) dem Effizienzgebot genügen.

[Rz 35] Über diese Vorgaben der Bundesverfassung hinaus ist der Gesetzgeber in der organisatorischen Ausgestaltung der Justizverwaltung frei.

[Rz 36] Keine Vorgaben für die Justizverwaltung lassen sich aus der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie ableiten. Diese bezieht sich hinsichtlich der Anforderun-

<sup>119</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.1.

<sup>120</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 293, UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 10; sie gehört zu dem, was EICHENBERGER (1986a), S. 42, als «das organisatorische Minimum» bezeichnet.

<sup>121</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 7; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 10.

<sup>122</sup> Vgl. KIENER (2001), S. 293: «... ein eigenes Budget aufzustellen und zu verwalten»; KISS (1993), S. 89 f.; HÄNER (2011), Rz. 11; KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 35 bezeichnen die Finanzautonomie als wichtiges Element der Selbstverwaltung; LIENHARD (2010), S. 410, der ausdrücklich von einem «selbstständigen Beantragen» spricht.

<sup>123</sup> Vgl. SÄGESSER (2000), Art. 191c, Rz. 1207, mit Hinweisen; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 7, mit Hinweis auf BGE 107 Ib 160 E. 3c.

<sup>124</sup> Vgl. KISS (1993), S. 90.

<sup>125</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 7.

<sup>126</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 7, KIENER (2001), S. 293.

<sup>127</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 191c, Rz. 3, mit Hinweis.

<sup>128</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 10; ausführlich zur Justizaufsicht KIENER (2001), S. 294 ff. sowie LIENHARD (2009), Rz. 5 ff.

<sup>129</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 29, Rz. 12, mit Hinweisen; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 7, mit Hinweis auf BGE 107 Ib 160 E. 3c; FREIVOGEL (2008), S. 414.

<sup>130</sup> In diesem Sinne auch LIENHARD (2003), S. 37; KETTIGER (2003b), S. 176 f.; LIENHARD (2005), S. 461 und 463 ff.

gen an ein unabhängiges Gericht auf Art. 30 Abs. 1 BV.<sup>131</sup>

### 3.2.4. Kantonales Verfassungsrecht

[Rz 37] Die Bundesverfassung hält ausdrücklich die Zuständigkeit der Kantone für die Organisation ihrer Gerichte in Zivil- und Strafsachen fest – dies im Rahmen des vom Bund erlassenen Verfahrensrechts (Art. 122 Abs. 2 und 123 Abs. 2 BV). Entgegen dem Verfassungswortlaut (Art. 122 Abs. 2 und 123 Abs. 2 BV) sind die Kantone hinsichtlich der Gerichtsorganisation indessen nicht vollständig frei. Der Bund besitzt seit der Justizreform eine allgemeine, konkurrenzierende Zuständigkeit in Fragen der Organisation der Zivil- und Strafrechtsprechung, insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung der bundesrechtlichen Prozessordnungen.<sup>132</sup>

[Rz 38] Im Bereich der Verwaltungsrechtsprechung ergibt sich die Zuständigkeit der Kantone für die Gerichtsorganisation aus ihrer Organisationsautonomie, die bundesverfassungsrechtlich ebenfalls verankert ist (Art. 3, 46, 47 und 51 BV)<sup>133</sup>, wobei auch in diesem Bereich bundesrechtliche Organisationsvorgaben bestehen (siehe etwa Art. 110 BGG).

[Rz 39] Soweit das übergeordnete Recht keine weiteren Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Justizverwaltung, insbesondere hinsichtlich Zuweisung von Verwaltungsfunktionen zu Staatsorganen, macht<sup>134</sup> und weil die nähere Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Gerichte auf Verfassungsstufe erfolgen sollte<sup>135</sup>, kommt es hinsichtlich der kantonalen Gerichte primär dem kantonalen Verfassungsrecht zu, die Justizverwaltung und insbesondere die der Selbstverwaltung der Gerichte vorbehaltenen Verwaltungsfunktionen zu regeln. Die Bedeutung kantonalen Verfassungen als «instruments of government»<sup>136</sup> zeigt sich damit gerade auch im Bereich der Justizorganisation.

<sup>131</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 29a, Rz. 7; KLEY (2008), Art. 29a, Rz. 15.

<sup>132</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 122, Rz. 6; Art. 123, Rz. 5.

<sup>133</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 47, Rz. 8.

<sup>134</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 3.2.1-3.2.3.

<sup>135</sup> Vgl. vorstehend Ziff. 3.2.1.

<sup>136</sup> SCHMID (1988), S. 98 f.

## 4. Auslegung von § 112 Abs. 2 KV

### 4.1. Grammatikalische Auslegung

[Rz 40] § 112 Abs. 2 KV-BS lautet wie folgt: «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.» Die Wendung «... ist Sache ...» findet sich in der KV-BS ansonsten nicht, so dass der Sprachgebrauch der Kantonsverfassung keine Hinweise auf den Gehalt der Norm bietet.

[Rz 41] Die Wendung «... ist Sache von ...» bzw. «... ist Sache der/des ...» weist alltagssprachlich eine *Zuständigkeit* zu. Der Aussagegehalt ist fast durchgehend, dass eine Person oder Institution für eine Angelegenheit (eben diese «Sache») zuständig und/oder verantwortlich ist. Die Wendung weist alltagssprachlich eher auf eine abschliessende Zuständigkeit hin.

[Rz 42] In der Bundesverfassung wird die Wendung «... ist Sache des Bundes» bzw. «... sind Sache des Bundes» im Rahmen der Abgrenzung der Kompetenzen des Bundes und der Kantone oft zur Zuweisung von Kompetenzen an den Bund verwendet.<sup>137</sup> Der Inhalt der sprachlichen Wendung ist nicht einheitlich; teilweise umschreibt sie eine abschliessende, teilweise eine umfassende Kompetenz des Bundes.<sup>138</sup> Es kann bloss die Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung (mit der erweiterten Wendung «Die Gesetzgebung ... ist Sache des Bundes»)<sup>139</sup> oder die abschliessende Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung und gleichzeitig zum Vollzug verankert werden.<sup>140</sup> Unabhängig davon, ob der Bund abschliessend ermächtigt wird, oder ob er bloss umfassend mittels nachträglich derogierender Normen legiferieren darf, bedeutet «... ist Sache des Bundes» aber in jedem Fall, dass die *Definitionsmacht vollständig beim Bund* liegt, wenn er diese wahrnehmen will.

[Rz 43] Die Wendung «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.» findet sich wortgleich in den Kantonsverfassungen der Kantone Aargau und Zug.<sup>141</sup> Einen ähnlichen

<sup>137</sup> Zum Beispiel in Art. 54 Abs. 1, Art. 58 Abs. 3, Art. 60 Abs. 1, Art. 61 Abs. 1, Art. 75a Abs. 1, Art. 87, Art. 91 Abs. 1, Art. 92 Abs. 1, Art. 93 Abs. 1, Art. 99 Abs. 1, Art. 105, Art. 106 Abs. 1, Art. 121 Abs. 1, Art. 122 Abs. 1, Art. 123 Abs. 1, Art. 125 und Art. 133 BV.

<sup>138</sup> Vgl. BIAGGINI (2007), Vorbem. Art. 42-135, Rz. 16.

<sup>139</sup> Zum Beispiel in Art. 87 BV betreffend die Gesetzgebung über die Zivilluftfahrt.

<sup>140</sup> Zum Beispiel in Art. 75a Abs. 1 BV betreffend die Landesvermessung.

<sup>141</sup> Siehe § 96 Abs. 1 KV-AG (dort unter dem Titel «Justizverwaltung und Leitung der Gerichte») sowie § 63 Abs. 1 KV-ZG (dort ohne

Wortlaut weist auch die Solothurner Kantonsverfassung auf: «Die Gerichtsverwaltung ist Sache der Gerichte.»<sup>142</sup> Aus diesem Umstand können aber bei einer Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS nach dem Wortlaut keine Schlüsse gezogen werden, weil die genannten Bestimmungen anderer Kantonsverfassungen in ihrem konkreten Kontext rechtsvergleichend ausgelegt werden müssen und dann erst der Regelung in der Basler Kantonsverfassung gegenübergestellt werden können.<sup>143</sup>

[Rz 44] Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass § 112 Abs. 2 KV-BS nach dem Wortlaut den Gerichten eine abschliessende bzw. umfassende Zuständigkeit für die Justizverwaltung zuweist, die sich in ihrer konkreten Ausgestaltung mindestens dahingehend manifestieren muss, dass die *Definitionsmacht betreffend die Justizverwaltung bei den Gerichten* liegt. Was dies konkret beinhaltet, lässt sich dem Wortlaut indessen nicht entnehmen, sondern bedarf der weiteren Auslegung.

## 4.2. Historische Auslegung

[Rz 45] Mit Beschluss vom 4. Februar 1997 beantragte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt dem Grossen Rat die Durchführung einer Totalrevision der Kantonsverfassung.<sup>144</sup> Dieser Beschluss war von einer Auslegeordnung des Justizdepartements<sup>145</sup> und von einem Vorentwurf für eine Verfassung des Kantons Basel-Stadt begleitet.<sup>146</sup> In der Auslegeordnung des Justizdepartements wird ausgeführt, es sei zu untersuchen, «ob zur Verstärkung der Unabhängigkeit der Gerichte als Dritte Gewalt im Staat die Gerichte ihren Geschäftsbericht, ihre Rechnung und ihren Voranschlag nicht selber vor dem Grossen Rat vertreten sollten»<sup>147</sup>. Diese Idee ist dann in den Vorentwurf eingeflossen (§ 89 Abs. 1 und § 106 Abs. 4 VE). Im Übrigen

hält § 106 des Vorentwurfs fest, dass die Organisation und Zuständigkeit der Gerichte durch Gesetz zu regeln seien, verankert aber gleichzeitig die Garantie, die «zuverlässige und rasche Abwicklung der Verfahren und die organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte müsse gewährleistet sein»<sup>148</sup>. Im Kurzkomentar zum Vorentwurf<sup>149</sup> wird nur auf die Frage der selbstständigen Berichterstattung eingegangen.<sup>150</sup> Die anschliessend eingesetzte Prospektivkommission hält in ihrem Bericht hinsichtlich der Justizverwaltung lediglich fest, die Totalrevision der Verfassung biete die Chance, «die Justizverwaltung einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen»<sup>151</sup>.

[Rz 46] In einem Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden wird festgehalten, dass die Stellung der Justiz gegenüber den anderen Gewalten nicht geschwächt werden darf.<sup>152</sup> Die Formulierungen von § 106 Abs. 1 und 4 VE sollen mit leicht verändertem Text, aber materiell unverändert übernommen werden.<sup>153</sup> In einem weiteren Zwischenbericht bestätigte die Kommission das Antragsrecht der Gerichte bezüglich Geschäftsbericht, Voranschlag sowie Rechnung und hielt fest, die Kommission sei sich einig, dass das Kantonsgericht<sup>154</sup> berechtigt sei, aus seinem eigenen Wirkungskreis dem Grossen Rat Antrag zu stellen und die Anträge im Parlament zu vertreten.<sup>155</sup> Der Verfassungsrat entschied sich am 28. Mai 2002 aber gegen ein Budgetantragsrecht der Gerichte.<sup>156</sup>

Sachüberschrift).

<sup>142</sup> Siehe Art. 91 Abs. 1 KV-SO (dort unter dem Titel «Gerichtsverwaltung»).

<sup>143</sup> Vgl. diesbezüglich die rechtsvergleichenden Betrachtungen, nachfolgend Ziffer 5.2.

<sup>144</sup> Vgl. Beschluss Nr. 1005 vom 4. Februar 1997, in Beantwortung des Anzug Ernst-Ulrich Katzenstein und Konsorten betreffend die Totalrevision oder die Nachführung mit Teilrevisionen der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 1989, siehe BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 9 ff.

<sup>145</sup> Vgl. BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 17 ff.

<sup>146</sup> Vgl. Vorentwurf 1 für eine Verfassung des Kantons Basel-Stadt, siehe BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 34 ff.

<sup>147</sup> BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 25 ff.

<sup>148</sup> BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 57.

<sup>149</sup> Vorentwurf für eine Verfassung des Kantons Basel-Stadt, Kurzkomentar der Arbeitsgruppe (der Arbeitsgruppe gehörten an: Dr. iur. David Jenny, lic. iur. Bruno Lötscher, Dr. iur. Beat Rudin und Dr. iur. Stephan Wullschlegler), siehe BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 65 ff.

<sup>150</sup> Vgl. BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 72.

<sup>151</sup> Prospektivkommission für die Totalrevision der Verfassung des Kantons-Basel, Bericht vom 15. Oktober 1998 an den Regierungsrat zuhanden des Grossen Rates; siehe BUSER/HAFNER/HUBER/LÖTSCHER (1999), S. 151.

<sup>152</sup> 3. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden vom 28. Februar 2002 zum Thema Organisation und Aufgaben der richterlichen Behörden und der Ombudsstelle, S. 7; siehe BUSER/ALBRECHT (2010), S. 296.

<sup>153</sup> Vgl. BUSER/ALBRECHT (2010), S. 309.

<sup>154</sup> Dies war während der Arbeit im Verfassungsrat lange Zeit der Arbeitstitel für das Appellationsgericht.

<sup>155</sup> 4. Zwischenbericht der Verfassungsratskommission Behörden vom 7. Mai 2002 zum Thema Aufgaben und Organisation des Grossen Rates und des Regierungsrates (auch etwa als Bericht 304 vom 15. Mai 2002 bezeichnet), S. 10/13, sowie Anhang, S. 8/12; siehe BUSER/ALBRECHT (2010), S. 321 und S. 332.

<sup>156</sup> Vgl. Voten Kaufmann, Zanolari und Christ, BUSER/ALBRECHT

[Rz 47] Die heutige Formulierung von § 112 Abs. 2 KV-BS geht auf die Sitzung des Verfassungsrates vom 28. Mai 2003 zurück. Verfassungsratsmitglied Prof. Dr. iur. Stefan Breitenmoser stellte den Antrag, die Selbstverwaltung der Gerichte mit dem Passus «Sie verwalten sich selber» zu verankern.<sup>157</sup> Er begründete seinen Antrag einerseits mit der neueren Lehre zur Justizverwaltung und andererseits mit entsprechenden Bestimmungen in Art. 188 Abs. 3 BV sowie in den Verfassungen der Kantone Aargau, Basellandschaft und Solothurn.<sup>158</sup> Weiter führte er zur Begründung folgendes aus: «Die Gründe sind die Erkenntnisse, dass die Gerichtsverwaltung, wenn sie durch justizfremde Organe wahrgenommen wird, die richterliche Unabhängigkeit gefährden kann. Wenn also die Exekutive die justizbezogene Verwaltungstätigkeit wahrnimmt, kann dadurch eine Abhängigkeit der Gerichte von der Regierung erwachsen.»<sup>159</sup> Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Justizverwaltung führte er folgendes aus: «Es geht nicht darum, dass neben der exekutiven Verwaltung des Regierungsrates eine neue eigenständige Verwaltung aufgebaut wird. Es geht also nicht darum, dass eine eigene Bauverwaltung oder Materialverwaltung oder eine isolierte Finanzverwaltung erstellt werden soll.»<sup>160</sup> In der Diskussion war unbestritten, dass die Unabhängigkeit der Gerichte auch im Verwaltungsbereich geschützt werden soll<sup>161</sup>; aus Praktikabilitätsüberlegungen entwickelte sich indes gleichzeitig die Vorstellung, dass die Basler Gerichte grundsätzlich keine Parallelverwaltung aufbauen sollen – dass sie aber befugt sein sollen, Dienstleistungen bei der Zentralverwaltung zu bestellen.<sup>162</sup> Letztlich wurde mit der Absicht der Klarstellung, dass die Gerichte ihre Verwaltung nicht unbedingt selber besorgen müssen, sondern andere Verwaltungen beanspruchen dürfen<sup>163</sup>, der Text «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte» in den Verfassungstext aufgenommen.

[Rz 48] Die historische Auslegung ergibt demnach, dass

(2010), S. 1012 f.

<sup>157</sup> Vgl. Votum Breitenmoser; BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1232.

<sup>158</sup> Vgl. Votum Breitenmoser; BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1232.

<sup>159</sup> Votum Breitenmoser; BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1232.

<sup>160</sup> Votum Breitenmoser, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1232.

<sup>161</sup> In diesem Sinne auch FREIVOGEL (2008), S. 414.

<sup>162</sup> Vgl. Voten Christ, Fischer und Breitenmoser, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1233 f.; in diesem Sinne zusammenfassend auch FREIVOGEL (2008), S. 414.

<sup>163</sup> Vgl. Votum Christ, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1234.

der Verfassungsgeber zum Schutz der Unabhängigkeit der Gerichte den Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte in Justizverwaltungssachen in der Verfassung verankern wollte. Die Selbstverwaltung der baselstädtischen Gerichte darf aber nicht so verstanden werden, dass die Gerichte eine vollständig eigenständige Verwaltung führen. § 112 Abs. 2 KV-BS legt vielmehr fest, dass die *Gerichte bestimmen, wie ihre Verwaltung erfolgen soll*, die Ausführung aber der Zentralverwaltung überlassen werden kann. Nicht Gegenstand der Verwaltungsautonomie ist – folgt man der Diskussion im Verfassungsrat<sup>164</sup> – ein selbstständiges Budgetantragsrecht.<sup>165</sup>

### 4.3. Systematische Auslegung

[Rz 49] § 112 KV-BS steht am Anfang des Unterabschnitts VI.4 Richterliche Behörden im Kapitel VI Kantonale Behörden und trägt die Sachüberschrift «Allgemeines». Die Rechtsnorm regelt die *institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte*; die richterliche Unabhängigkeit als individuelles verfassungsmässiges Recht des kantonalen Grundrechtskatalogs wird – inhaltlich deckungsgleich mit Art. 31 Abs. 1 BV – in § 12 Abs. 1 Bst. d KV-BS geregelt. Systematisch betrachtet bezieht sich somit auch § 112 Abs. 2 KV-BS und die darin enthaltene Festlegung, die Justizverwaltung sei Sache der Gerichte, auf die Unabhängigkeit der Gerichte. Diese Unabhängigkeit wird gegenüber dem Gesetzgeber durch § 117 Abs. 2 KV-BS verstärkt, welcher festlegt, dass die Organisation, die Zuständigkeit und das Verfahren der Gerichte zwar im Detail durch Gesetz geregelt wird, dem Gesetzgeber aber gleichzeitig die Anweisung erteilt, er müsse bei der Regelung die *organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte gewährleisten*.<sup>166</sup> Dies muss der Grosse Rat beispielsweise dann beachten, wenn er in Ausführung von § 99 Abs. 1 KV-BS den Geschäftsverkehr mit dem Appellationsgericht regelt. Weiter stellt sich die

<sup>164</sup> Umstritten ist, wie stark man diese subjektiv-historische bzw. genetische Gegebenheit im Rahmen der Auslegung werten darf, und wie stark die «Einbettung in das gesamte historische Umfeld zu berücksichtigen ist» (SEILER [2009], S. 5 f.); vgl. dazu auch bereits vorstehend Ziffer 2.

<sup>165</sup> In diesem Sinne auch FREIVOGEL (2008), S. 414, welcher darauf hinweist, dass «der Regierungsrat das gesamte Budget des Kantons zuhanden des Grossen Rates verabschiedet (§ 107 Abs. 1 KV)».

<sup>166</sup> § 117 Abs. 2, erster Satz KV-BS wäre für sich alleine angesichts von § 83 KV-BS, insbesondere von § 83 Abs. 2 Bst. d KV-BS, unnötig bzw. weitgehend ohne selbstständige Bedeutung.

Frage, ob der Grosse Rat angesichts von § 117 Abs. 2 KV-BS dem Regierungsrat im Bereich der Justizverwaltung in Anwendung von § 105 Abs. 2 die Verordnungskompetenz delegieren darf; diese Frage ist für jeden Regelungsbe- reich einzeln zu prüfen.

[Rz 50] Hinsichtlich der Organisation der Justizverwaltung macht die Kantonsverfassung weitere Vorgaben:

- Die Gerichte sind dem Grossen Rat gegenüber re- chenschaftspflichtig und erstatten die-sem jährlich Bericht (§ 90 Abs. 2 i.V.m. § 117 Abs. 5 KV-BS).
- Der Verkehr zwischen dem Grossen Rat und den Gerichten findet über das Appellations-gericht statt (§ 99 Abs. 1 KV-BS).

[Rz 51] Werden im Rahmen der systematischen Betrach- tungsweise darüber hinaus auch Normen der Bundesver- fassung einbezogen, kommt man einerseits zum Schluss, dass der Gehalt von § 112 Abs. 2 über die institutionellen Garantien von Art. 191c BV<sup>167</sup> hinausgehen muss. Die ba- selstädtische Kantonsverfassung wurde nach Erlass von Art. 191c BV geschaffen und bereits § 112 Abs. 1 KV-BS entspricht inhaltlich dem Gehalt von Art. 191c BV. Bei § 112 Abs. 2 KV-BS handelt es sich somit um eine jener kantonalen Verfassungsnormen, welche den Umfang und die Art der Selbstverwaltung der Gerichte bzw. den Au- tonomiegrad der Gerichte in Justizverwaltungssachen or- ganisationsrechtlich näher festlegen.<sup>168</sup> Andererseits er- gibt die (bundes-)verfassungskonforme Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS, dass die darin verankerte Selbstver- waltung namentlich auch ein Budgetantragsrecht der Ge- richte beinhaltet.<sup>169</sup>

#### 4.4. Teleologische Auslegung

[Rz 52] Sowohl aus der historischen<sup>170</sup> wie aus der syste- matischen<sup>171</sup> Auslegung geht eindeutig hervor, dass § 112 Abs. 2 KV-BS zum Schutz der Unabhängigkeit der Gerich- te erlassen wurde.

[Rz 53] Auch vom Sinn der Norm her betrachtet bedeu- tet somit «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte»,

dass die Gerichte sämtliche aufbau- und ablauforganisato- rischen Belange der Justizverwaltung in dem Ausmass al- leine tätigen, alleine bestimmen oder massgeblich mitbe- stimmen müssen, welche eine Auswirkung auf die Recht- sprechungsfunktion haben können. Hinsichtlich des Justi- zorganisationsrechts müsste der Grosse Rat beim Erlass von Gesetzen somit auch ohne § 117 Abs. 2 KV-BS die or- ganisatorische Selbstständigkeit der Gerichte gewährleis- ten. Insofern führen die historische und die systematische Auslegung zum gleichen Ergebnis.

[Rz 54] Weil zur Selbstverwaltung in diesem Sinn na- mentlich auch die Befugnis der Gerichte gehört, ein ei- genes Budget aufzustellen und zu beantragen<sup>172</sup>, ergibt die teleologische Auslegung damit – wie die systemati- sche, aber anders als die historische Auslegung – na- mentlich auch ein selbstständiges Budgetantragsrecht der Gerichtsbarkeit des Kantons Basel-Stadt.

[Rz 55] Auf rechtsvergleichende Aspekte sowie weitere auslegungsergänzende Betrachtungen wird später einzu- gehen sein.<sup>173</sup>

#### 4.5. Zwischenergebnis

[Rz 56] Zusammenfassend kann insgesamt festgehalten werden, dass § 112 KV-BS eine *institutionelle, organisa- tionsrechtliche Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte* manifestiert. Der materielle Gehalt von § 112 Abs. 2 KV- BS geht über jenen von Art. 191c BV hinaus und verankert eine Autonomie der Gerichte in Justizverwaltungssachen. Die Selbstverwaltung der baselstädtischen Gerichte soll nach dem Willen des Verfassungsgebers dergestalt statt- finden, dass die Gerichte über ihre Justizverwaltung selber bestimmen können, die Arbeiten der Justizverwaltung in der Regel aber durch die entsprechenden Spezialdienste der Zentralverwaltung ausgeführt werden sollen.<sup>174</sup>

[Rz 57] § 117 Abs. 2 KV-BS enthält einen ausdrücklichen Auftrag an den Gesetzgeber, die organisatorische Selbst- ständigkeit der Gerichte zu wahren. Der in den Materiali- en erkennbare Weg zur Entscheidung, in der Verfassung die baselstädtische Justiz nicht mit einem selbstständigen

<sup>167</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2.3.

<sup>168</sup> Vgl. dazu vorstehend Ziffer 3.2.4.

<sup>169</sup> Vgl. dazu vorstehend Ziffer 3.2.3.

<sup>170</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.

<sup>171</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.

<sup>172</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.1.

<sup>173</sup> Siehe nachfolgend Ziffer 5.

<sup>174</sup> Vgl. auch Voten Breitenmoser, Christ und Fischer, BU- SER/ALBRECHT (2010), S. 1232 ff., in diesem Sinne zusammen- fassend auch FREIVOGEL (2008), S. 414.

Budgetantragsrecht bzw. Budgetvertretungsrecht gegenüber dem Kantonsparlament auszustatten<sup>175</sup>, kann den Gesetzgeber nicht davon abhalten, im Rahmen seiner Aufgabe nach § 117 Abs. 2 KV-BS, den Gerichten ein Budgetrecht einzuräumen. Nur dieses Auslegungsergebnis verträgt sich denn auch mit den übergeordneten bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 191c BV)<sup>176</sup> und dem Sinn und Zweck von § 112 Abs. 2 KV-BS<sup>177</sup>.

[Rz 58] Die Kantonsverfassung macht hinsichtlich gewisser Elemente der Organisation der Justizverwaltung zu dem weitere Vorgaben:

- Die Gerichte sind dem Grossen Rat gegenüber rechenschaftspflichtig und erstatten diesem jährlich Bericht (§ 90 Abs. 2 i.V.m. § 117 Abs. 5 KV-BS).
- Der Verkehr zwischen dem Grossen Rat und den Gerichten findet über das Appellationsgericht statt (§ 99 Abs. 1 KV-BS).

## 5. Auslegungsergänzende Betrachtungen

### 5.1. Rechtsvergleichung mit dem Bund

#### 5.1.1. Grundsätzliches

[Rz 59] Rechtsvergleichende Betrachtungen als komparative Methode der Rechtsfindung<sup>178</sup> sind als ergänzende Methode zur Auslegung von Rechtsnormen seit längerer Zeit anerkannt.<sup>179</sup> Rechtsvergleichungen im Bereich des öffentlichen Rechts – zu dem das Justizorganisationsrecht gehört – sind besonders anspruchsvoll, weil sich die Frage stellt, ob unterschiedliche Verfassungs- und Staatsorganisationsstrukturen miteinander verglichen werden können.<sup>180</sup> Die Rechtsvergleichung im Bereich des Justizorganisationsrechts muss somit zugleich *funktional* (d.h.

auf vergleichbare Funktionen bezogen)<sup>181</sup> wie auch *kontextabhängig* (d.h. bezogen auf den jeweiligen verfassungsrechtlichen, historischen und politischen Kontext) erfolgen.

[Rz 60] Bei der Rechtsvergleichung bezogen auf eine Verfassungsnorm müsste man methodisch eigentlich zwei Ebenen unterscheiden: Einerseits die verfassungsrechtliche Betrachtung (d.h. die Rechtsvergleichung auf Verfassungsebene innerhalb des Verfassungsrahmens) und andererseits die Umsetzung auf der subkonstitutionellen Ebene (d.h. die Rechtsvergleichung bezüglich der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechts). In der Praxis lässt sich dies nicht stringent bewerkstelligen, weil zu den betreffenden Verfassungsnormen meist die Materialien in der notwendigen Abtiefung fehlen. Faktisch muss vielmehr der Gehalt der Verfassungsnorm auch an Hand der erfolgten Umsetzung auf Gesetzesstufe ermittelt werden.

[Rz 61] Bei der Vergleichung der baselstädtischen Verfassungsnormen zum Justizmanagement mit der Rechts- und Sachlage bei den Gerichten des Bundes muss insbesondere berücksichtigt werden, dass sich letztere auf einer anderen Ebene des föderalen Staatswesens befinden. Weiter muss beachtet werden, dass dem Bundesgericht einerseits als letzter Gerichtsinstanz im schweizerischen Bundesstaat eine besondere Rolle zukommt, dass aber andererseits das baselstädtische Appellationsgericht (§ 116 KV-BS)<sup>182</sup> – anders als das Bundesgericht – zur abstrakten Normenkontrolle sowie zur Überprüfung der Verfassungsmässigkeit *von Gesetzen der eigenen föderalistischen Ebene* befugt ist. Letzteres führt beispielsweise zur Frage, ob das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt einen höheren ausgewiesenen Bedarf nach institutioneller Abgrenzung von Regierung und Parlament hat als das Bundesgericht. Bezüglich des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist im Weiteren deren Grösse zu beachten, welche aus betriebsökonomischer Sicht die Frage der Selbstverwaltung anders beurteilen lässt.

<sup>175</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.; umstritten ist, wie stark man diese subjektiv-historische bzw. genetische Gegebenheit im Rahmen der Auslegung werten darf, und wie stark die «Einbettung in das gesamte historische Umfeld zu berücksichtigen ist» (vgl. SEILER [2009], S. 5 f.); vgl. dazu auch bereits vorstehend Ziffer 2.

<sup>176</sup> Vgl. vorne Ziffer 4.3. bzw. 3.2.3.

<sup>177</sup> Vgl. vorne Ziffer 4.4. bzw. 3.1.1.

<sup>178</sup> Vgl. KRAMER (2010), S. 253, mit Hinweisen.

<sup>179</sup> Vgl. EBERT (1978), S. 176 f.; MASTRONARDI (2003), Rz. 594; KRAMER (2010), S. 253; anderer Auffassung TRANTAS (1998), S. 19; siehe dazu ausführlich vorstehend Ziffer 2.

<sup>180</sup> Vgl. TRANTAS (1998), S. 55.

<sup>181</sup> Vgl. EBERT (1978), S. 26 ff.

<sup>182</sup> Wichtige Rechtserlasse und Rechtsakte des Grossen Rates sind allerdings von der abstrakten Überprüfung ausgeschlossen (§ 116 Abs. 2 KV-BS).



### 5.1.2. Bundesgericht

[Rz 62] Art. 188 Abs. 3 BV verankert – zusätzlich zur institutionellen Garantie der Unabhängigkeit gemäss Art. 191c BV – die Selbstverwaltung des Bundesgerichts («Das Gericht verwaltet sich selbst»). Absicht des Bundesverfassungsgebers war es, die bereits ohnehin schon weitgehend verwirklichte Selbstverwaltung des Bundesgerichts über den bestehenden Zustand hinaus zu stärken.<sup>183</sup> Das Bundesgericht ist nicht in die Bundesverwaltung eingebunden, es besorgt seine Verwaltung selber.<sup>184</sup> Nach einem Teil der Rechtslehre umfasst das in Art. 188 Abs. 3 BV verankerte Selbstverwaltungsrecht des Bundesgerichts auch das Immobilienmanagement.<sup>185</sup> Die Organisation des Bundesgerichts wird durch Gesetz bestimmt (Art. 188 Abs. 2 BV). Das Bundesgerichtsgesetz bestätigt das verfassungsrechtlich gewährte Selbstverwaltungsrecht ausdrücklich (Art. 13 und 25 BGG) und überträgt gleichzeitig dem Bundesgericht die Kompetenz, seine Organisation selber zu bestimmen (Art. 13 BGG).<sup>186</sup>

[Rz 63] Das Bundesgericht verfügt über eine sehr *weitgehende Finanzautonomie*: Es hat ein eigenes Budgetantragsrecht und kann das Budget vor dem Parlament vertreten (Art. 142 Abs. 3 und 162 ParlG), es verfügt über die ihm vom Parlament bewilligten Finanzmittel selbstständig und es führt eine eigene Rechnung.<sup>187</sup> Diese Regelung entspricht Art. 191c BV.

[Rz 64] Weiter ist das Bundesgericht *selbstständig in Personalangelegenheiten*. Es ernennt seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selber und kann seit kurzem auch die Anzahl der juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eigenständig festlegen (Art. 25 BGG).<sup>188</sup>

[Rz 65] Das Bundesgericht deckt den Bedarf an Gütern und Dienstleistungen (Mobilien, Informatik etc.) selbstständig (Art. 25a Abs. 1 BGG); demgegenüber fällt das Immobilienmanagement für die vom Bundesgericht genutzten Gebäude (Bereitstellung, Bewirtschaftung und Unterhalt) in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Finanzde-

partements (Art. 25a Abs. 1 BGG).<sup>189</sup> Letzteres hat allerdings die Bedürfnisse des Bundesgerichts angemessen zu berücksichtigen (Art. 25a Abs. 1 BGG). Das Gesetz lässt dem Bundesgericht und dem Bundesrat die Freiheit, die Beschaffung und Bewirtschaftung von Liegenschaften, Gütern und Dienstleistungen für das Bundesgericht vertraglich abweichend zu regeln (Art. 25a Abs. 3 BGG) und damit Effizienzüberlegungen zu berücksichtigen.

[Rz 66] Mit Bezug auf die historische Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS<sup>190</sup> kann festgehalten werden, dass der baselstädtische Verfassungsgeber trotz der an Art. 188 Abs. 3 BV anlehnenden Formulierung das Modell der auch das selbstständige Budgetantragsrecht bzw. Budgetvertretungsrecht umfassenden Selbstverwaltung des Bundesgerichts abgelehnt hat.<sup>191</sup>

### 5.1.3. Andere Gerichte des Bundes

[Rz 67] Im Unterschied zum Bundesgericht macht die Bundesverfassung keine Aussagen zum Justizmanagement des Bundesstrafgerichts (Art. 191a Abs. 1 BV) und des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 191a Abs. 2 BV). Dies ist erstaunlich, weil verfassungsrechtlich inhärent die organisatorische und personelle Unabhängigkeit vom Bundesgericht gefordert wird.<sup>192</sup> Es obliegt mithin dem Gesetzgeber, wie er die institutionelle Unabhängigkeit dieser Gerichte (Art. 191c BV) im verfassungsrechtlich gebotenen Rahmen gewährleisten will.

[Rz 68] Der Bundesgesetzgeber hat im Strafbehördenorganisationsgesetz dem Bundesstrafgericht – als erstinstanzliches Strafgericht des Bundes – ein weitgehendes Selbstverwaltungsrecht zugestanden (Art. 60 StBOG): Das Gericht verwaltet sich grundsätzlich selber (Art. 60 Abs. 1 StBOG), es richtet seine Dienste ein und stellt sein Personal an (Art. 60 Abs. 2 StBOG) und es führt eine eigene Rechnung (Art. 60 Abs. 3 StBOG). Hinsichtlich der Infrastruktur enthält Art. 62 StBOG eine Regelung, die identisch mit jener des Bundesgerichts (Art. 25a BGG) ist. Das Bundesstrafgericht verfügt zwar über ein eigenes Budget, die Vertretung vor dem Parlament übernimmt

<sup>183</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 29.

<sup>184</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 29.

<sup>185</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 22.

<sup>186</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 412.

<sup>187</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 35, LIENHARD (2010), S. 412.

<sup>188</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 36, LIENHARD (2010), S. 412, zuvor bestimmte die Bundesversammlung die Anzahl der Stellen für das juristische Personal.

<sup>189</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 37, LIENHARD (2010), S. 412; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 22, melden Zweifel an der Verfassungsmässigkeit der Regelung zum Immobilienmanagement an.

<sup>190</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.

<sup>191</sup> Vgl. Votum Christ, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1234.

<sup>192</sup> Vgl. KISS/KOLLER (2008), Art. 191a, Rz. 9 ff., mit Hinweisen.

aber das Bundesgericht (Art. 142 und 162 ParlG).

[Rz 69] Für die Selbstverwaltung des Bundesverwaltungsgerichts gilt dasselbe wie für das Bundesstrafgericht; die entsprechenden gesetzlichen Regelungen sind identisch (Art. 27 und 27a VGG).

[Rz 70] Das neue, eher kleine Bundespatentgericht basiert auf der Justizverwaltung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Bundesverwaltungsgericht stellt seine Infrastruktur dem Bundespatentgericht zu Selbstkosten zur Verfügung und stellt das Personal zur Erfüllung der administrativen Hilfsarbeiten des Bundespatentgerichts (Art. 5 PatGG). Das Bundespatentgericht ist mithin hinsichtlich der Justizverwaltung im gleichen Ausmass von der Bundesverwaltung unabhängig wie die anderen Gerichte des Bundes.

#### 5.1.4. Zusammenfassende Würdigung

[Rz 71] Der Bundesgesetzgeber gesteht allen Gerichten des Bundes eine *weitgehende Selbstverwaltung* zu, auch dort, wo die Bundesverfassung dies nicht vorschreibt und nur die allgemeinen Vorgaben von Art. 191c BV gelten. Die Selbstverwaltung umfasst insbesondere auch ein eigenständiges Budgetantragsrecht. Die Vertretung von Geschäften der Gerichte des Bundes im Parlament obliegt dem Bundesgericht. Ausgenommen von der Selbstverwaltung ist nur das Immobilienmanagement; selbst in diesem Bereich sieht aber der Gesetzgeber eine minimale Gewährleistung der Unabhängigkeit der Gerichte vor.<sup>193</sup>

## 5.2. Rechtsvergleichung mit Kantonen

### 5.2.1. Grundsätzliches

[Rz 72] Hinsichtlich der rechtsvergleichenden Betrachtung des Justizorganisationsrechts der Kantone gilt es in methodischer Hinsicht dasselbe zu beachten wie bei der Rechtsvergleichung zwischen den baselstädtischen Gerichten und den Gerichten des Bundes.<sup>194</sup>

[Rz 73] Abgesehen von der Vergleichung auf der Grundlage einer durch das KPM im Jahr 2012<sup>195</sup> durchgeführten Befragung bei allen Kantonen wird die Vergleichung

mit ausgewählten Kantonen vorgenommen. Die Auswahl erfolgt nach verschiedenen Gesichtspunkten: Die Verfassungen der Kantone Aargau, Solothurn und Zug regeln die Selbstverwaltung der Gerichte textlich weitgehend identisch wie § 112 Abs. 2 KV-BS. Der Kanton Graubünden hat eine sehr ähnliche, textlich um einen Parlamentsvorbehalt erweiterte Regelung. Diese Kantone scheinen somit für eine Vergleichung besonders geeignet. Für die Kantone Bern, Graubünden und Zürich wurden in jüngster Zeit einzelne Aspekte der Selbstverwaltung der Gerichte gutachterlich geklärt.

[Rz 74] Hinsichtlich der Auslegung der Verfassungsnormen zur Selbstverwaltung der Gerichte in den Kantonen Aargau und Zug gilt es zu beachten, dass diese in den 1980er-Jahren entstanden, dass in den 2000er-Jahren aber im Rahmen von Reformpaketen die Verfassungsgrundlagen der Gerichte wesentlich geändert wurden, ohne allerdings den Kernwortlaut der Selbstverwaltungsnorm («Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte.») zu verändern. Da die Vorlage an das Parlament jeweils gleichzeitig die Verfassungsänderungen und die Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes umfasste, darf davon ausgegangen werden, dass heute der Inhalt der Verfassungsnorm deckungsgleich mit der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Selbstverwaltung ist.

### 5.2.2. Ergebnisse der Befragung 2012 des KPM

[Rz 75] Das KPM hat im zweiten Quartal 2012 bei allen oberen kantonalen Gerichten sowie bei den Gerichten des Bundes eine wissenschaftliche Befragung zum Stand des Gerichtsmanagements in der Schweiz durchgeführt.<sup>196</sup> In drei Kantonen nahmen die Gerichte aus unterschiedlichen Gründen nicht an der Befragung teil.<sup>197</sup> Die Auswertung hinsichtlich von Elementen der Selbstverwaltung ergibt bezüglich der vorliegend interessierenden Bereiche das nachfolgend dargestellte Bild.<sup>198</sup>

[Rz 76] In den meisten Kantonen kann die Gerichtsbarkeit dem Kantonsparlament *eigenständig Antrag für das Budget* stellen (unabhängig von der Verankerung einer all-

<sup>193</sup> Art. 25a Abs. 1 BGG, Art. 62 Abs. 1 StBOG sowie Art. 27a Abs. 1 VGG halten gleich lautend fest «Dieses [das EFD] hat die Bedürfnisse des ...gerichts angemessen zu berücksichtigen.»

<sup>194</sup> Vgl. vorstehend Ziffern 2 sowie 5.1.1.

<sup>195</sup> Vgl. nachfolgend Ziffer 5.2.2.

<sup>196</sup> Als Teil des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) geförderten Justizforschungsprojekts «Basic Research into Court Management in Switzerland» unter der Leitung des KPM, siehe <http://www.justizforschung.ch/>.

<sup>197</sup> Kantone Appenzel A.Rh., Freiburg und Schwyz.

<sup>198</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2012).

fälligen Selbstverwaltung in der Kantonsverfassung), nur in den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin und Uri liegt das Budgetantragsrecht für die Justiz beim Regierungsrat.<sup>199</sup> Es findet sich sowohl das Modell, bei welchem die Gerichte ein eigenes Budget direkt an das Parlament richten, wie auch das Modell, bei welchem die Kantonsregierung den Budgetantrag der Gerichte unverändert in das Gesamtbudget des Staates integriert.

[Rz 77] Das *Immobilienmanagement* für die Gerichtsgebäude liegt in den allermeisten Fällen bei der für die Immobilien des Kantons zuständigen Stelle der Zentralverwaltung, dies betrifft sowohl die Beschaffung der Immobilien wie deren Unterhalt und Reinigung.<sup>200</sup> Nur in den Kantonen Graubünden<sup>201</sup>, St. Gallen und Zürich<sup>202</sup> sind die Gerichte im Rahmen des Budgets befugt, selbstständig Räumlichkeiten zu beschaffen. In den Kantonen Luzern und Schaffhausen können die Gerichte immerhin im Rahmen des Angebots der zuständigen Stelle der Zentralverwaltung ihre Räumlichkeiten auswählen. Sehr unterschiedlich wird die *Beschaffung des Mobiliars* gehandhabt, diesbezüglich finden sich nebeneinander die freie Beschaffung durch die Gerichte am Markt (auch in Kantonen, in denen ansonsten die Gerichte nicht für das Immobilienmanagement zuständig sind), die Beschaffung durch die Gerichte im Rahmen des Pflichtkonsums über eine Verwaltungsstelle oder die Zurverfügungstellung möblierter Räume durch die Zentralverwaltung.<sup>203</sup>

[Rz 78] Ähnlich wie beim Mobiliar sieht es auch im Bereich der *Informatik* hinsichtlich der Beschaffung von Hardware und Software aus. Über eigene Informatikdienste verfügen die Gerichte in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Genf, Luzern, St. Gallen, Wallis und Zürich, in Teilbereichen auch in den Kantonen Bern und Zug.<sup>204</sup>

<sup>199</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2012), S. 8. In den nicht durch Ergebnisse aufgrund der Befragung abgedeckten Kantonen Appenzell A.Rh., Freiburg und Schwyz besteht kein selbstständiges Budgetantragsrecht (zusätzliche eigene Abklärungen). Der Kanton Appenzell A.Rh. kennt aber folgende Regelung: Können sich Regierungsrat und Obergericht nicht auf einen gemeinsamen Antrag einigen, hat der Präsident oder die Präsidentin des Obergerichts das Recht, an den Sitzungen der Finanzkommission und des Kantonsrates zum Voranschlag teilzunehmen; er oder sie hat dabei das Recht, Anträge zu stellen (Art. 92 Abs. 2 Justizgesetz, bGS 145.31).

<sup>200</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2012), S. 8 f.

<sup>201</sup> Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 5.2.5.

<sup>202</sup> Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 5.2.8.

<sup>203</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2012), S. 9.

<sup>204</sup> Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2012), S. 9.

### 5.2.3. Kanton Aargau

205

[Rz 79] § 96 Abs. 1 KV-AG lautete in der ursprünglichen Fassung, auf die sich auch die Literatur und Kommentare beziehen, wie folgt:

§ 96 2. *Justizverwaltung*<sup>1</sup> Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte. Das Obergericht vertritt dabei die Gerichte im Verkehr mit anderen Behörden.

[Rz 80] Seit einer Änderung im Jahr 2005<sup>206</sup> lautet § 96 Abs. 1 KV-AG nun wie folgt:

§ 96 2. *Justizverwaltung und Leitung der Gerichte*<sup>1</sup> Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte. Unter Vorbehalt der Zuständigkeit anderer Behörden plant das Leitungsorgan der Gerichte die Tätigkeiten der Gerichte und setzt deren Budgets fest. Es vertritt die Gerichte im Verkehr mit anderen Behörden.

[Rz 81] Die Änderung hängt mit der Schaffung eines Leitungsorgans für die Aargauer Justiz zusammen. Diese ist – wie die Kommentierung in der entsprechenden Vorlage zeigt – hinsichtlich der vorliegenden Rechtsvergleichung, die sich auf die Selbstverwaltung bezieht, nicht von wesentlicher Bedeutung<sup>207</sup>:

«Die geltende Bestimmung wird bezüglich der Vertretung der Gerichte nach aussen offener formuliert. Diese offene Formulierung lässt zu, dass im Rahmen des Projekts JUSTIZREFORM 2 ein anderes Organ als das Obergericht mit der Vertretung der Gerichte betraut wird. Es ist vorgesehen, dass vorläufig die Verwaltungskommission des Obergerichts als Leitungsorgan der Gerichte fungieren soll, damit die wirkungsorientierte Führung auch in der Justiz Einzug halten kann (vgl. auch § 40 GAF). Die flächendeckende Einführung der neuen Führungsmethodik erfordert auch bei der Justiz Planungs- und

<sup>205</sup> Diese Analyse bezieht sich im Wesentlichen auf das während der Untersuchung im Jahr 2012 noch geltende Recht. Am 1. Januar 2013 trat das vom Grossen Rat vom 23. August 2011 beschlossene neue Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) in Kraft, welches die Selbstverwaltung der Aargauer Justiz im hier dargestellten Rahmen noch ein wenig verstärkt, siehe Botschaft 11.154 des Regierungsrates vom 27. April 2011.

<sup>206</sup> Änderung vom 11. Januar 2005, in Kraft seit 1. August 2005, AGS 2005, S. 195.

<sup>207</sup> Siehe aber auch die grundsätzlichen methodischen Hinweise vorstehend in Ziffer 5.2.1.

Budgetierungskompetenzen, die wiederum durch den Grossen Rat vorgesteuert sind (vgl. § 13 Abs. 3 GAF). Der in der Bestimmung genannte Vorbehalt betreffend Zuständigkeit bezieht sich aber nicht nur auf die anderen Behörden ausserhalb der Justiz, sondern auch auf den einzelnen Richter, der im Rahmen seiner rechtlich verankerten Zuständigkeiten weiterhin unabhängig entscheiden kann: Die richterliche Unabhängigkeit soll nicht beeinträchtigt werden.»<sup>208</sup>

[Rz 82] § 96 Abs. 1 KV-AG verankert im Interesse der Unabhängigkeit der Gerichte den Grundsatz der Selbstverwaltung der Justiz (Verwaltung durch die Justiz).<sup>209</sup> Nach der durch KURT EICHENBERGER geprägten Lehrmeinung<sup>210</sup> verankert § 96 Abs. 1 KV-AG kein absolutes bzw. vollumfängliches Selbstverwaltungsrecht der Aargauer Gerichte (etwa im Sinn der Selbstverwaltung der Gerichte des Bundes<sup>211</sup>). Die selbstständige Justizverwaltung löst die Gerichte nicht aus dem gesamtadministrativen Zusammenhang heraus.<sup>212</sup> Die Aufgabenteilung zwischen der Justiz und der Exekutive hinsichtlich der Justizverwaltungstätigkeiten muss zweckrational erfolgen.<sup>213</sup> «Justizverwaltung und anderes justizbezogenes Verwalten voneinander abzugrenzen, untersteht der Forderung, der Justizverwaltung zumindest das zuzuschreiben, was ihr um der richterlichen Unabhängigkeit willen gehört. Das ist «gleichsam das *organisatorische Minimum*.»<sup>214</sup> «Weder die Exekutive noch die Legislative sollen die Justiz über die Verwaltung beeinflussen können.»<sup>215</sup> Über dieses Minimum hinaus dürfen aber durchaus auch weitere Justizverwaltungsaufgaben im Selbstverwaltungsbereich der Justiz liegen.<sup>216</sup> Justiz und Exekutive haben – soweit dies möglich und mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar ist – zusammenzuarbeiten und einander zu re-

spektieren.<sup>217</sup> Die Festlegung der Abgrenzung ist Sache des Gesetzgebers.<sup>218</sup> Hinsichtlich der Frage, wer allfällige Lücken im Justizorganisationsrecht füllen darf bzw. wem beim Fehlen einer gesetzlichen Zuweisung eine Justizverwaltungsaufgabe zufällt, ist der prägende Kommentator von § 96 Abs. 1 KV-AG offenbar selbst im Zweifel: Einerseits hält er fest, dass die Gerichte direkt gestützt auf die Kantonsverfassung zur Lückenfüllung befugt, ja sogar aufgerufen sind;<sup>219</sup> andererseits wird die Auffassung vertreten, dass beim Fehlen einer spezifischen Regelung für die Justizverwaltung die entsprechenden Bestimmungen für die Zentralverwaltung sinngemäss anzuwenden sind.<sup>220</sup>

[Rz 83] Als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts von § 96 Abs. 1 KV-AG zum festen Bestand der Selbstverwaltung gehören «die *Organisation der Arbeit* (Bereitstellung personeller und sachlicher Mittel, Festlegung und Durchführung des Bürobetriebs), die *Ordnung des Publikumsverkehrs* und der Beziehung zur breiteren Öffentlichkeit, die unmittelbare Rechnungsführung und gewisse *Kontrollen*.»<sup>221</sup> Direkt aus § 96 Abs. 1 KV-AG ergibt sich das Recht zur Vertretung der Justizsachen gegenüber dem Parlament.<sup>222</sup> Verfassungsunmittelbar ist auch das Antragsrecht der Gerichtsbarkeit gegenüber dem Grossen Rat (§ 85 KV-AG). Wegen der Unabhängigkeit der Gerichte hat die Justiz ein selbstständiges Vorschlagsrecht betreffend den Voranschlag, was aber nicht bedeutet, dass ein eigenständiges förmliches Justizbudget vorgelegt werden muss, sondern durchaus die Einfügung in den regierungsrätlichen Budgetentwurf zulässt.<sup>223</sup> In der Praxis leitet das Obergericht seinen Voranschlag an den Regierungsrat zur Integration in den Gesamtvoranschlag weiter (§ 89 Abs. 1 GOG-AG).<sup>224</sup> Stimmen die Anträge von Obergericht und Regierungsrat nicht überein, sind dem Grossen Rat beide Anträge vorzulegen (§ 89 Abs. 2 GOG-AG). Das Obergericht regelt die personalrechtli-

<sup>208</sup> Vgl. Botschaft 03.150 des Regierungsrates vom 18. Juni 2003, S. 14.

<sup>209</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 1.

<sup>210</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986a), S. 31 ff., EICHENBERGER (1986b).

<sup>211</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.1.

<sup>212</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 5.

<sup>213</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986a), S. 42.

<sup>214</sup> EICHENBERGER (1986a), S. 42, Hervorhebung im Original.

<sup>215</sup> Botschaft 11.154 des Regierungsrates vom 27. April 2011, S. 53.

<sup>216</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986a), S. 42; EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 4; einschränkender AGVE 2009, S. 442.

<sup>217</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 5.

<sup>218</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986a), S. 44.

<sup>219</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986a), S. 46.

<sup>220</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 5.

<sup>221</sup> EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 3, Hervorhebungen im Original.

<sup>222</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 96, Rz. 6; Botschaft 11.154 des Regierungsrates vom 27. April 2011, S. 55.

<sup>223</sup> Vgl. EICHENBERGER (1986b), § 81, Rz. 7.

<sup>224</sup> Neu soll die neue Justizleitung für den Antrag zum Gerichtsbudget zuständig sein, vgl. Botschaft 11.154 des Regierungsrates vom 27. April 2011, S. 11.

chen Zuständigkeiten, namentlich für die Anstellung, für sämtliches Personal der Gerichte (§ 62 GOG-AG); die Verwaltungskommission (das Leitungsorgan der Justiz)<sup>225</sup> ist zudem zuständig für die Wahl oder die Anstellung des Personals der Justizverwaltung, der Gerichtsschreiber, des Kanzleipersonals und der Rechtspraktikanten mit der Möglichkeit, diese Befugnis an einen Spruchkörper oder den Leiter Justizverwaltung zu delegieren (§ 36 Abs. 2 Bst. i GOD-AG). Der Verwaltungskommission des Obergerichts stehen überhaupt weitreichende personalrechtliche Kompetenzen zu (§ 36 GOD-AG). Die Regelung des Erfahrungsaufstiegs darf allerdings Sache des Regierungsrates sein.<sup>226</sup> Die Selbstverwaltung der Aargauer Gerichte umfasst heute neben der Personaladministration, der Rechnungsführung und dem Inkasso auch die Planung und Durchführung der Informatik sowie eine Stelle für Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.<sup>227</sup> Zum Immobilienmanagement äussert sich das Justizorganisationsrecht nicht explizit. Es ist davon auszugehen, dass das Immobilienmanagement grundsätzlich durch die dafür zuständige Abteilung des Departements Finanzen und Ressourcen erfolgt<sup>228</sup>, dass aber die Justizleitung für die Bestellung des Raums für die Gerichte besorgt ist<sup>229</sup>.

#### 5.2.4. Kanton Bern

[Rz 84] Die Verfassung des Kantons Bern garantiert in gleichem Umfang wie Art. 31 Abs. 1 BV den Anspruch auf ein unabhängiges Gericht (Art. 26 Abs. 1 KV-BE)<sup>230</sup> sowie die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte im Sinn

von Art. 191c BV (Art. 97 Abs. 1 KV-BE).<sup>231</sup> Aus der Kantonsverfassung lässt sich hingegen nichts zur Frage der Kompetenz der Gerichte im Bereich der Justizverwaltung (Selbstverwaltung) ableiten.<sup>232</sup> Die Regelung der gesamten Gerichtsorganisation soll nach dem Willen des Verfassungsgebers grundsätzlich Sache des Gesetzgebers sein.<sup>233</sup>

[Rz 85] Bis Ende 2010 war die Organisation der bernischen Gerichte nicht einheitlich geregelt. Die personellen und finanziellen Ressourcen wurden zwar teilweise durch die Gerichte bewirtschaftet, wesentliche Elemente der Justizverwaltung waren indessen bisher beim Regierungsrat und bei der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion – also in der Zentralverwaltung – angesiedelt.<sup>234</sup>

[Rz 86] Mit der Umsetzung der Justizreform 2<sup>235</sup> wurde eine weitgehend verwaltungsunabhängige Justiz geschaffen, welche in einer zweistufigen, konzernartigen Organisationsstruktur neben sämtlichen Gerichten der Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechtspflege auch die Staatsanwaltschaft umfasst. Neben der Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte war ein Hauptziel der Justizreform 2 die Optimierung der Führung innerhalb der Gerichtsbarkeit.<sup>236</sup> Die wichtigste Neuerung der bernischen Justizreform ist *das neue Selbstverwaltungsrecht*.<sup>237</sup> Art. 5 und 6 des Gesetzes über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG-BE) regeln die Selbstverwaltung in den Grundzügen wie folgt:

#### Art. 5 *Selbstverwaltung und Zusammenarbeit*

1 Die Gerichtsbehörden und die Staatsanwaltschaft verwalten sich selbst, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

2 Sie können in Bereichen zusammenarbeiten, in

<sup>225</sup> Neu soll es eine neue «Justizleitung» als Leitungsorgan der Justiz geben, vgl. Botschaft 11.154 des Regierungsrates vom 27. April 2011, S. 11 f.

<sup>226</sup> AGVE 2009, S. 442 f., gestützt auf ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Peter Hänni.

<sup>227</sup> Vgl. HODEL (2003), S. 51 f.; [https://www.ag.ch/de/gerichte/justizmanagement/organisation/\\_1/leiter/\\_justizverwaltung/leiter/\\_justizverwaltung\\_.1.jsp](https://www.ag.ch/de/gerichte/justizmanagement/organisation/_1/leiter/_justizverwaltung/leiter/_justizverwaltung_.1.jsp) (Stand: 16. Juli 2012); seit 1. Januar 2013 finden sich diese Informationen nun unter dem Titel «Gerichtsmanagement», siehe [https://www.ag.ch/de/gerichte/leitung\\_und\\_aufsicht/gerichtsmanagement/gerichtsmanagement\\_.1.jsp](https://www.ag.ch/de/gerichte/leitung_und_aufsicht/gerichtsmanagement/gerichtsmanagement_.1.jsp) (Stand: 31. Januar 2013).

<sup>228</sup> Siehe [https://www.ag.ch/de/dfr/ueber/\\_uns/\\_dfr/organisation/\\_dfr/immobilien/\\_aargau/immobilien/\\_aargau\\_.1.jsp](https://www.ag.ch/de/dfr/ueber/_uns/_dfr/organisation/_dfr/immobilien/_aargau/immobilien/_aargau_.1.jsp) (Stand: 31. Januar 2013), sowie § 1 der Liegenschaftsverordnung, in welchem lediglich die Spitalliegenschaften nicht dem zentralen Gebäudemanagement unterstellt werden.

<sup>229</sup> Vgl. den Hinweis bei HODEL (2003), S. 52.

<sup>230</sup> Vgl. BOLZ (1995), Art. 26, N. 2.

<sup>231</sup> Vgl. BOLZ (1995), Art. 97, N. 3; ZIMMERLI/KIENER (1995), S. 180 f., LIENHARD (2010), S. 417, HÄNER (2011), Rz. 7.

<sup>232</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 417, mit Hinweisen.

<sup>233</sup> Vgl. BOLZ (1995), Art. 97, N. 1.

<sup>234</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 418 ff.

<sup>235</sup> Ausführlich zur Justizreform 2 Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG), Tagblatt des Grossen Rates 2009, Beilage 17, S. 2 ff.

<sup>236</sup> Vgl. LIENHARD (2010), S. 421 f.; Vortrag zum GSOG, TBI 2009, Beilage 2, S. 5 und 9.

<sup>237</sup> In diesem Sinne auch LIENHARD (2010), S. 421 f.; Vortrag zum GSOG, TBI 2009, Beilage 2, S. 9.

denen der wirtschaftliche und sparsame Einsatz der Mittel dies sinnvoll erscheinen lässt.

<sup>3</sup> Sie können mit den zuständigen Direktionen der kantonalen Verwaltung vereinbaren, dass diese Verwaltungsaufgaben, namentlich in den Bereichen Personaladministration sowie Finanz- und Rechnungswesen, in ihrem Auftrag erfüllen. Davon ausgenommen sind hoheitliche Verwaltungsaufgaben, namentlich Verfügungsbefugnisse.

#### Art. 6 Infrastruktur

<sup>1</sup> Für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft benötigten Grundstücke und Gebäude sowie Informatik- und Kommunikationssysteme sind die zuständigen Direktionen der kantonalen Verwaltung verantwortlich.

<sup>2</sup> Die Justizleitung meldet den Bedarf der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft frühzeitig bei der zuständigen Direktion an. Diese trägt deren Bedürfnisse unter Berücksichtigung der anwendbaren kantonalen Vorgaben angemessen Rechnung.

[Rz 87] Die *justizielle Selbstverwaltung im Kanton Bern* und deren Abgrenzung zur Zentralverwaltung zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Elemente aus:

- **Justizleitung als «Regierung» der Justiz:** Die Justizleitung ist das gemeinsame Leitungsorgan von Obergericht, Verwaltungsgericht und Generalstaatsanwaltschaft (Art. 17 Abs. 1 GSOG-BE). Sie setzt sich zusammen aus den Präsidentinnen oder Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie der Generalstaatsanwältin oder dem Generalstaatsanwalt (Art. 17 Abs. 2 GSOG-BE). Sie nimmt umfassende Steuerungs- und Führungsaufgaben in der gesamten Justiz wahr (vgl. den Zuständigkeitskatalog in Art. 18 GSOG-BE). Sie nimmt die Verwaltungsaufgaben, welche die Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen dem Regierungsrat für den Bereich der kantonalen Verwaltung einräumt, für die Bereiche der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft wahr, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt (Art. 18 Abs. 1 Bst. GSOG-BE).

- **Budgetantragsrecht:**<sup>238</sup> Zuständig zum Budgetantrag der gesamten bernischen Gerichtsbarkeit ist die Justizleitung (Art. 18 Abs. 1 Bst. f GSOG-BE). Angesichts der Tatsache, dass gemäss Art. 89 KV-BE der Regierungsrat dem Grossen Rat in Budgetsachen Antrag stellen muss, wird das Justizbudget vollumfänglich in den Voranschlag des Regierungsrates integriert. Der Regierungsrat muss den Voranschlag der Justiz unverändert übernehmen, darf ihn aber kommentieren (Art. 11 Abs. 5 GSOG-BE).

- **Ausgabenbewilligungskompetenz:** Die Justizleitung beschliesst im Rahmen des Voranschlags abschliessend über neue einmalige Ausgaben bis zu einer Million Franken, neue wiederkehrende Ausgaben bis zu 200'000 Franken gebundene Ausgaben (Art. 18 Abs. 2 GSOG-BE).<sup>239</sup> Sie regelt überdies die Ausgabenbefugnisse der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Vorschriften der Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (Art. 18 Abs. 1 Bst. d GSOG-BE).

- **Personalkompetenzen:** Wie bisher werden die Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gerichte durch die Personalgesetzgebung geregelt, soweit das GSOG-BE nichts anderes bestimmt.<sup>240</sup> Die Einreihung in Gehaltsklassen erfolgt durch eine Verordnung des Regierungsrates.<sup>241</sup> Anstellungsbehörde für das Personal sind aber die Justizleitung bzw. die Leitungsorgane der einzelnen Gerichte.

<sup>238</sup> Ausführlich LIENHARD (2010), S. 427, mit Hinweisen.

<sup>239</sup> Dies entspricht den Ausgabenbewilligungskompetenzen des Regierungsrates für die Zentralverwaltung.

<sup>240</sup> Ausführlich LIENHARD (2010), S. 427, mit Hinweisen.

<sup>241</sup> Dies verstösst nach HÄNER (2012), Rz. 38 ff. nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte. HÄNER (2012), Rz. 40 merkt aber folgendes an: «Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es nach der hier vertretenen Auffassung zwar grundsätzlich zu begrüssen, wenn die Entlohnung sämtlicher Justizangestellten, zumindest soweit deren Tätigkeit unmittelbar oder mittelbar auch die Rechtsprechung beeinflusst (Antragsrecht, beratende Stimme, Vorbereitung der Entscheide), vom Ermessensspielraum des Regierungsrates ausgenommen und dem Parlament zur (generell-abstrakten) Regelung zugewiesen würde.»

- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament:* Die Justizleitung vertritt im Grossen Rat den Vorschlag, den Aufgaben- und Finanzplan und den Geschäftsbericht und bezeichnet zu diesem Zweck eine Vertreterin oder einen Vertreter (Art. 18 Abs. 1 Bst. f GSOG-BE).
- *Bedingte Verwaltungsabhängigkeit bei Informatik und Immobilien:* Für die Bereitstellung, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der von den Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft benötigten Grundstücke und Gebäude sowie Informatik- und Kommunikationssysteme sind die zuständigen Direktionen der kantonalen Verwaltung verantwortlich (Art. 6 Abs. 1 GSOG-BE). Die zuständige Direktion muss aber den Bedürfnissen der Justiz unter Berücksichtigung der anwendbaren kantonalen Vorgaben angemessene Rechnung tragen (Art. 6 Abs. 2 GSOG-BE).

### 5.2.5. Kanton Graubünden

[Rz 88] Art. 51 und 51a der Verfassung des Kantons Graubündens (KV-GR) lauten wie folgt:

#### Art. 51 *Unabhängigkeit und Unparteilichkeit*

<sup>1</sup>Die Unabhängigkeit und die Unparteilichkeit der Gerichte sind gewährleistet. Die Gerichte sind in ihrer Rechtsprechung nur dem Recht verpflichtet.

<sup>2</sup>Die Justizverwaltung ist unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rates Sache der Gerichte.

<sup>3</sup>Richterinnen und Richter dürfen Parteien nicht in streitigen Verfahren vor der eigenen Instanz vertreten.

<sup>4</sup>Vollamtlichen Mitgliedern einer richterlichen Behörde ist jede Nebenbeschäftigung untersagt. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.

#### Art. 51a<sup>242</sup> *Finanzen, Mitwirkung im Grossen Rat und Rechtsetzung*

<sup>1</sup>Das Kantons- und das Verwaltungsgericht unterbreiten dem Grossen Rat den Entwurf für ihr Budget

sowie die Rechnung und den Jahresbericht zur Genehmigung.

<sup>2</sup>Die Präsidentinnen und Präsidenten nehmen an den Sitzungen des Grossen Rates zum Budget, zur Rechnung und zu den Jahresberichten der Gerichte teil. Sie haben beratende Stimme und können Anträge stellen.

<sup>3</sup>Soweit nicht die Form des Gesetzes vorgeschrieben ist, können das Kantons- und das Verwaltungsgericht auf dem Gebiet der Justizverwaltung und -aufsicht Verordnungen erlassen, wenn sie durch Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt werden.

[Rz 89] Art. 51 Abs. 2 KV-GR verankert ein weitgehendes Selbstverwaltungsrecht der Gerichte. Dieses gilt allerdings nicht absolut, sondern steht unter dem Vorbehalt der Befugnisse des Kantonsparlaments.<sup>243</sup> Gemäss Art. 52 KV-GR übt der Grosse Rat die Aufsicht über die obersten Gerichte und die Oberaufsicht über die unteren Gerichte aus.<sup>244</sup> Weiter obliegen dem Kantonsparlament die Wahl der Mitglieder der oberen Gerichte (Art. 36 Ziff. 3 KV-GR) und das Budgetrecht sowie die Genehmigung der Rechnung (Art. 35 KV-GR).<sup>245</sup> Der Vorbehalt von Art. 1 Abs. 2 KV-GR umfasst auch die Gesetzgebung, er ist befugt, die Organisation der Gerichte und in diesem Rahmen auch die Selbstverwaltung der Gerichte im Detail zu regeln (Art. 31 Abs. 2 Ziff. 5 KV-GR).<sup>246</sup> Er muss dabei aber den Grundsatz des Selbstverwaltungsrechts (Art. 51 Abs. 2 KV-GR) respektieren.<sup>247</sup> Die Regelung der Justizverwaltung muss grundsätzlich «im bipolaren Verhältnis von Legislative und Judikative» erfolgen.<sup>248</sup> Generell-abstrakte Regelungen, in welchen die Justizverwaltung unter die Verwaltungsbefugnisse der Exekutive gestellt wird, sind unzulässig oder doch zumindest problematisch.<sup>249</sup>

[Rz 90] Die *justizielle Selbstverwaltung im Kanton Graubünden* und deren Abgrenzung zur Zentralverwaltung zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Elemente aus:

<sup>243</sup> Vgl. SCHMID (2006), Art. 51, Rz. 56.

<sup>244</sup> Vgl. SCHMID (2006), Art. 51, Rz. 56.

<sup>245</sup> Vgl. SCHMID (2006), Art. 51, Rz. 56.

<sup>246</sup> Vgl. SCHMID (2006), Art. 51, Rz. 57, UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 29 und Rz. 34.

<sup>247</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 30.

<sup>248</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 34.

<sup>249</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 34.

<sup>242</sup> Einfügung gemäss Volksbeschluss vom 26. November 2006.

- *Budgetantragsrecht*.<sup>250</sup> Die obersten Gerichte (das Kantonsgericht zusätzlich auch für die unteren Gerichte) verfügen über ein eigenständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Parlament (Art. 51a Abs. 1 KV-GR). Gleichermassen unterbreiten sie auch ihre Rechnung direkt dem Kantonsparlament. Das eigenständige Budgetantragsrecht schliesst eine Integration der Gerichtsbudgets in den kantonalen Voranschlag und in die Staatsrechnung nicht aus (das Kantonsparlament könnte allerdings eine Trennung verlangen).<sup>251</sup> Die praktische Auswirkung von Art. 51a Abs. 1 KV-GR beschränkt sich im Wesentlichen darauf, dass die Regierung die Budgetentwürfe der Gerichte nicht antasten darf und unverändert an das Kantonsparlament weiterleiten muss.<sup>252</sup>
- *Verordnungsrecht*: Die Bündner Gerichte verfügen über das ausdrückliche Recht, Verordnungen zu erlassen, wenn sie ein Gesetz dazu ermächtigt (Art. 51a Abs. 3 KV-GR).<sup>253</sup>
- *Personalkompetenzen*: Die Mitarbeitenden der Gerichte unterstehen grundsätzlich dem kantonalen Personalgesetz (Art. 3 Abs. 2 Bst. b PG-GR; Art. 29 und Art. 32 Abs. 2 GOG-GR). Die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Richterinnen und Richter werden allerdings in einem Spezialgesetz, dem GGVG-GR geregelt. Demgegenüber regelt eine regierungsrätliche Verordnung die Gehaltseinreihung des übrigen Personals. Die Anstellung der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (im Kanton Graubünden «Aktuare» genannt) und des Kanzleipersonals ist Sache der Gerichte (Art. 28 GOG-GR).
- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament*: Die oberen Gerichte sind in den Sitzungen des Grossen Rates vertreten, haben beratende Stimme und können Anträge stellen (Art. 51a Abs. 2 KV-GR). Trotz des klaren Wortlautes der Kantonsverfassung geht die Lehre teilweise davon aus, dass sich das Vertretungsrecht nur auf die Beratungen zu Budget und Rechnung bezieht.<sup>254</sup>
- *Informatik*: Die Gerichte fallen nicht in den Geltungsbereich der regierungsrätlichen Informatikverordnung (Art. 2 Abs. 2 InfV-GR). Das Kantonsgericht kann aber in Absprache mit dem zuständigen Departement Informatik-Dienstleistungen auf das Amt für Informatik auslagern (Art. 37 Abs. 1 Bst. c KGV-GR). Das gleiche gilt für das Verwaltungsgericht (Art. 26 Abs. 1 Bst. c VGV-GR). Die Gerichte bestimmen ihre Informatikinfrastruktur in der Praxis selbstständig.<sup>255</sup> Das Verwaltungsgericht verfügt mit der Informatikkommission über ein aus Richterinnen und Richtern zusammengesetztes eigenes Informatikstrategieorgan.<sup>256</sup>
- *Immobilien*: Die Frage, inwieweit im Kanton Graubünden die Gerichte selber für das Immobilienmanagement zuständig sind, ist ein Streitpunkt. Nach Auffassung des Regierungsrates findet die Immobilienverordnung auch auf die Gerichte Anwendung (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 2 Abs. 1 ImV-GR) und das Hochbauamt ist demzufolge auch für die Gerichtsgebäude zuständig (Art. 3 ImV-GR). Demgegenüber gehen die oberen Gerichte davon aus, das Immobilienmanagement sei Sache der gerichtlichen Selbstverwaltung<sup>257</sup>, die Gerichte seien aber befugt, Aufgaben des Immobilienmanagements an das Hochbauamt zu übertragen (Art. 37 Abs. 1 Bst. d KGV-GR; Art. 26 Abs. 1 Bst. d VGV-GR). Die Auslegung von Art. 51 Abs. 2 KV-GR ergibt, dass das Immobilienmanagement integrierender Bestandteil der Selbstverwaltung ist und dass deshalb grundsätzlich die Gerichte über ihre Räume

<sup>250</sup> Ausführlich SCHMID (2009), Art. 51a, Rz. 3 ff.

<sup>251</sup> Vgl. SCHMID (2009), Art. 51a, Rz. 4 ff.

<sup>252</sup> Vgl. SCHMID (2009), Art. 51a, Rz. 6.

<sup>253</sup> Das dürften die Gerichte allerdings auch ohne Art. 51a Abs. 3 KV-GR, vgl. SCHMID (2009), Art. 51a, Rz. 13.

<sup>254</sup> Vgl. SCHMID (2009), Art. 51a, Rz. 10, diese Auffassung wird hier ausdrücklich bestritten.

<sup>255</sup> Befragung des KPM 2012.

<sup>256</sup> Vgl. <http://www.gr.ch/DE/institutionen/gerichte/vg/ueberuns/Seiten/OrganisationundPersonelles.aspx> (Stand: 31. Januar 2013).

<sup>257</sup> Befragung des KPM 2012.



entscheiden.<sup>258</sup>

### 5.2.6. Kanton Solothurn

[Rz 91] Die Selbstverwaltung der Solothurner Gerichte wird in Art. 91<sup>bis</sup> KV-SO<sup>259</sup> wie folgt verankert:

Art. 91<sup>bis</sup> *Gerichtsverwaltung*

<sup>1</sup>Die Gerichtsverwaltung ist Sache der Gerichte.

<sup>2</sup>Der Obergerichtspräsident vertritt die Gerichte im Verkehr mit anderen Behörden.

<sup>3</sup>Das Gesetz regelt die Grundzüge der Organisation und des Verfahrens der Gerichtsverwaltung.

[Rz 92] Die selbstständige Gerichtsverwaltung wurde im Kanton Solothurn im Rahmen eines Projekts mit gleichlautendem Namen im Jahr 2005 eingeführt, welches insbesondere Teilrevisionen der Kantonsverfassung (KV-SO) und des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG-SO) umfasste.<sup>260</sup> Ausgangspunkte der Reorganisation waren einerseits die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz im Gewaltengefüge<sup>261</sup> und andererseits Effizienzüberlegungen.<sup>262</sup> Den Materialien kann entnommen werden, dass die Selbstverwaltung keine absolute sein soll und dass bestimmte Justizverwaltungsaufgaben weiterhin auch durch die Zentralverwaltung wahrgenommen werden können.<sup>263</sup>

[Rz 93] Die *justizielle Selbstverwaltung im Kanton Solothurn* und deren Abgrenzung zur Zentralverwaltung zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Elemente aus:

- *Gerichtsverwaltungskommission*:<sup>264</sup> Die Gerichtsverwaltungskommission ist das oberste Führungsorgan der Gerichtsverwaltung. Ihr obliegt die Hauptverantwortung für das ordnungsgemässe Funktionieren der Gerichte. Sie verfügt daher über die Aufgabekompetenz in Belangen der Gerichtsverwaltung

(§ 60<sup>quater</sup> GOG-SO). Sie ist nicht ein Organ des Obergerichts, sondern wird vom Kantonsrat (§ 60<sup>bis</sup> Abs. 2 GOG-SO) gewählt und besitzt selbstständige Organqualitäten.

- *Budgetantragsrecht*:<sup>265</sup> Die Solothurner Gerichte haben ein eigenständiges Budgetantrags- und Rechnungslegungsrecht (§ 60<sup>quater</sup> Abs. 1 Bst. c GOG-SO). In formeller Hinsicht gehen Budget und Rechnung dem Kantonsrat direkt, d.h. nicht über den Regierungsrat, zu.<sup>266</sup> Damit dem Kantonsrat nicht mehrere Teilvoranschläge vorgelegt werden müssen, fasst der Regierungsrat alle Teilbudgets in einem Voranschlag zusammen; er hat dabei den von der Gerichtsverwaltungskommission verabschiedeten (Teil-) Voranschlag der Gerichte unverändert in den (Gesamt-) Voranschlag zu integrieren.<sup>267</sup> Dasselbe gilt bezüglich der Rechnung.

- *Personalkompetenzen*: Das öffentliche Dienstrecht der Solothurner Kantonsverwaltung gilt grundsätzlich auch für die Gerichte (§ 2 Abs. 1 PG-SO); besondere Regelungen des Justizorganisationsrechts bleiben aber vorbehalten (§ 2 Abs. 2 PG-SO). Die Gehaltseinreihung für alle Mitarbeitenden der Gerichte (inkl. Richterinnen und Richter) erfolgt im Gesamtarbeitsvertrag (NB AT Anhang 1, § 239 GAV-SO), der namens des Kantons durch den Regierungsrat abgeschlossen wird. Die Gerichtsverwaltungskommission ist die zentrale Anstellungsbehörde für die Gerichtsverwalterin bzw. den Gerichtsverwalter und das gesamte nichtrichterliche Gerichtspersonal.<sup>268</sup>

- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament*: Die Präsidentin bzw. der Präsident des Obergerichts vertritt in der Funktion als Vorsitzende bzw. Vorsitzender der Gerichtsverwaltungskommission die

<sup>258</sup> Vgl. UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 41 ff.

<sup>259</sup> In Kraft seit 1. August 2005.

<sup>260</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung».

<sup>261</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 5.

<sup>262</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 3.

<sup>263</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 6: «Auch können gewisse Dienste nach wie vor durch die allgemeine Staatsverwaltung wahrgenommen werden, wie etwa die Bereitstellung der baulichen Infrastruktur oder die Administration im Personalbereich.»

<sup>264</sup> Ausführlich Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 22 f.

<sup>265</sup> Ausführlich Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 23.

<sup>266</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 23.

<sup>267</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 23.

<sup>268</sup> Vgl. Botschaft «Selbstständige Gerichtsverwaltung», S. 23.

Gerichtsbarkeit bei der Beratung von Budget, Rechnung und Geschäftsbericht im Kantonsparlament.<sup>269</sup>

- *Bedingte Verwaltungsabhängigkeit bei Informatik und Immobilien:* Die Informatik und das Immobilienmanagement sind in der solothurnischen Gesetzgebung nicht geregelt. In beiden Bereichen erfolgt die Bereitstellung der Infrastruktur primär durch die betreffenden Dienste der Kantonsverwaltung.<sup>270</sup> Die Gerichtsverwaltung verfügt aber über einen Informatikdienst, der sich primär auf das Geschäftsverwaltungssystem «Juris» bezieht (Systemadministration, Support).<sup>271</sup>

### 5.2.7. Kanton Zug

[Rz 94] Für den Kanton Zug wird die Selbstverwaltung der Gerichte in § 63 KV-ZG wie folgt verankert:

<sup>1</sup>Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte. Das Gesetz regelt die Einzelheiten.<sup>272</sup>

[Rz 95] Zudem sind für das Verständnis der Justizverwaltung auch § 54 und 55 KV-ZG von Bedeutung:

#### § 54

<sup>1</sup>Das Obergericht besteht aus dem Präsidenten und einer durch Gesetz bestimmten Anzahl von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern.

<sup>2</sup>Es ist die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Zivil- und Strafsachen und übt die Aufsicht über die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege – mit Ausnahme des Polizeikommandos und der Übertretungsstrafbehörden der Gemeinden – sowie über das Konkursamt und die Betreuungsdienste aus.

<sup>3</sup>In diesem Bereich kann es dem Kantonsrat den Erlass von Gesetzen und Beschlüssen vorschlagen.

#### § 55

<sup>1</sup>Das Verwaltungsgericht besteht aus dem Präsidenten und einer durch Gesetz bestimmten Anzahl von Mitgliedern und Ersatzmitgliedern.

<sup>2</sup>Das Verwaltungsgericht ist die oberste kantonale Gerichtsbehörde in Verwaltungssachen.

<sup>3</sup>Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann es dem Kantonsrat den Erlass von Gesetzen und Beschlüssen vorschlagen.

[Rz 96] Die Zuger Justiz besteht aus zwei selbstständigen Bereichen, dem Bereich Zivil- und Strafrechtspflege, der durch das GOG-ZG geregelt wird und dem auch die Staatsanwaltschaft angehört, und dem viel kleineren Bereich des Verwaltungsgerichts, der im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt wird. Da die Verhältnisse für das Verwaltungsgericht vergleichbar sind, wird nachfolgend nur die Selbstverwaltung des Bereichs Zivil- und Strafrechtspflege untersucht. Die Selbstverwaltung im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege wurde im Jahr 1990 eingeführt.<sup>273</sup> Im Zusammenhang mit der Einführung der neuen schweizerischen Prozessordnungen wurde auf den 1. Januar 2011 das GOG-ZG total revidiert, die Selbstverwaltung wurde aber in ihren wesentlichen Teilen unverändert belassen.<sup>274</sup> In § 56 Abs. 1 GOG-ZG wurde der Grundsatz der Selbstverwaltung nochmals ausdrücklich auf Gesetzesstufe festgehalten. Gleichzeitig legt § 56 Abs. 1 GOG-ZG fest, dass das Obergericht – im Sinn einer Vereinfachung der Abläufe<sup>275</sup> – in fachlicher und technischer Hinsicht direkt mit den zuständigen Fachämtern der Kantonsverwaltung zusammenarbeiten kann, dies insbesondere in den Bereichen Polizei, Straf- und Massnahmenvollzug, Personal, Informatik und Rechtsetzung.

[Rz 97] Die *justizielle Selbstverwaltung der Zivil- und Strafrechtspflege im Kanton Zug* und deren Abgrenzung zur Zentralverwaltung zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Elemente aus:

- *Leitorgan für die Zivil- und Strafrechtspflege:* Das Plenum des Obergerichts und die Justizverwaltungsabteilung des Obergerichts üben die Funktionen eines Leitungsorgans für die Zivil- und Strafrechtspflege aus.

<sup>269</sup> Vgl. Botschaft «Selbständige Gerichtsverwaltung», S. 23.

<sup>270</sup> Vgl. Befragung des KPM 2012; siehe auch Botschaft «Selbständige Gerichtsverwaltung», S. 6.

<sup>271</sup> Vgl. <http://www.so.ch/gerichte/gerichtsverwaltung/systemadministrator.html> (Stand: 31. Januar 2013); Befragung KPM 2012.

<sup>272</sup> Eingefügt durch Änderung vom 28. Juni 1990, angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1990 (GS 24, 161).

<sup>273</sup> Vgl. Bericht des Obergerichts, Vorlage Nr. 1886.1, S. 7.

<sup>274</sup> Siehe aber die grundsätzlichen methodischen Hinweise vorstehend in Ziffer 5.2.1.

<sup>275</sup> Vgl. Bericht des Obergerichts, Vorlage Nr. 1886.1, S. 29.

rechtspflege mit weitgehenden Kompetenzen aus (§ 54 Abs. 2 und 3 KV-ZG i.V.m. § 22 und 54 GOG-ZG).

- *Budgetantragsrecht*: Das eigenständige Budgetantragsrecht des Obergerichts für den gesamten Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege ergibt sich bereits direkt aus § 54 Abs. 3 KV-ZG. Auf Gesetzesstufe legt § 36 Abs. 1 FHG-ZG das Budgetantragsrecht des Obergerichts für den Bereich Zivil- und Strafrechtspflege fest.<sup>276</sup> Es handelt sich um ein direktes Antragsrecht an den Kantonsrat. Stimmt der Regierungsrat dem Antrag des Obergerichts nicht zu, legt er diesen zusammen mit seinem abweichenden Antrag dem Kantonsrat vor (§ 36 Abs. 3 FHG-ZG). Die obersten kantonalen Gerichte sind im Rahmen des bewilligten Voranschlags in ihrer Ausgabenkompetenz einer kantonalen Direktion gleichgestellt (§ 37 FHG-ZG). Für Ausgaben, die im Rahmen der Rechtsprechung notwendig sind (z.B. Gutachten), gelten die Ausgabenlimiten nicht.<sup>277</sup> Das Obergericht regelt im Rahmen des Finanzhaushaltgesetzes die Unterschriften- und Anweisungsberechtigung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft (§ 61 Abs. 2 GOG-ZG). Die obersten kantonalen Gerichte führen eine eigene Rechnung und sind direkt dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig (§ 41 Abs. 1 Bst. g KV-ZG).
- *Personalkompetenzen*: Das Personalgesetz gilt grundsätzlich auch für die Gerichte (§ 1 Abs. 2 PG-ZG). Das Gehalt und der Gehaltsaufstieg der Richterinnen und Richter (§ 45 PG-ZG) wie auch des übrigen Personals (§ 44 PG-ZG) sind abschliessend auf Gesetzesstufe geregelt, so dass die Regierung keinen Einfluss nehmen kann. Das Obergericht ist im Rahmen der Personalgesetzgebung zuständig für alle personalrechtlichen Entscheidungen bezüglich des Personals der Gerichte und der Staatsanwaltschaft, insbesondere für die Begründung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse (§ 64 Abs. 1 GOG-ZG). Das Kantonsgericht, das Strafgericht und die Staatsanwaltschaft haben bezüglich ihres Personals ein Antragsrecht (§ 64 Abs. 2 GOG-ZG). Die Obergerichtskanzlei ist die Personalfachstelle für die Gerichte und die Staatsanwaltschaft (§ 64 Abs. 3 GOG-ZG).
- *Gesetzgebung/Verordnungsrecht*: Die Vorbereitung der Gesetzgebung im Bereich des Justizorganisationsrechts ist Sache der Gerichte (§ 54 Abs. 3 KV-ZG). So wurde beispielsweise das geltende GOG-ZG dem Kantonsrat vom Obergericht beantragt.<sup>278</sup> Dem Obergericht steht zudem ein Verordnungsrecht zu, wo dies die Gesetzgebung vorsieht (§ 37 Abs. 5, § 39 Abs. 3, § 41 Abs. 6, § 45 Abs. 4, § 62 Abs. 1, § 63 Abs. 2, § 98 Abs. 4 und § 124 Abs. 1 GOG-ZG).
- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament*: Das Obergerichtspräsidium vertritt die Zivil- und Strafrechtspflege im Kantonsrat, in parlamentarischen Kommissionen und vor dem Regierungsrat (§ 54 Abs. 4 GOG-ZG). Die Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts nehmen an der Behandlung von Berichten und Anträgen ihrer Gerichte mit beratender Stimme teil; bei weiteren Geschäften, welche die Justizgesetzgebung oder die Justizverwaltung betreffen, kann das Büro des Kantonsrates die Gerichte zur Vernehmlassung und Vertretungen der Gerichte zur Teilnahme an den Verhandlungen des Rates mit beratender Stimme einladen (§ 36 Geschäftsordnung Kantonsrat). Das Antragsrecht gemäss § 54 Abs. 3 KV-ZG ist aber ein sehr weitgehendes. Es umfasst neben Budget, Rechnung und Geschäftsbericht auch Rechtsetzungsgeschäfte sowie die parlamentarischen Vorstösse (§ 54 Abs. 3 Bst. b GOG-ZG), welche die Gerichtsbarkeit betreffen.
- *Informatik*: Der Regierungsrat stellt die genügende Ausstattung der Gerichte und der Staatsanwaltschaft mit Informatik und Mitteln der Telekommunikation sicher. Soweit möglich und rechtlich zulässig werden die Gerichte und die Staatsanwaltschaft in

<sup>276</sup> In gleicher Weise § 36 Abs. 2 FHG-ZG für das Verwaltungsgericht.

<sup>277</sup> Vgl. Bericht des Obergerichts, Vorlage Nr. 1886.1, S. 30.

<sup>278</sup> In gleicher Weise § 36 Abs. 2 FHG-ZG für das Verwaltungsgericht.

Gesamtlösungen der kantonalen Verwaltung integriert (§ 69 Abs. 1 GOG-ZG). Die Informatikausstattung trägt den besonderen betrieblichen Bedürfnissen Rechnung, insbesondere den erhöhten Anforderungen an die Übermittlungs- und Datensicherheit (§ 69 Abs. 2 GOG-ZG). Soweit die Integration in Gesamtlösungen der kantonalen Verwaltung nicht möglich ist, ist das Obergericht für die Beschaffung der Informatik und der Mittel der Telekommunikation zuständig (§ 69 Abs. 3 GOG-ZG). Das Obergericht ist für die Informatik der Gerichte und der Staatsanwaltschaft zuständig. Es hört diese an und stellt dem Regierungsrat Antrag oder beschliesst selbst (§ 69 Abs. 4 GOG-ZG). Faktisch beziehen die Gerichte die Hardware und die Standardsoftware bei der Kantonsverwaltung, beschaffen und verwalten aber Spezialanwendungen (z.B. das Geschäftsverwaltungssystem «Tribuna») selber.<sup>279</sup> Ein eigentlicher Gerichtsinformatikdienst besteht nicht.<sup>280</sup>

- *Immobilien:* Der Regierungsrat stellt den Gerichten und der Staatsanwaltschaft die notwendigen Räumlichkeiten samt Ausstattung zur Verfügung (§ 68 Abs. 1 GOG-ZG). Er beachtet dabei die besonderen betrieblichen Bedürfnisse, insbesondere die erhöhten Anforderungen an die Sicherheit und an die Vertraulichkeit und hört das Obergericht vor Entscheiden an (§ 68 Abs. 2 GOG-ZG). Das Obergericht ist für die generelle Raumbewirtschaftung zuständig; es hört die betroffenen Gerichte sowie die Staatsanwaltschaft an und stellt dem Regierungsrat Antrag (§ 68 Abs. 3 GOG-ZG). Innerhalb der zugewiesenen Räume erfolgt die Raumbewirtschaftung durch die Präsidien der Gerichte bzw. die Leitende Oberstaatsanwältin oder den Leitenden Oberstaatsanwalt (§ 68 Abs. 4 GOG-ZG). Die Gerichte haben hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Gebäude und Räumlichkeiten das Hausrecht (§ 83 ZG).

### 5.2.8. Kanton Zürich

[Rz 98] Die Selbstverwaltung der Zürcher Gerichte wird in Art. 73 Abs. 3 KV-ZH wie folgt verankert:<sup>281</sup>

#### Art. 73 Aufgaben und Stellung der Gerichte

<sup>1</sup>Die Gerichte entscheiden Streitsachen und Straffälle, die ihnen das Gesetz zuweist. Das Gesetz kann ihnen weitere Aufgaben übertragen.

<sup>2</sup>Die Gerichte sind in ihrer Rechtsprechung von den anderen Staatsgewalten unabhängig. Ein rechtskräftiger Entscheid einer Gerichtsinstanz kann von keiner der anderen Gewalten aufgehoben oder geändert werden.

<sup>3</sup>Unter der Leitung der obersten kantonalen Gerichte verwalten die Gerichte sich selbst. Das Gesetz sieht hierzu gemeinsame Organe der obersten kantonalen Gerichte vor.

[Rz 99] Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll die Unabhängigkeit der Gerichte institutionell über das durch das übergeordnete Recht geforderte Mass hinaus gestärkt werden.<sup>282</sup> Es handelt sich um ein weitgehend umfassendes Selbstverwaltungsrecht.<sup>283</sup> Der Gesetzgeber nimmt im Justizorganisationsrecht den Grundsatz der Selbstverwaltung der (obersten) Gerichte wieder auf (§ 68 Abs. 1 GOG-ZH<sup>284</sup>).

[Rz 100] Die *justizielle Selbstverwaltung im Kanton Zürich* und deren Abgrenzung zur Zentralverwaltung zeichnet sich insbesondere durch die folgenden Elemente aus:

- *Gerichtsübergreifende Justizverwaltungsorgane:* Die gerichtsübergreifenden Justizverwaltungsorgane sind für die Justizverwaltung aller Gerichte des Kantons und der ihnen unterstellten Behörden und Stellen zuständig (§ 72 GOG-ZH). Der Plenausschuss hat eine rein rechtsetzende Funktion und erlässt Verordnungsrecht (§ 73 GOG-ZH). Egentliches Leitorgan der Justiz ist die Verwaltungskommission (§ 71 und 74 GOG-ZH).

<sup>279</sup> Vgl. Bericht des Obergerichts, Vorlage Nr. 1886.1, S. 30; Befragung KPM 2012; eigene Abklärungen der Verfasser.

<sup>280</sup> Befragung KPM 2012.

<sup>281</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 23 ff.; SCHMID (2007), Art. 73, Rz. 10 ff.

<sup>282</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 23 ff.

<sup>283</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 28.

<sup>284</sup> «Die obersten kantonalen Gerichte sind in ihrer Justizverwaltung unabhängig.»

- *Budgetantragsrecht:* Die Zürcher Gerichte verfügen über ein eigenständiges Budgetantrags- und Rechnungsführungsrecht (§ 75 Abs. 2 GOG-ZH).<sup>285</sup> Sie unterbreiten dem Kantonsrat jährlich direkt einen Budgetentwurf sowie einen Geschäftsbericht, der auch die Rechnung enthält (§ 75 Abs. 2 GOG-ZH). Sie sind bezüglich der Ausgabenkompetenzen zudem dem Regierungsrat gleichgestellt (§ 73 Abs. 3 GOG-ZH).
- *Gesetzgebung/Verordnungsrecht:* Hinsichtlich der kantonalen Gesetzgebung – auch der Gesetzgebung betreffend das Gerichtswesen – haben die Gerichte kein Antragsrecht;<sup>286</sup> die Verwaltungskommission hat aber bei Einstimmigkeit ein gesetzliches Recht auf Stellungnahme (§ 74 Abs. 3 GOG-ZH). Der Plenarausschuss (§ 73 GOG-ZH), aber beispielsweise auch das Gesamtgericht des Sozialversicherungsgerichts (§ 7 GSVGer-ZH) können Rechtsverordnungen erlassen. Zudem besteht die Kompetenz zum Erlass abweichender Rechtsvorschriften im Personalbereich (§ 56 Abs. 3 PG-ZH).
- *Personalkompetenzen:* Art. 73 Abs. 1 KV-ZH wurde insbesondere deshalb erlassen, um den Gerichten in Personalangelegenheiten eine grössere Unabhängigkeit einzuräumen.<sup>287</sup> Die Zürcher Gerichte haben deshalb weit reichende Personalkompetenzen. Als Staatsangestellte unterstehen grundsätzlich alle Mitarbeitenden der Gerichte dem Personalgesetz und seinen Ausführungserlassen (§ 1 Abs. 1 PG-ZH). Die Mitglieder des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts und des Sozialversicherungsgerichts sind vom Anwendungsbereich der Personalgesetzgebung aber ausdrücklich ausgeschlossen (§ 1 Abs. 3 PG-ZH). Die Besoldung der Mitglieder dieser Gerichte wird vom Kantonsrat festgelegt.<sup>288</sup>

Die Gerichte können ihre Stellenpläne selber festlegen (§ 8 Abs. 1 PG-ZH). Die obersten kantonalen Gerichte können für ihr Personal gemeinsam von der Personalgesetzgebung abweichende Rechtsvorschriften erlassen (§ 56 Abs. 3 PG-ZH). Dies haben die Gerichte insbesondere hinsichtlich der Einreihung bestimmter Funktionen auch getan.<sup>289</sup> Die Gerichte sind in ihrem Bereich zudem Anstellungsbehörde.<sup>290</sup>

- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament:* Den Gerichten kommen gegenüber dem Kantonsrat bei ihren eigenen Geschäften (d.h. insbesondere Budget und Geschäftsbericht mit Rechnung) die gleichen Rechte wie dem Regierungsrat zu (§ 34d Abs. 2 KRG-ZH).
- *Informatik:* Gemäss § 1 KITT-V-ZH fallen die Gerichte nicht in den Anwendungsbereich der Informatikkoordination der kantonalen Verwaltung. Die obersten Gerichte sind für ihre Informatik selber zuständig und verfügen über Informatikdienste.<sup>291</sup>
- *Immobilien:* Das Selbstverwaltungsrecht gemäss Art. 73 Abs. 3 KV-ZH umfasst auch die Beschaffung, den Bau und den Unterhalt der Liegenschaften.<sup>292</sup> Die obersten kantonalen Gerichte arbeiten bei der Planung, dem Bau und dem Unterhalt von Liegenschaften mit der für das Bauwesen zuständigen Direktion zusammen, sie regeln die Einzelheiten mit dem Regierungsrat durch eine gemeinsame Verordnung (§ 68 Abs. 2 GOG-ZH).<sup>293</sup>

<sup>285</sup> Das Budgetantragsrecht bestand unabhängig von Art. 73 Abs. 3 KV-ZH schon im alten Gerichtsverfassungsgesetz, ohne dass die Kantonsverfassung dies gefordert hätte, vgl. SCHMID (2007), Art. 73, Rz. 12.

<sup>286</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 29; SCHMID (2007), Art. 73, Rz. 13.

<sup>287</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 24 und 25; SCHMID (2007), Art. 73, Rz. 12.

<sup>288</sup> Vgl. beispielsweise Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Obergerichts, LS 212.53.

<sup>289</sup> Siehe Vollzugsverordnung der obersten kantonalen Gerichte zum Personalgesetz, LS 211.21.

<sup>290</sup> Die betreffenden Zuständigkeitsnormen sind in der Gesetzgebung verstreut, vgl. z.B. für die Bezirksgerichte § 17 GOG-ZH, für das Obergericht § 41 GOG-ZH, für das Sozialversicherungsgericht § 8 GSVGer.

<sup>291</sup> Befragung des KPM 2012.

<sup>292</sup> Vgl. HALLER (2009), Rz. 13, 28 und 36; SCHMID (2007), Art. 73, Rz. 12.

<sup>293</sup> Der Gesetzgeber hat hier den Vorschlag von HALLER (2009), Rz. 36, Ziffer 5 umgesetzt.

### 5.2.9. Zusammenfassende Würdigung

[Rz 101] In den Kantonen kann generell ein Trend zur Einführung bzw. zum Ausbau der Selbstverwaltung der Gerichte festgestellt werden. Diese Entwicklung hat ihren Ursprung einerseits im Bestreben einer Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte über das vom übergeordneten Recht verlangten Mass hinaus, andererseits in der zunehmenden Grösse der Gerichtsbarkeit als Folge von Justizreformen, welche eine Professionalisierung der Justizverwaltung im Sinn eines Justizmanagements<sup>294</sup> erfordert.

[Rz 102] In einer *rechtsvergleichenden Analyse der untersuchten Kantone*<sup>295</sup> kann man hinsichtlich der Selbstverwaltung der Gerichte folgendes festhalten:

- *Justizleitungsorgan*: In den Kantonen mit einer Selbstverwaltung der Gerichte bestehen in der Regel eigentliche Justizleitungsorgane als Führungsgremien für die selbstverwaltete Justiz.<sup>296</sup> Das Modell des Justizleitungsorgans reicht von der Verwaltungskommission des obersten Gerichts, dem die Selbstverwaltungsaufgaben übertragen sind, bis hin zu einem Justizrat (Conseil de la magistrature).<sup>297</sup>
- *Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament*: Den Gerichten steht als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts die Kompetenz zu, eigene Geschäfte (insbesondere Budget, Rechnung und Geschäftsbericht) im Kantonsparlament und dessen Kommissionen selber, d.h. durch eine Vertreterin oder einen Vertreter aus den eigenen Reihen, zu vertreten.
- *Budgetantragsrecht*: Zum Selbstverwaltungsrecht der Gerichte gehört ein eigenständiges Budgetantragsrecht an das Kantonsparlament. In der Regel wird das Gerichtsbudget in den Gesamtvoranschlag

des Staates integriert und in dieser Form dem Parlament durch die Kantonsregierung unterbreitet. Die Kantonsregierung darf jedoch am eingestellten Gerichtsbudget keine Veränderungen vornehmen. Sie hat allenfalls das Recht, das Gerichtsbudget zu kommentieren oder zu diesem eigene Anträge zu stellen.

- *Gehalt der Richterinnen und Richter sowie des Personals*: Das Gehalt der Richterinnen und Richter wird mit Ausnahme der Kantone Bern<sup>298</sup> und Solothurn durch Gesetz oder Parlamentsbeschluss festgelegt. Hinsichtlich des Personals der Gerichte – einschliesslich der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber – ist die Regelung uneinheitlich.
- *Personalkompetenzen*: Die Gerichte sind für die Beschaffung, Anstellung und Entlassung ihres Personals zuständig. Dazu gehört insbesondere auch die Einreihung in eine Gehaltsklasse im Rahmen der Anstellung.
- *Informatik*: Hinsichtlich der Beschaffung und des Betriebs der Informatik im Rahmen der Selbstverwaltung finden sich unterschiedliche Modelle. Mindestens Spezialanwendungen für den Gerichtsbetrieb (z.B. Geschäftsverwaltungssysteme wie «Juris» und «Tribuna») werden von den Gerichten selber beschafft und betrieben. Mit Ausnahme des Kantons Solothurn haben die Gerichte ein gesetzlich verankertes oder faktisches Mitspracherecht hinsichtlich ihrer Informatik auch dann, wenn sie für diese nicht abschliessend zuständig sind.
- *Immobilien*: Zumindest in zwei Kantonen mit verfassungsrechtlich verankerter Selbstverwaltung der

<sup>294</sup> Vgl. dazu vorstehend Ziffer 3.1.3.

<sup>295</sup> Vgl. vorstehend Ziffern 5.2.3. – 5.2.8.

<sup>296</sup> Bei den untersuchten Kantonen fehlt ein solches einzig im Kanton Graubünden, vgl. vorstehend Ziffer 5.2.5.

<sup>297</sup> Beispielsweise in den Kantonen Freiburg, Genf, Jura und Tessin; allgemein zu den Justizräten siehe LIENHARD (2010), S. 415, sowie Schwerpunktausgabe der Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/2.

<sup>298</sup> Der Kanton Bern kennt kein verfassungsrechtlich verankertes Selbstverwaltungsrecht der Gerichte, vgl. vorstehend Ziffer 5.2.4. Die Regelung in der regierungsrätlichen Verordnung (Maximallohn nach Gesetz) führt de facto zu einer Regelung durch den Gesetzgeber.

Gerichte (Graubünden<sup>299</sup>, Zürich<sup>300</sup>) ist nach der Lehrmeinung das Immobilienmanagement inhärenter Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts. In jenen Kantonen, in welchen trotz des Selbstverwaltungsrechts der Gerichte eine Stelle der Zentralverwaltung für das Immobilienmanagement der Gerichtsräumlichkeiten zuständig ist, haben die Gerichte eine Möglichkeit zur Stellungnahme oder Einflussnahme.

### 5.3. Organisationsspezifische Qualitätsstandards für die Justiz

[Rz 103] Verschiedene *Organe des Europarats* haben zum Zweck der Umsetzung der EMRK-Garantien soft law hinsichtlich der Gerichtsorganisation erlassen.<sup>301</sup> Grundlegend sind insbesondere

- die Empfehlung des Ministerkomitees vom 17. November 2010 «On judges: independence, efficiency and responsibilities»<sup>302</sup>;
- der auf die vormalige Empfehlung des Ministerkomitees<sup>303</sup> Bezug nehmende Bericht der Venedig-Kommission vom März 2010 «Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges»<sup>304</sup>;
- verschiedene Empfehlungen des Beirats der Europäischen Richter (CCJE).

[Rz 104] Mit direktem Bezug zum UNO-Pakt II gibt es – anders als bei der EMRK – kein soft law. Demgegenüber bestehen verschiedene rechtlich nicht bindende Dokumente von der UNO nahe stehenden Organisationen (nicht aber von UNO-Organen), welche sich auf Art. 10 der

Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO<sup>305</sup> beziehen, der ebenfalls den Zugang zu einem unabhängigen Gericht postuliert:

- The Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary;<sup>306</sup>
- The Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice;<sup>307</sup>
- United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary.<sup>308</sup>

[Rz 105] Letztlich wurden in jüngster Zeit Versuche unternommen, hinsichtlich der Qualität der Gerichte *Selbstevaluationsinstrumente* zur Verfügung zu stellen.<sup>309</sup> Für die Gerichte in Europa hat die Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>310</sup>, eine vom Ministerkomitee des Europarats eingesetzte Expertenkommission, vor dem Hintergrund der EMRK-Garantien eine «Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux»<sup>311</sup> erstellt. Diese enthält auch Checkpunkte, welche die Justizverwaltung betreffen. In den U.S.A. wurden Ende der 1980-er Jahre das «Trial Courts Performance Standards and Measurement System (TCPS)»<sup>312</sup> entwickelt. Eine Zusammenfassung der Erkenntnisse aus Projekten und Instrumenten für die Selbstevaluation der Gerichte

<sup>305</sup> Siehe bei GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 34.

<sup>306</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 35 ff.; es handelt sich um das Ergebnis einer Expertentagung, welche im Mai 1981 von der Association of Penal Law und der International Commission of Jurists organisiert wurde.

<sup>307</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 42 ff.; es handelt sich um das Ergebnis der «First World Conference on the Independence of Justice» vom 10. Juni 1983 im Montreal.

<sup>308</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 57 ff.; es handelt sich um das Ergebnis des «Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders» vom 26. August bis 6. September 1985 in Mailand.

<sup>309</sup> Siehe die Übersicht der Instrumente auf der Website des *International Consortium for Court Excellence*. <http://www.courtexcellence.com/Resources.aspx> (Stand: 31. Januar 2013).

<sup>310</sup> Siehe [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_FR.asp?) (Stand: 31. Januar 2013).

<sup>311</sup> Checklist CEPEJ, CEPEJ(2008)2.

<sup>312</sup> Siehe <http://www.ncsconline.org/d>

[\\_research/TCPS/Contents.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/TCPS/Contents.htm) (Stand : 31. Januar 2013).

<sup>299</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.5.

<sup>300</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.8.

<sup>301</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2.1.

<sup>302</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12.

<sup>303</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(94)12.

<sup>304</sup> Venice Commission, CDL-AD(2010)004.

findet sich im «International Framework for Court Excellence»<sup>313</sup>. Solche Selbstevaluationsinstrumente können ebenfalls Anhaltspunkte für Anforderungen an das Justizmanagement geben.

[Rz 106] Aus der Gesamtheit von organisationsspezifischen Qualitätsstandards für die Justiz lassen sich – im Sinn von «minimal standards» – die folgenden *allgemein anerkannten, minimalen Anforderungen an die Selbstverwaltung der Gerichte* ableiten, welche bei der Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS ebenfalls berücksichtigt werden müssen:

- Der Staat muss gewährleisten, dass die Gerichte über genügende personelle und sachliche Mittel verfügen.
- Die Gehälter der Richterinnen und Richter müssen in einem formellen Gesetz geregelt sein.
- Die Gerichte müssen hinsichtlich des Budgets mindestens die Möglichkeit zur Stellungnahme zuhanden des budgetkompetenten Organs (i.d.R. Parlament) haben.
- Die Richterinnen und Richter müssen auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Justizverwaltung Einfluss nehmen können.
- Die in den verschiedenen Ländern bzw. Gerichten anzutreffenden Elemente des Justizmanagements gehen indessen teilweise deutlich weiter und sind von einer erheblichen Vielfalt in der Umsetzung geprägt.

#### 5.4. Knappe staatliche Ressourcen (Effizienzgebot)

[Rz 107] Die heutigen Rahmenbedingungen – insbesondere die *knappen staatlichen Ressourcen* verbunden mit einer tendenziell steigenden Geschäftslast – zwingen die Justiz zur *Effizienzsteigerung*, welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements erreicht werden kann.<sup>314</sup> Justizmanagement meint Justizverwaltung – also die «verwaltende Tätigkeit, welche die sach-

lichen und persönlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält».<sup>315</sup> Im Wesentlichen geht es dabei um die Geschäfts- und Haushaltführung der Gerichte. Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit dienen ein und demselben Zweck: einer *effizienten und wirksamen Rechtsprechung*.<sup>316</sup> Daran muss sich auch die Organisation der Justizverwaltung ausrichten.

[Rz 108] Beschränkte Ressourcen stellen vor dem Hintergrund des Effizienzgebots zwei Anforderungen an die Justizverwaltung:

- Es ist ein – als solches auch wiederum effizientes – Justizmanagement erforderlich, welches unter anderem mehr Führung sowie einen raschen, zielgerichteten Einsatz der Ressourcen und deshalb einen Ressourceneinsatz unmittelbar durch die Gerichte selber im Sinn der Schaffung einer starken, eigenen Justizverwaltung (Selbstverwaltung) nahelegt.
- Die effiziente Erbringung von Justizverwaltungsleistungen erfordert eine entsprechende professionelle Organisation, die aus betriebswirtschaftlichen Gründen (Skalenertrag) eine minimale bzw. optimale Grösse aufweisen muss. Diese kritische Grösse wird im Rahmen gerichtlicher Selbstverwaltung oft nicht erreicht.

[Rz 109] Die heutige Finanzlage der meisten Kantone lässt für eine weitgehend autonome Justizverwaltung nicht jedes wünschbare Organisationsmodell zu. Weil man davon ausgehen muss, dass auch die der Justiz insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt sind, entsteht ein *Zielkonflikt* zwischen der Schaffung einer starken gerichtlichen Selbstverwaltung, die für die Justizbehörden eine optimale Führungsunterstützung gewährleisten kann, und den für eine gute Rechtsprechung unbedingt erforderlichen direkt eingesetzten personellen Ressourcen (z.B.

<sup>315</sup> KIENER (2001), S. 292, mit Hinweis.

<sup>316</sup> Vgl. dazu auch Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, Ziffern 30 und 31: «30. L'efficacité des juges et des systèmes judiciaires est une condition nécessaire à la protection des droits de toute personne, au respect des exigences de l'article 6 de la Convention, à la sécurité juridique et à la confiance du public dans l'État de droit. 31. L'efficacité consiste à délivrer des décisions de qualité dans un délai raisonnable et sur la base d'une considération équitable des éléments. Il s'agit d'une obligation incombant à chacun des juges afin d'assurer le traitement efficace des affaires dont ceux-ci ont la charge, y compris l'exécution des décisions lorsque celle-ci relève de leur compétence.»

<sup>313</sup> <http://www.courtexcellence.com/Resources/The-Framework.aspx> (Stand: 31. Januar 2013).

<sup>314</sup> Vgl. dazu vorstehend Ziffer 3.1.3.



Zahl der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber). Die Ausgestaltung der Selbstverwaltung der Gerichte ist somit eine Optimierungsaufgabe.<sup>317</sup> Ausgehend von der Idee des Gewährleistungsstaats bedeutet Selbstverwaltung nicht zwingend, dass die Gerichte ihre Verwaltungsaufgaben durchwegs selber, d.h. mit eigenen Ressourcen, besorgen müssen.<sup>318</sup> Die Gerichtsbehörden sind vielmehr primär dafür verantwortlich, dass die Verwaltungsaufgaben effizient und mit der notwendigen Qualität erledigt werden; sie können als Auftraggeberinnen die entsprechenden Dienstleistungen auch bei der Zentralverwaltung oder auf dem freien Markt einkaufen.<sup>319</sup> Wesentlich dabei ist, dass den Gerichten die *Definitionsmacht über Art, Umfang und Qualität der Verwaltungsdienstleistung* erhalten bleibt.<sup>320</sup> Aus Effizienzgründen bieten sich für die Erledigung der teilweise vollständig identischen Verwaltungsaufgaben in erster Linie nicht private Anbieter, sondern die entsprechenden spezialisierten Organisationseinheiten der Zentralverwaltung an.

## 5.5. Zwischenergebnis

[Rz 110] Fasst man die gesamten *auslegungsergänzenden Betrachtungen* zusammen, so ergeben sich daraus die folgenden *zusätzlichen Leitlinien* zur Auslegung von § 112 Abs. 2 KV-BS und in der Folge für die Ausgestaltung der Selbstverwaltung der Gerichte im Kanton Basel-Stadt:

- Die Selbstverwaltung der Gerichte erfordert in der Regel ein gemeinsames Leitungsorgan der Gerichte als Führungsorgan für die selbstverwaltete Justiz.
- Die Gerichte bzw. ihr Leitungsorgan verfügen gegenüber dem Parlament über ein Vertretungsrecht.
- Die Gerichte haben eine Verordnungskompetenz, welche mindestens ihre eigene Organisation umfasst.
- Die Gerichte verfügen über ein eigenständiges Budgetantragsrecht an das Parlament dergestalt, dass die Regierung das Gerichtsbudget nicht verändern

<sup>317</sup> In diesem Sinne auch schon EICHENBERGER (1986a), S. 42; Bureau of Justice Assistance (1997), S. 18.

<sup>318</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.2.

<sup>319</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.2.

<sup>320</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.2.

und höchstens dazu Stellung nehmen oder Änderungsanträge stellen darf.

- Das Gehalt sowie die Gehaltsentwicklung der Richterinnen und Richter werden durch ein formelles Gesetz geregelt.
- Die Gerichte sind Anstellungsbehörde für das eigene Personal (einschliesslich der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber).
- Die Gerichte sind zuständig für die Beschaffung und die Organisation des Betriebs von Informatikmitteln, die unmittelbar die Rechtsprechung betreffen (z.B. Geschäftsverwaltungssysteme, elektronische Aktenführung), und haben ein Mitspracherecht bei den übrigen Informatik-Angelegenheiten, soweit sie davon betroffen sind.
- Die Gerichte haben ein wirksames Mitwirkungsrecht beim Immobilienmanagement, soweit ihre Räume betroffen sind.
- Selbstverwaltung der Gerichte bedeutet indessen nicht, dass die Gerichte die gesamte Justizverwaltung mit eigenen Mitteln selber besorgen müssen, das Effizienzgebot legt nahe, dass die Gerichte die Verwaltungsdienstleistungen teilweise bei den zuständigen Einheiten der Zentralverwaltung bestellen und erstellen lassen.

## 6. Ergebnis: Die Selbstverwaltung gemäss § 112 Abs. 2 KV

### 6.1. Einleitung

[Rz 111] Nachfolgend werden die Ergebnisse der Verfassungsauslegung im Kontext des aktuellen Stands der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Selbstverwaltung der Justiz dargestellt. Die Ausführungen folgen den zentralen Elementen der Justizverwaltung.

[Rz 112] Daraus wird anschliessend der Handlungsbedarf für den Gesetzgeber und für weitere Behörden abgeleitet.

## 6.2. Bedeutung für das Justizmanagement im Kanton Basel-Stadt

### 6.2.1. Selbstverständnis der Selbstverwaltung der Gerichte

[Rz 113] § 112 Abs. 2 KV-BS verankert die Selbstverwaltung der Gerichte im Sinn einer institutionellen, organisationsrechtlichen Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte.<sup>321</sup> Der materielle Gehalt von § 112 Abs. 2 KV-BS geht über jenen von Art. 191c BV hinaus und verankert eine Autonomie der Gerichte in Justizverwaltungssachen.<sup>322</sup> Dieses Selbstverständnis der Selbstverwaltung der Gerichte entspricht jenem, das sich in der Schweiz sowohl auf Bundesebene<sup>323</sup> wie auch in zahlreichen Kantonen<sup>324</sup> herangebildet hat und heute zum Stand der schweizerischen Staatsrechtslehre gehört. Dieses Selbstverständnis der gerichtlichen Selbstverwaltung geht aus von der *Grundprämisse, dass die Gerichte für die Justizverwaltung zuständig sind.*

[Rz 114] Die Selbstverwaltung der baselstädtischen Gerichte soll nach dem Willen des Verfassungsgebers dergestalt stattfinden, dass die Gerichte über ihre Justizverwaltung selber bestimmen können, die Arbeiten der Justizverwaltung in der Regel aber durch die entsprechenden Spezialdienste der Zentralverwaltung ausgeführt werden.<sup>325</sup> Dies ist sowohl mit dem übergeordneten Recht wie auch mit dem Grundverständnis gerichtlicher Selbstverwaltung vereinbar.<sup>326</sup> Wesentlich ist, dass den Gerichten die *Definitionsmacht über Art, Umfang und Qualität der Verwaltungsdienstleistung* zusteht.

### 6.2.2. Führungsstrukturen

[Rz 115] Die Selbstverwaltung der Gerichte erfordert in der Regel ein gemeinsames Leitungsorgan der Gerichte als Führungsorgan für die selbstverwaltete Justiz.<sup>327</sup> Die Frage einer Führungsstruktur für die Gerichtsbarkeit wurde vom Verfassungsrat nicht diskutiert; es bestehen aber keine Anhaltspunkte dafür, dass ein Justizlei-

tungsorgan im Kanton Basel-Stadt nicht auch Ausfluss der gerichtlichen Selbstverwaltung sein muss. Trotz des Selbstverwaltungsgebots in der Kantonsverfassung fehlen den baselstädtischen Gerichten bis heute weitgehend eine Führungsstruktur und ein Leitungsorgan. Der Verkehr zwischen dem Grossen Rat und den Gerichten findet über das Appellationsgericht statt (§ 99 Abs. 1 KV-BS); diese Regelung besagt jedoch nichts über die innere Führungsstruktur der Gerichtsbarkeit. Die in § 117 Abs. 4 KV-BS und § 71 GOG-BS festgehaltenen Aufsichtsfunktionen des Appellationsgerichts über die unteren Gerichte vermögen ebenfalls keine Leitungsfunktion zu begründen.

### 6.2.3. Geschäftsverkehr mit dem Parlament

[Rz 116] Gemäss § 99 Abs. 1 KV-BS findet der Geschäftsverkehr zwischen dem Grossen Rat und den Gerichten über das Appellationsgericht statt. Diese Verfassungsnorm kann vor dem Hintergrund des heutigen in der Schweiz grundsätzlich geltenden Verständnisses einer über die Vorgaben des übergeordneten Rechts hinausgehenden verfassungsrechtlich garantierten gerichtlichen Selbstverwaltung<sup>328</sup>, welche im Kanton Basel-Stadt besteht (§ 112 Abs. 2 KV-BS), nur dahingehend verstanden werden, dass das Appellationsgericht – oder de lege feranda ein neues Leitungsorgan – die Gerichtsbarkeit auch im Grossen Rat vertritt. Die Materialien lassen allerdings darauf schliessen, dass der Verfassungsrat mit dem Budgetantragsrecht auch die direkte Vertretung der Gerichte im Kantonsparlament nicht in die Kantonsverfassung aufnehmen wollte.<sup>329</sup> Es stellt sich dann aber die Frage nach dem Sinn von § 99 Abs. 1 KV-BS, denn bloss zur Regelung des administrativen Verkehrs bezüglich der Rechenschaftsberichte der Gerichte an den Grossen Rat (§ 90 Abs. 2 i.V.m. § 117 Abs. 5 KV-BS) bedarf es wohl keiner Verfassungsnorm. Aus der Gesamtheit der Verfassungsnormen von § 99 Abs. 1 KV-BS, § 112 Abs. 2 KV-BS und § 117 Abs. 2, zweiter Satz KV-BS ergibt sich vielmehr, dass die baselstädtischen Gerichte – handelnd durch das Appellationsgericht – bei Parlamentsgeschäften, welche die Gerichtsbarkeit unmittelbar betreffen, im Grossen Rat vertreten sein dürfen und zur Sache Stellung nehmen

<sup>321</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>322</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>323</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.1.4.

<sup>324</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.9.

<sup>325</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>326</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.2, 5.4 und 5.5.

<sup>327</sup> Vgl. z.B. vorstehend Ziffer 5.5.

<sup>328</sup> Vgl. z.B. vorstehend Ziffer 5.2.9.

<sup>329</sup> Vgl. Voten Kaufmann, Zanolari und Christ, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1012 f.

können.<sup>330</sup> Ein solches Vertretungsrecht der Gerichte gegenüber dem Kantonsparlament bedarf der Umsetzung in einem Rechtserlass unterer Stufe (unter anderem einer notwendigen Präzisierung der GO-BS).

#### 6.2.4. Rechtsetzung

[Rz 117] Selbstverwaltete Gerichte müssen über eine Verordnungskompetenz verfügen, welche mindestens ihre eigene Organisation umfasst.<sup>331</sup> Das Appellationsgericht ist gesetzlich zum Erlass verschiedener Reglemente ermächtigt (§ 18 Abs. 1, § 21 Abs. 1, § 28 Abs. 1, § 47 Abs. 3, § 56f Abs. 2, § 63 Abs. 1, § 68 Abs. 1 i.V.m. § 71 Abs. 1 Bst. 2 GOG-BS). Gemäss § 82 Abs. 2 GOG-BS erlässt das Appellationsgericht zusammen mit dem Regierungsrat zudem eine Verordnung über die Entschädigung von Richterinnen und Richtern. Hinsichtlich der Rechtsetzung stehen somit der baselstädtischen Gerichtsbarkeit jene Befugnisse zu, die üblicherweise mit einer über die Vorgaben des übergeordneten Rechts hinausgehenden verfassungsrechtlich garantierten gerichtlichen Selbstverwaltung verbunden sind.

#### 6.2.5. Budget

[Rz 118] Die Gerichte, für welche die Verfassung ein über die Vorgaben des übergeordneten Rechts hinausgehendes Selbstverwaltungsrecht statuiert, verfügen über ein eigenständiges Budgetantragsrecht an das Parlament dergestalt, dass die Regierung das Gerichtsbudget nicht verändern und höchstens dazu Stellung nehmen oder Änderungsanträge stellen darf.<sup>332</sup>

[Rz 119] Die aus den Materialien erkennbare Absicht des Verfassungsgebers, die baselstädtische Justiz nicht mit einem selbstständigen Budgetantragsrecht bzw. Budgetvertretungsrecht gegenüber dem Kantonsparlament auszustatten (subjektiv-historisches Element)<sup>333</sup>, verstösst einerseits gegen Vorgaben des übergeordneten Rechts<sup>334</sup> (verfassungskonformes Element): Wenn die Lehre heute

davon ausgeht, dass bereits aus den institutionellen Garantien von Art. 191c BV abgeleitet werden kann, dass die Gerichte über ein eigenständiges Budget verfügen müssen,<sup>335</sup> ist damit konsequenterweise jedenfalls dann auch ein eigenes Budgetantragsrecht verbunden, wenn die Kantonsverfassung ein über die Vorgaben des übergeordneten Rechts hinausgehendes Selbstverwaltungsrecht statuiert. Letzteres ist im Kanton Basel-Stadt der Fall<sup>336</sup>. Andererseits steht die Absicht des Verfassungsgebers im Widerspruch zum Auftrag von § 117 Abs. 2 KV-BS an den Gesetzgeber, die organisatorische Selbstständigkeit der Gerichte zu wahren (systematisches Element). Überdies entspricht diese Auffassung weder Sinn und Zweck einer Norm zur Selbstverwaltung der Gerichte (teleologisches Element) noch den internationalen Standards<sup>337</sup> und den Entwicklungen in der Schweiz<sup>338</sup> (rechtsvergleichendes Element). Dass jede Gewalt ihr Budget hat, ist der Staatsordnung des Kantons Basel-Stadt im Übrigen nicht fremd: Auch der Grosse Rat verfügt für sich und seine Parlamentsdienste über ein eigenes Budget (§ 18 Abs. 1 Bst. f GO-BS).

[Rz 120] Den baselstädtischen Gerichten steht mithin als Ausfluss des in der Verfassung verankerten Selbstverwaltungsrechts (§ 112 Abs. 2 i.V.m. § 117 Abs. 2, zweiter Satz KB-BS) ein eigenständiges Budgetantragsrecht zu. Ein solches steht nicht im Widerspruch zu § 107 Abs. 1 KV-BS, welcher festhält, dass der Regierungsrat das Budget zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. In der Regel wird nämlich auch in anderen Kantonen mit einer gerichtlichen Selbstverwaltung das Gerichtsbudget in den Gesamtvoranschlag des Staates integriert und in dieser Form dem Parlament durch die Kantonsregierung unterbreitet.<sup>339</sup> Der Regierungsrat darf jedoch am eingestellten Gerichtsbudget keine Veränderungen vornehmen. Er hat (dies als Ausfluss seiner Gesamtverantwortung für den Voranschlag gemäss § 107 Abs. 1 KV-BS) das Recht, das Gerichtsbudget zu kommentieren oder zu diesem eigene Anträge zu stellen. § 10 ff. FHG-BS stehen einer unmittel-

<sup>330</sup> Vergleichsweise ähnlich wie dies der Regierungsrat gemäss § 27 GO-BS kann.

<sup>331</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.5.

<sup>332</sup> Vgl. u.a. auch vorstehend Ziffer 5.5.

<sup>333</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.

<sup>334</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2.3.

<sup>335</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.2.3 sowie KIENER (2001), S. 293; KISS (1993), S. 89 f., HÄNER (2011), Rz. 11. Kiss/Koller (2008), Art. 188, Rz. 35 bezeichnen die Finanzautonomie als wichtiges Element der Selbstverwaltung.

<sup>336</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>337</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.3.

<sup>338</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.9.

<sup>339</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.9.

baren Umsetzung des Budgetantragsrechts der Gerichte nicht entgegen. Auch das Parlamentsrecht (GO-BS) enthält keine Regelungen, welche einer unmittelbaren Umsetzung entgegenstehen.

[Rz 121] Hinsichtlich des eigenständigen Budgets der Gerichte werfen indessen die Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht (§ 119 Abs. 1, zweiter Satz KV-BS i.V.m. § 4 FHG-BS) Fragen auf. Hier entsteht ein Spannungsfeld, das nur schwer zu lösen ist. Einerseits müssen sich grundsätzlich auch die Gerichte an die Vorgaben zum Haushaltsgleichgewicht halten, andererseits kann ein vom Parlament unter dem Blickwinkel des Haushaltsgleichgewichts beschlossenes Gerichtsbudget die notwendige Ausstattung der Gerichte mit personellen und sachlichen Mitteln gefährden und damit gegen die Vorgaben des übergeordneten Rechts (Art. 6 EMRK, Art. 191c BV) verstossen.<sup>340</sup>

#### 6.2.6. Finanzbefugnisse

[Rz 122] Die Wahrnehmung der in § 112 Abs. 2 KV-BS verankerten Selbstverwaltung bedingt, dass die Gerichte im Rahmen der bewilligten Budgetkredite (§ 11 FHG-BS) selbstständig über Ausgaben befinden dürfen. Diesbezügliche Regelungen fehlen in der baselstädtischen Gesetzgebung allerdings vollständig. Soweit die Absicht besteht, die Gerichte über Globalkredite zu steuern, müsste dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden (§ 12 Abs. 2 FHG-BS).

#### 6.2.7. Personal

[Rz 123] Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob Richterinnen und Richter der allgemeinen kantonalen Personalgesetzgebung unterstellt werden dürfen – wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall ist – oder einen besonderen dienstrechtlichen Status haben.<sup>341</sup> Ausgehend davon, dass das Personalmanagement zumindest soweit zur Justizverwaltung im engeren Sinn und damit zur gerichtlichen Selbstverwaltung gehört, als Personen betroffen sind, die

unmittelbar in der Rechtsprechung tätig sind,<sup>342</sup> ist das Personalwesen betreffend die Richterinnen und Richter sowie die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber Sache der Gerichte. Eine Tätigkeit des Regierungsrates in diesem Bereich ist grundsätzlich problematisch.<sup>343</sup> Dies schliesst aber nicht aus, dass der Gesetzgeber das Dienstrecht der Gerichte im gleichen Gesetz und grundsätzlich in gleicher Weise regelt wie das Dienstrecht der Zentralverwaltung.

[Rz 124] Das Gehalt sowie die Gehaltsentwicklung der Richterinnen und Richter müssen durch ein formelles Gesetz geregelt sein.<sup>344</sup> Diesem Erfordernis tragen § 82 und 82a GOG-BS teilweise Rechnung. Bezüglich der nebenamtlichen Richterinnen und Richter legt das Gesetz fest, dass die Entschädigung in einer gemeinsamen Verordnung (Verordnung betreffend Richterentschädigungen) durch das Appellationsgericht und den Regierungsrat geregelt werden muss (§ 82 Abs. 2 GOG-BS). Nach § 6 LohnG ist der Regierungsrat für die Einreihung in eine Lohnklasse zuständig, dies auch für die Gerichte und auch hinsichtlich der Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten. Diese Situation ist vor dem Hintergrund des in § 112 Abs. 2 KV-BS verankerten Selbstverwaltungsrechts problematisch. Es stellt sich die Frage, ob eine derartige Einreihungszuständigkeit bezüglich der Richterinnen und Richter nicht auch gegen Art. 191c BV verstösst,<sup>345</sup> dies umso mehr als im Kanton Basel-Stadt das Appellationsgericht auch verwaltungs- und verfassungsgerichtliche Aufgaben erfüllt. Grundsätzlich ist zu fordern, dass die Einreihung sämtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Gerichten, die unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsprechung haben, insbesondere also der Richterinnen und Richter sowie der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, entweder generell-abstrakt durch Gesetz oder individuell durch eine Leitungsbehörde der Gerichte erfolgt.<sup>346</sup>

[Rz 125] Hinsichtlich der Zuständigkeit zur Anstellung von Personal legen §§ 22, 56k und 70 GOG-BS fest, dass die-

<sup>340</sup> Ausführlich befasst sich mit dieser Problematik HÄNER (2011), Rz. 15-32, dies vor dem Hintergrund der Schuldenbremse im Kanton Bern, die allerdings nicht nur gesetzlich sondern in Art. 101a KV-BE verankert ist.

<sup>341</sup> Vgl. GASS (2000), S. 79 ff.

<sup>342</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.2.

<sup>343</sup> GASS (2000), S. 93 und 95 sieht das Gewaltenteilungsprinzip bzw. die richterliche Unabhängigkeit verletzt.

<sup>344</sup> Vgl. u.a. auch vorstehend Ziffer 5.5.

<sup>345</sup> In diesem Sinne HÄNER (2011), Rz. 39 ff.; anderer Auffassung das Appellationsgericht Basel-Stadt in seinem Urteil vom 19. Dezember 2008, E. 2.3.3.

<sup>346</sup> Vgl. auch HÄNER (2011), Rz. 40.

se durch die jeweilige Präsidentenkonferenz erfolgt, und tragen damit der in § 11 Abs. 2 KV-BS verankerten Selbstverwaltung Rechnung. Gemäss § 3 Abs. 2 PG-BS kann das Appellationsgericht für das Personal der Gerichte Ausführungsbestimmungen erlassen, welche von jenen des Regierungsrates abweichen. Von dieser Kompetenz wurde bis heute kein Gebrauch gemacht.

[Rz 126] Insgesamt muss festgehalten werden, dass das Personalrecht der in § 112 Abs. 2 KV-BS verankerten Selbstverwaltung der Gerichte nicht durchwegs Rechnung trägt. Die institutionelle Unabhängigkeit der baselstädtischen Gerichte ist im Personalbereich derzeit nicht vollumfänglich gewährleistet.

[Rz 127] Die in § 112 Abs. 2 KV-BS verankerte Selbstverwaltung erfordert nicht, dass die Gerichte auch ein eigenes Personalwesen, d.h. einen eigenen Personaldienst, aufbauen. Selbstverwaltung bedeutet hier primär das Recht, die massgeblichen personalrechtlichen Vorgaben und Einzelfallentscheidungen selber fällen zu können. Die Personaladministration kann ohne weiteres im Sinn der Human Resources Management-Verordnung aufgebaut sein und beim Zentralen Personaldienst (ZPD) verbleiben.<sup>347</sup>

### 6.2.8. Informatik

[Rz 128] Informatik, welche unmittelbar im Zusammenhang mit der Rechtsprechung steht, gehört zur Justizverwaltung im engeren Sinn.<sup>348</sup> Selbstverwaltete Gerichte sind grundsätzlich zuständig für die Beschaffung und die Organisation des Betriebs von Informatikmitteln, die unmittelbar die Rechtsprechung betreffen (z.B. Geschäftsverwaltungssysteme, elektronische Aktenführung), und haben ein Mitspracherecht bei den übrigen Informatik-Angelegenheiten, soweit sie davon betroffen sind. Die Informatik ist im Kanton Basel-Stadt nicht durch Rechtserlass geregelt. Für die Verwaltung bestehen die Zentralen Informatikdienste (ZID) im Finanzdepartement, welche Informatikdienstleistungen für die gesamte Verwaltung erbringen.

[Rz 129] Da einerseits § 112 Abs. 2 KV-BS die Selbstverwaltung der Gerichte verankert und andererseits die

baselstädtische Gesetzgebung hinsichtlich der Informatik der Verwaltung gar keine Anordnungen getroffen hat, sind *die Gerichte grundsätzlich in Informatikangelegenheiten frei*. Auch innerhalb der Kantonsverwaltung gilt nämlich der Grundsatz der Selbstkoordination der Dienststellen (§ 35 OG-BS). Koordinationsstellen (und mithin auch zentrale Dienste) müssen durch den Regierungsrat ausdrücklich angeordnet werden (§ 36 OG-BS).

### 6.2.9. Immobilien

[Rz 130] Inwieweit ein in der Kantonsverfassung festgelegtes Selbstverwaltungsrecht der Gerichte auch das Immobilienmanagement einschliesst, wird in den betreffenden Kantonen sehr unterschiedlich behandelt.<sup>349</sup> Selbstverwalteten Gerichten muss aber mindestens ein wirksames Mitwirkungsrecht beim Immobilienmanagement zustehen, soweit ihre Räume bzw. ihr Raumbedarf betroffen sind.

[Rz 131] Der Kanton Basel-Stadt kennt für alle seine Gebäude ein zentrales Immobilienmanagement. Das Immobilienmanagement für den Kanton Basel-Stadt obliegt Immobilien Basel-Stadt 54. FHV-BS). Hier hat der Regierungsrat von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, Koordinationsstellen bzw. zentrale Dienste zu schaffen (§ 36 OG-BS). Dieses Modell ist grundsätzlich mit § 112 Abs. 2 KV-BS vereinbar. Der Wille des Verfassungsgebers war, dass die Gerichte über ihre Justizverwaltung selber bestimmen können, die Arbeiten der Justizverwaltung in der Regel aber durch die entsprechenden Spezialdienste der Zentralverwaltung ausgeführt werden; die Gerichte sollen keine eigene «Bauverwaltung» haben<sup>350</sup>. Es fehlt in der baselstädtischen Gesetzgebung aber eine Regelung, welche – ähnlich wie in den Kantonen Bern (Art. 6 Abs. 2 GSOG-BE)<sup>351</sup> oder Zürich (§ 68 Abs. 2 GOG-ZH)<sup>352</sup> – eine adäquate Mitsprache der Gerichte hinsichtlich der von ihnen benötigten Räumlichkeiten verankert und deren Modalitäten regelt.

<sup>347</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>348</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.1, mit Hinweisen auf KÖBLER (2012) und SCHOLZ (2012).

<sup>349</sup> Vgl. vorstehend Ziffern 5.2.3. – 5.2.8.

<sup>350</sup> Vgl. Votum Breitenmoser, BUSER/ALBRECHT (2010), S. 1232.

<sup>351</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.4.

<sup>352</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.8.

## 6.3. Handlungsbedarf

### 6.3.1. Handlungsbedarf

[Rz 132] Institutionelle Garantien der Unabhängigkeit der Gerichte auf Verfassungsebene und damit auch die Verankerung der justiziellen Selbstverwaltung bedürfen – anders als die direkt anwendbaren grundrechtlichen Garantien bezüglich der Unabhängigkeit von Gerichten – der Umsetzung und Konkretisierung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Darauf deutet auch § 117 Abs. 2 KV-BS hin, der unter anderem einen *Gesetzgebungsauftrag zur Umsetzung von § 112 Abs. 2 KV-BS* beinhaltet. Eine gesetzgeberische Umsetzung – insbesondere eine konzeptionell geprägte – der Selbstverwaltung der Gerichte fehlt im Kanton Basel-Stadt. Es besteht demzufolge Handlungsbedarf, diese im Rahmen der laufenden Revision der Gerichtsorganisationsgesetzgebung zu schaffen und gleichzeitig die weiteren davon betroffenen Gesetze (insbesondere GO-BS, OG-BS, FHG-BS) entsprechend anzupassen.

[Rz 133] Weiter sollte ein eigenständiges Gerichtsbudget eingeführt werden.<sup>353</sup> Die Umsetzung des verfassungsmässigen Budgetantragsrechts der Gerichte wäre vorerst selbst ohne Anpassung der Gesetzgebung möglich und könnte somit – nach entsprechenden organisatorischen und technischen Vorbereitungen auf operativer Ebene – unabhängig von der gesetzgeberischen Umsetzung von § 112 Abs. 2 KV-BS bereits im nächsten Budgetierungszyklus (Budget 2014) erfolgen.

### 6.3.2. Mögliche Rechtsfolgen des Nicht-Handelns

[Rz 134] Mit institutionellen Verfassungsgarantien wird die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte nicht alleine als Grundrechtsgarantie, sondern – in der Regel zusätzlich zu den Grundrechtsgarantien – als *allgemeiner Rechtsgrundsatz der Behördenorganisation* verankert.<sup>354</sup> Die institutionellen Garantien konkretisieren einerseits – bezogen auf die Justiz – den Gewaltenteilungsgrundsatz.<sup>355</sup> Andererseits stellen solche Verfassungsnormen das organisationsrechtliche Gegenstück zum Grundrechtsan-

spruch von Art. 30 Abs. 1 BV dar und konkretisieren demzufolge das Grundrecht.<sup>356</sup> Art. 191c BV verankert den Grundsatz der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte und damit einzelne Teile der Selbstverwaltung der Gerichte, nicht aber die Selbstverwaltung als Grundsatz. Demgegenüber stellt § 112 KV-BS eine institutionelle, organisationsrechtliche Garantie der Unabhängigkeit der Gerichte dar, deren materieller Gehalt über jenen von Art. 191c BV hinausgeht und eine grundsätzliche Autonomie der Gerichte in Justizverwaltungssachen verankert.<sup>357</sup> Mithin konkretisiert § 112 Abs. 2 KV-BS bezogen auf die baselstädtischen Gerichte den Grundrechtsanspruch aus Art. 30 Abs. 1 BV und § 12 Abs. 1 Bst. d KV-BS. Der grundrechtliche Anspruch auf ein unabhängiges Gericht geht im Kanton Basel-Stadt<sup>358</sup> demnach über jenen der Bundesverfassung hinaus und umfasst auch die Selbstverwaltung der Gerichte im Sinn von § 112 Abs. 2, d.h. in dem hier beschriebenen Umfang.<sup>359</sup>

[Rz 135] Mit der Einheitsbeschwerde an das Bundesgericht kann die Verletzung von Bundesrecht sowie von kantonalen verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 95 Bst. a und d BGG). Im Grundrechtsbereich ist eine solche Rüge dann möglich, wenn die kantonale Garantie über die entsprechenden Gewährleistungen des Völkerrechts und Bundesrechts hinausgehen.<sup>360</sup> Gewaltenteilungsfragen auf kantonaler Ebene beurteilt das Bundesgericht ebenfalls dann, wenn die betreffende Regelung kantonales Verfassungsrecht und nicht nur Gesetzesrecht betrifft.<sup>361</sup> Solange somit die Selbstverwaltung der baselstädtischen Gerichte nicht in dem von § 112 Abs. 2 KV-BS geforderten Umfang umgesetzt ist, könnte dieser institutionelle Mangel von einer Verfahrenspartei als Verletzung von Bundesrecht und kantonalem Verfassungsrecht gerügt werden.

<sup>353</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 6.2.5.

<sup>354</sup> Für Art. 191c BV vgl. dazu KIENER (2001), S. 27 f.; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3; UHLMANN/KIENER (2010), Rz. 8.

<sup>355</sup> In diesem Sinne für Art. 191c BV KIENER (2001), S. 28; STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3.

<sup>356</sup> Vgl. STEINMANN (2008), Art. 191c, Rz. 3: «Art. 191c verschafft den Gerichten jene institutionelle Stellung, welche Art. 30 Abs. 1 grundrechtlich voraussetzt.»

<sup>357</sup> Vgl. vorstehend Ziffer 4.5.

<sup>358</sup> Entsprechend demnach auch in allen anderen Kantonen, welche die justizielle Selbstverwaltung in der Verfassung verankert haben, z.B. in den Kantonen Aargau, Graubünden, Solothurn, Zürich und Zug – nicht aber im Kanton Bern, der die Selbstverwaltung nur einfachgesetzlich regelt.

<sup>359</sup> Vgl. vorstehend Ziffern 4.5 und 5.5.

<sup>360</sup> Vgl. SCHOTT (2011), Art. 95, Rz. 57.

<sup>361</sup> Vgl. SCHOTT (2011), Art. 95, Rz. 58.

## 7. Anhang: Quellen

### 7.1. Literatur/Rechtsgutachten

- Ailincăi, Mihaela (2012): Le suivi du respect de la soft law au sein du Conseil de l'Europe, in: Iliopoulos-Strangis, Julie/Flauss, Jean-François (Hrsg.), Das soft law der europäischen Organisationen, Baden-Baden/Athen/Bern 2012, S. 83 ff.
- Bandli, Christoph (2009): Effizienz und Unabhängigkeit im Gerichtsbetrieb. Geschäftslastbewirtschaftung am Bundesverwaltungsgericht, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/3.
- Bauhofer, Arthur (1946): Die Justizverwaltung im Kanton Zürich, SJZ 42 (1946), S. 281 ff. und S. 297 ff.
- Berman, Ayelet/Wessel Ramses A. (2012): The International Legal Form and Status of Informal International Lawmaking Bodies. Consequences for Accountability, in: Pauwelyn, Joost/Wessel, Ramses A./Wouters, Jan (eds.), Informal International Lawmaking, Oxford 2012, S. 35 ff.
- Biaggini, Giovanni (2007): Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich 2007.
- Bolz, Urs (1995): Materialien und Kommentare, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 223 ff.
- Brunswiler, Carl Hans (1971): Die dritte Gewalt, Aarau 1971.
- Bureau of Justice Assistance (1997): Trial Court Performance Standards with Commentary, U.S. Department of Justice, Washington DC, 1997.
- Ebert, Kurt Hannes (1978): Rechtsvergleichung, Bern 1978.
- Ehrenzeller, Bernhard (2007): Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: Breitenmoser, Stephan et al. (Hrsg.), Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich/St. Gallen 2007, S. 203 ff.
- Eichenberger, Kurt (1960): Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960.
- Eichenberger, Kurt (1986a): Justizverwaltung, in: Aargauischer Juristenverein (Hrsg.), Festschrift für den Aargauischen Juristenverein – 1936-1986, Aarau 1986, S. 31 ff.
- Eichenberger, Kurt (1986b): Verfassung des Kantons Aargaus, Textausgabe mit Kommentar, Aarau 1986.
- Flauss, Jean-François (2012): L'effectivité e l'efficacité de la soft law européenne dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, in: Iliopoulos-Strangis, Julie/Flauss, Jean-François (Hrsg.), Das soft law der europäischen Organisationen, Baden-Baden/Athen/Bern 2012, S. 333 ff.
- Freivogel, Andreas (2008): Organisation der Gerichte und der Justizverwaltung, in: Buser, Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 410 ff.

- Gass, Stephan (2000): Die Stellung des Richters im neuen Personalgesetz, in: Aspekte der richterlichen Unabhängigkeit und Richter(aus)wahl, in: Referate der Tagung des Verwaltungs- und Versicherungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft vom 21. Oktober 1998, Liestal 2000.
- Gass, Stephan/Kiener, Regina/Stadelmann, Thomas (Hrsg.) (2012): Standards on Judicial Independence, Bern 2012.
- Giegerich, Thomas (2003): Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess, Berlin 2003.
- Grabenwarth, Christoph/Pabel, Katharina (2012): Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., Wien 2012.
- Guldener, Max (1979): Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3. Aufl., Zürich 1979.
- Habscheid, Walther J. (1990): Schweizerisches Zivilprozess- und Gerichtsorganisationsrecht, 2. Aufl., Basel 1990.
- Häberle, Peter (1989): Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat, zugleich zur Rechtsvergleichung als «fünfter» Auslegungsmethode, JZ 1989, S. 913 ff., insb. S. 916 ff.
- Häberle, Peter (1992): Rechtsvergleichung im Kraftfeld des Verfassungsstaates, Berlin 1992.
- Häberle, Peter (1998): Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl., Berlin 1998.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen (2012): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010.
- Häner, Isabelle (2011): Rechtsgutachten zum «Budget der Justiz ab 2012» vom 29. April 2011 zuhanden der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Bern (unveröffentlicht).
- Haller, Walter (2009): Stellung der Gerichte in Bau-sachen im Kanton Zürich, Rechtsgutachten zuhanden des Obergerichts des Kantons Zürich, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/4.
- Hauser, Robert (1975): Die Rechtsprechung des Bundesgerichts auf dem Gebiete des Gerichtsverfassungsrechts, in: Festgabe der schweizerischen Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, Basel 1975.
- Hodel, Urs (2003): Die Aargauer Justizreform im Zeichen von WOV, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 49 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001): Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt a.M. 2001.
- Hotz, Reinhold (2002): Kommentar zu Art. 29 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar), 1. Aufl., Zürich/St.Gallen 2002.



- Kettiger, Daniel (2003a): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklungen – Thesen, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 7 ff.
- Kettiger, Daniel (2003b): Auf dem Weg zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Justiz, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 176 ff.
- Kiener, Regina (2001): Richterliche Unabhängigkeit – Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Bern 2001.
- Kiss, Christina (1993): Justizverfassung des Kantons Basel-Landschaft, Basel 1993.
- Kiss, Christina/Koller, Heinrich (2008): Kommentar zu Art. 188 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar), 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.
- Kiss, Christina/Koller, Heinrich (2008): Kommentar zu Art. 191a BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar), 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.
- Kley, Andreas (2008): Kommentar zu 29a BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.) Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar), 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.
- Klopfer, Rainer (2005): NZZ Nr. 141 vom 20. Juni 2005, S. 35.
- Köbler, Ralf (2012): Professioneller IT-Betrieb für die Dritte Gewalt. Kein unzulässiger Eingriff in die Unabhängigkeit; Deutsche Richterzeitung 2012, S. 162 ff.
- Kramer, Ernst A. (2010): Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., Bern/München/Wien 2010.
- Kummer, Max (1984): Grundriss des Zivilprozessrechts, nach den Prozessordnungen des Kantons Bern und des Bundes, 4. Aufl., Bern 1984.
- Kunz, Peter V. (2012): Umgang mit internationalem und mit europäischem Recht, Überblick über den «Swiss Approach», LeGes 2012/3, S. 265 ff.
- Lienhard, Andreas (2003): Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Umsetzung von NPM in den Gerichten, in: Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 33 ff.
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Habilitationsschrift, Bern 2005.
- Lienhard, Andreas (2007): Controllingverfahren des Bundesgerichts, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2007/2.

- Lienhard, Andreas (2009): Oberaufsicht und Justizmanagement, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/1.
- Lienhard, Andreas (2010): Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in: Herzog, Ruth/Feller, Reto (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 401-436.
- Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel (2009): Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten, ZBI 8/2009, S. 413 ff.
- Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel/Winkler, Daniela (2012): Status of Court Management in Switzerland, International Journal for Court Administration, December 2012.
- Malinverni, Giorgio (2012): Effectivité et efficacité via les juridictions constitutionnelles nationales, in: Iliopoulos-Strangs, Julie/Flauss, Jean-François (Hrsg.), Das soft law der europäischen Organisationen, Baden-Baden/Athen/Bern 2012, S. 299 ff.
- Mastronardi, Philippe (2003): Juristisches Denken, 2. Aufl., Bern 2003.
- Meier, Patrick (1999): New Public Management in der Justiz, Bern 1999.
- Meyer, Kilian (2011): Gemeindeautonomie im Wandel, Diss. SG 2011, Books on Demand, Norderstedt 2011.
- Meyer-Ladewig, Jens (2011): EMRK Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Müller, Jörg Paul/Scheffer, Markus (2008): Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008.
- Nowak, Manfred (1989): UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, Kehl/Strassburg/Arlington 1989.
- Palakiewicz, Jörg (2012): Finalités et fonctions de la soft law européenne, L'expérience du Conseil de l'Europe, in: Iliopoulos-Strangs, Julie/Flauss, Jean-François (Hrsg.), Das soft law der europäischen Organisationen, Baden-Baden/Athen/Bern 2012, S. 167 ff.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (2001): Modernes Management in der Justiz, Bericht zuhanden der GPK des Ständerates vom 10. August 2001; BBI 2002 7641.
- Peters, Anne (2012): Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Zürich 2012.
- Peters, Anne/Förster, Till/Koechlin, Lucy (2009): Towards non-State actors as effective, legitimate and accountable standard setters, in: Peters, Anne/Koechlin Lucy/Förster, Till (eds.), Non-State Actors as Standard Setters, Cambridge 2009.
- Ress, Georg (2012): L'effectivité et l'efficacité de la soft law européenne dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Commentaire, in: Iliopoulos-Strangs, Julie/Flauss, Jean-François (Hrsg.), Das soft law der europäischen Organisationen, Baden-Baden/Athen/Bern 2012, S. 364 ff.

- Rusch, Arnold F. (2006): *Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung*, Jusletter vom 13. Februar 2006.
- Sägesser, Thomas (2000): *Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht, Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern 2002.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2011): *New Public Management*, 5. Aufl., Bern 2011.
- Schmid, Gerhard (1988): *Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*, VDDStRL 46, 1988, S. 92 ff.
- Schmid, Johann Martin (2006): Art. 51, in: Bänziger, Mengardi, Troller & Partner (Hrsg.): *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, Loseblattausgabe, Chur/Glarus/Zürich 2006-2009.
- Schmid, Johann Martin (2009): Art. 51a, in: Bänziger, Mengardi, Troller & Partner (Hrsg.): *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*, Loseblattausgabe, Chur/Glarus/Zürich 2006-2009.
- Schmid, Niklaus (2007): Art. 73, in: Häner, Isabella/Rüssli, Markus/Schwarzenbach, Eva (Hrsg.): *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich 2007.
- Scholz, Joachim (2012): *Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der IT-Ausstattung der Justiz*, Deutsche Richterzeitung 2012, S. 158 ff.
- Schott, Markus (2011): Art. 95, in: Niggli, Alexander/Übersax, Peter/Wiprächtiger, Hans: *Bundesgerichtsgesetz*, 2. Aufl. (BSK-BGG), Basel 2011.
- Seiler, Hansjörg (2009): *Praktische Rechtsanwendung, Was leistet die juristische Methodenlehre?*, Bern 2009.
- Sikkink, Kathryn (2002): *transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules*, in: Dezalay, Yves/Garth, Bryant G. (eds.), *Global Prescription*, Ann Arbor 2002, S. 37 ff.
- Slaughter, Anne-Marie (2002): *Breaking Out. The Proliferation of Actors in the international System*, in: Dezalay, Yves/Garth Bryant G. (eds.), *Global Prescription*, Ann Arbor 2002, S. 12 ff.
- Sommermann, Karl-Peter (1999) *Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa*, DÖV 1999, S. 1017 ff.; Kurzfassung unter <http://www.dhv-speyer.de/sommermann/Lehre/Rechtsvergleichung.htm> (Stand: 31. Januar 2013).
- Steinmann, Gerold (2008): *Kommentar zu Art. 29 BV*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar)*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.
- Steinmann, Gerold (2008): *Kommentar zu Art. 30 BV*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar)*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.
- Steinmann, Gerold (2008): *Kommentar zu Art. 191c BV*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar (St. Galler Kommentar)*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008.

- Tschentscher, Axel (2007): Dialektische Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 17/2007, S. 807 ff.
- Tschentscher, Axel/Lienhard, Andreas (2011): Öffentliches Recht, Ein Grundriss, Zürich/St. Gallen 2011.
- Trantas, Georgius (1998): Die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, Dresden 1998.
- Tschannen, Pierre (2011): Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.
- Tschirky, Anja (2011): The Council of Europe's activities in the judicial field; Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 136, Zürich 2011.
- Uhlmann, Felix/Kiener, Regina (2010): Einbezug der kantonalen Gerichte in die Immobilienstrategie des Kantons, Rechtsgutachten zuhanden des Kantons Graubünden vom 29. Oktober 2010 (unveröffentlicht).
- Wipfli, Hans (2007): Justizielle Selbstverwaltung, in: Schindler, Benjamin/Sutter, Patrick, Akteure der Gerichtsbarkeit, Zürich/St. Gallen 2007, S. 115 ff.
- Wittreck, Fabian (2006): Die Verwaltung der Dritten Gewalt, Tübingen 2006.
- Wüger, Daniel (2005): Anwendbarkeit und Justizialität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005.
- Wyss Martin (2012): Vom Nutzen und Schaden der Rechtsvergleichung in der Rechtsetzung, LeGes 2012/3, S. 259 ff.
- Ziegler, Alexander R. (2011): Einführung in das Völkerrecht, 2. Aufl., Bern 2011.
- Zimmerli, Ulrich/Kiener, Regina (1995): Justizverfassung, in: Kälin, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 175 ff.

## 7.2. Standards für die Justiz

- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2001)OP1DE – Stellungnahme Nr. 1 (2001) des Beirates der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates über die Vorschriften betreffend die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit von Richtern, 23. November 2001.<sup>362</sup>
- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2001)OP2DE – Stellungnahme Nr. 2 (2001) des Beirates der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates zur Finanzierung und Geschäftsführung der Gerichte unter Verweis auf die Wirksamkeit der Justiz und den Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, 23. November 2001.<sup>363</sup>
- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2003)OP4DE – Stellungnahme Nr. 4 (2003) des Beirates der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates über die geeignete Aus- und Fortbildung für Richter auf nationaler und europäischer Ebene, 27. November 2003.<sup>364</sup>

<sup>362</sup> Englischer Text vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 237 ff.

<sup>363</sup> Englischer Text vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 252 ff.

<sup>364</sup> Englischer Text vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 270 ff.

- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2004)OP6DE – Stellungnahme Nr. 6 (2004) des Beirates der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates über das faire Verfahren innerhalb einer angemessenen Frist und die Rolle der Richter im Verfahren unter Berücksichtigung der alternativen Formen der Streitbeilegung, 24. November 2004.<sup>365</sup>
- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2007)OP10DE – Stellungnahme Nr. 10 (2007) des Beirates der Europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates über den Justizverwaltungsrat im Dienst der Gemeinschaft, 23. November 2007.<sup>366</sup>
- Beirat der Europäischen Richter (CCJE), CCJE(2008)OP11DE – Stellungnahme Nr. 11 (2008) des Beirates der europäischen Richter (CCJE) an das Ministerkomitee des Europarates über die Qualität von Gerichtsentscheidungen, 18. Dezember 2008.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Check-list pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux, adoptée par la CEPEJ lors de sa 11e réunion plénière, Strasbourg, 2-3 juillet 2008, CEPEJ(2008)2.
- Consultative Council of European Judges (CCJE) – siehe Beirat der Europäischen Richter.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities, adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098<sup>th</sup> meeting of the Ministers» Deputies.<sup>367</sup>
- Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(94)12 of the Committee of Ministers to member states on the independence, efficiency and role of judges, adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 516<sup>th</sup> meeting of the Ministers» Deputies.<sup>368</sup>
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)004 Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges, adopted by the Venice Commission at its 82<sup>nd</sup> Plenary Session, Venice, 12-13 March 2010.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2010)040 Report on European Standards as regards the Independence of the Judicial System Part II: The Prosecution Service, adopted by the Venice Commission at its 85<sup>th</sup> Plenary Session, Venice, 17-18 December 2010.
- International Framework for Court Excellence, International Consortium for Court Excellence, <http://www.courtexcellence.com/pdf/IFCE-Framework-v12.pdf> (Stand: 14. Juni 2012).
- The Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice, First World Conference on the Independence of Justice vom 10. Juni 1983 in Montreal.<sup>369</sup>
- The Syracuse Draft Principles on the Independence of the Judiciary, Ergebnis einer Expertentagung, welche vom 25. bis 29. Mai 1981 von der Association of Penal Law und der International Commission of Jurists organisiert wurde.<sup>370</sup>

<sup>365</sup> Bei GASS/KIENER/STADELMANN (2012) nicht wiedergegeben.

<sup>366</sup> Englischer Text vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 279 ff.

<sup>367</sup> Verwendet in der Textfassung von GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 216 ff.

<sup>368</sup> Verwendet in der Textfassung von GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 202 ff.; Aufgehoben durch Recommendation CM/Rec(2010)12.

<sup>369</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 42 ff.

<sup>370</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 35 ff.

- The Trial Courts Performance Standards and Measurement System, The National Center for State Courts (NCSC) and the Bureau of Justice Assistance (BJA), U.S. Department of Justice, 1990, [http://www.ncsconline.org/d\\_research/TCPS/Contents.htm](http://www.ncsconline.org/d_research/TCPS/Contents.htm).
- United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders vom 26. August bis 6. September 1985 in Mailand.<sup>371</sup>
- Venice Commission – siehe European Commission for Democracy through Law.

### **7.3. Dokumente aus der Verwaltung**

#### **7.3.1. Kanton Aargau**

- Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2003, Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung, II. Teil, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, 03.150.
- Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 27. April 2011, Verfassung des Kantons Aargau, Änderung; Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) Totalrevision, 11.154.

#### **7.3.2. Kanton Basel-Stadt**

- Buser, Denise/Hafner, Felix/Huber, Lukas/Lötscher, Hugo (Hrsg.) (1999): Die Baselstädtische Kantonsverfassung, Materialien zur Kantonsverfassung, Schriftenreihe des Justizdepartements Basel-Stadt, Basel 1999.

- Buser, Denise/Albrecht, Michael (Hrsg.) (2010): Die Entstehung der Baselstädtischen Verfassung vom 23. März 2005, Schriftenreihe des Justizdepartements Basel-Stadt, Basel 2010 (4 Bände und 1 CD-ROM).

#### **7.3.3. Kanton Bern**

- Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung, zur Strafprozessordnung und zur Jugendstrafprozessordnung (EG ZSJ) sowie zum Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft (GSOG), Tagblatt des Grossen Rates (TBI) 2009, Beilage 17, S. 2 ff.

#### **7.3.4. Kanton Graubünden**

—

#### **7.3.5. Kanton Solothurn**

- Selbstständige Gerichtsverwaltung, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 23. März 2004, RRB Nr. 2004/621.

#### **7.3.6. Kanton Zug**

- Einführung der Schweizerischen Zivilprozessordnung, Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung im Kanton Zug, 1. Änderungen der Verfassung des Kantons Zug, 2. Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz; GOG), Totalrevision, Bericht und Antrag des Obergerichts vom 15. Dezember 2009, Vorlage Nr. 1886.1.

#### **7.3.7. Kanton Zürich**

—

<sup>371</sup> Vgl. GASS/KIENER/STADELMANN (2012), S. 57 ff.

## 7.4. Rechtserlasse

### 7.4.1. Internationales Recht (Völkervertragsrecht)

EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101
UNO-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2

### 7.4.2. Bund

BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz), SR 173.110
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.10
PatGG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über das Bundespatentgericht (Patentgerichtsgesetz), SR 173.41
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz), SR 173.71
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG), SR 173.32

### 7.4.3. Kanton Aargau

	Verordnung über die Liegenschaften des Kantons (Liegenschaftsverordnung) vom 17. August 2005, SAR 612.116
GOD-AG	Dekret über die Organisation des Obergerichts, des Handelsgerichts, des Versicherungsgerichts und des Verwaltungsgerichts (Gerichtsorganisationsdekret) vom 23. Juni 1987, SAR 155.110
GOG-AG	Gesetz über die Organisation der ordentlichen richterlichen Behörden (Gerichtsorganisationsgesetz) vom 11. Dezember 1984, SAR 155.100
KV-AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SAR 100.000, SR 131.227

#### 7.4.4. Kanton Basel-Stadt

	Verordnung betreffend Richterentschädigungen vom 6. Februar 1973, SG 154.300
	Verordnung über die Personaldienste des Kantons Basel-Stadt (Human Resources Management-Verordnung) vom 25. Januar 2005, SG 160.100
FHG-BS	Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012, SG 610.100
FHV-BS	Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 22. Mai 2012, SG 610.110
GO-BS	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates(GO)vom 29. Juni 2006, SG 152.100
GOG-BS	Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG), vom 27. Juni 1895, SG 154.100
KV-BS	Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV), SG 111.100
LohnG-BS	Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohn-gesetz) vom 18. Januar 1995, SG 164.100
OG-BS	Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976, SG 153.100
PG-BS	Personalgesetz vom 17. November 1999, SG 162.100

#### 7.4.5. Kanton Bern

GSOG-BE	Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft vom 11. Juni 2009, BSG 161.1
KV-BE	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993, BSG 101.1

#### 7.4.6. Kanton Graubünden

GGVG-GR	Gesetz über die Gehälter und die berufliche Vorsorge der Mitglieder der kantonalen Gerichte (GGVG), BR 173.050
GOG-GR	Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) vom 16. Juni 2010, BR 173.000
InfV-GR	Verordnung über den Einsatz der Informatik in der Verwaltung Graubünden (Informatik-Verordnung, InfV) vom 3. Mai 2011, BR 170.500
KGV-GR	Verordnung über die Organisation des Kantonsgerichts (Kantonsgerichtsverordnung, KGV) vom 14. Dezember 2010, BR 173.100
KV-GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003, BR 110.100
PG-GR	Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz, PG) vom 14. Juni 2006, BR 170.400
VGV-GR	Verordnung über die Organisation des Verwaltungsgerichts (VGV) vom 5. Dezember 2008, BR 173.300

#### 7.4.7. Kanton Solothurn

GAV-SO	Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vom 25. Oktober 2004, BGS 126.3
GOG-SO	Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO) vom 13. März 1977, BGS 125.12
KV-SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, BGS 111.1, SR 131.221
PG-SO	Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992, BGS 126.1



#### 7.4.8. Kanton Zug

	Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932, BGS 141.1
FHG-ZG	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006, BGS 611.1
GOG-ZG	Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 26. August 2010, BGS 161.1
KV-ZG	Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, BGS 111.1, SR 131.218, BGS 111.1
PG-ZG	Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994, BGS 154.21
VRG-ZG	Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 1. April 1976, BGS 162.1

#### 7.4.9. Kanton Zürich

	Vollzugsverordnung der obersten kantonalen Gerichte zum Personalgesetz vom 26. Oktober 1999, LS 211.21
	Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Obergerichts vom 22. April 1991, LS 212.53
GOG-ZH	Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010, LS 211.1
GSVGer-ZH	Gesetz über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) vom 7. März 1993, LS 212.81
KITT-V-ZH	Verordnung über die direktionsübergreifende Informatik (KITT-Verordnung) vom 14. Dezember 2005, LS 170.7
KRG-ZH	Kantonsratsgesetz (KRG) vom 5. April 1981, LS 171.1
KV-ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 101
PG-ZH	Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 27. September 1998, LS 177.10

Andreas Lienhard, Prof. Dr. iur., Universität Bern, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht am Institut für öffentliches Recht und am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM).

Daniel Kettiger, Mag. rer. publ., Rechtsanwalt, Berater und Justizforscher, Bern.

**Hinweis:** Der Aufsatz ist eine leicht überarbeitete Fassung des Rechtsgutachtens vom 5. Februar 2013 zu Händen des Appellationsgerichts und des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt.