

Auf dem Weg zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Justiz: Erkenntnisse – offene Fragen – Ausblick

Daniel Kettiger

Gliederung

1. Einleitung.....	173
2. Allgemeine Erkenntnisse	173
2.1 Die staatsrechtlichen Fragen sind weitgehend geklärt	173
2.2 Die Justiz muss sich an Effizienzkriterien orientieren	176
2.3 Die Arbeitsergebnisse der Justiz lassen sich als Produkte darstellen.....	179
3. Erkenntnisse zu ausgewählten Fragen.....	180
3.1 Qualität der richterlichen Arbeit	180
3.2 Kundinnen- und Kundenorientierung.....	184
3.3 Nutzen und Grenzen von WOV-Instrumenten in der Justiz.....	186
3.4 Stellung der Informatik bei der Modernisierung der Justiz.....	187
3.5 Führung als Element des Gerichtsalltags	187
4. Offene Fragen	189
4.1 Leistungsbeurteilung von einzelnen Richterinnen und Richtern.....	189
4.2 WOV-Gesamtreform vs. schrittweise Modernisierung	190
4.3 Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung in der Justiz.....	191
5. Überprüfung der Thesen zu WOV in der Justiz	193
5.1 Einleitung	193
5.2 Überarbeitete Thesen	193
6. Ausblick	199

Auszug aus: *Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit. Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten; Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Bd. 44; Bern 2003.*

Der Band kann bei der Geschäftsstelle SGVW, L. Hofmeister, Dachsweg 23, 3075 Rüfenacht bestellt werden (Fon +41 31 839 69 15; office@sgvw.ch).

© 2003 by Daniel Kettiger

Kurzfassung

Dieser abschliessende Beitrag fasst die Ergebnisse der Fachtagung unter Würdigung der aktuellen Literatur zusammen. Als Folge der Ergebnisse der Tagung müssen die Thesen, die Ausgangspunkt der Tagung bildeten, in verschiedenen Punkten überarbeitet und neu formuliert werden. Die bereinigten Thesen sollen Ausgangspunkt für die weitere fachliche Auseinandersetzung, aber auch Basis für die Implementierung von WOV in der Justiz darstellen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Justiz ein neues Führungs- und Steuerungsmodell gefunden werden muss. WOV bietet – in einer für die Justiz adaptierten Form – eine weitgehend taugliche Lösung für die Justiz an. Ein anderes, gleich geeignetes, integriertes Führungs- und Steuerungsmodell für die Justiz wäre noch zu schaffen.

Auf dem Weg zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Justiz: Erkenntnisse – offene Fragen – Ausblick

Daniel Kettiger

1. Einleitung

In diesem abschliessenden Beitrag soll versucht werden, Erkenntnisse aus der Fachtagung zusammenzutragen sowie offene Fragen aufzuzeigen und damit die Tagung für eine weitere Entwicklung der Justiz in Richtung Leistungs- und Wirkungsorientierung fruchtbar zu machen. Der Blick wird dabei etwas erweitert: Der Beitrag nimmt nicht nur Bezug auf die Referate, die Workshopberichte und die Schlussdiskussion der Fachtagung, sondern auch auf weitere Grundlagen¹ und auf die neuere Literatur². Der Beitrag soll damit weiter gehen als die vom Verfasser im Internet veröffentlichte erste Würdigung³ oder als die bereits erschienenen Tagungsberichte⁴. Weder die Tagung noch dieser Beitrag können allerdings die Fragen, die sich hinsichtlich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Justiz stellen, abschliessend beantworten. Zahlreiche Detailfragen werden zudem erst beantwortet werden können, wenn weitere Erfahrungen mit WOV-Instrumenten in der Justiz vorliegen.

2. Allgemeine Erkenntnisse

2.1 Die staatsrechtlichen Fragen sind weitgehend geklärt

Im Sinne eines Ergebnisses der Tagung und einer Analyse des Stands der Diskussion kann festgehalten werden, dass die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen

¹ Beispielsweise auf das im Anhang III dieses Bandes wiedergegebene Interview, das Vorstandsmitglieder der SGVW mit dem Direktor des Bundesamtes für Justiz, Prof. Dr. Heinrich Koller, zum Thema geführt haben.

² Vgl. z.B. HELMUTH SCHULZE-FIELITZ/CARSTEN SCHÜTZ (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002; die Ausführungen in der deutschen Literatur geben trotz eines rechtsdogmatisch teilweise anderen Verständnisses der richterlichen Unabhängigkeit oft nützliche Hinweise für die rechtliche Beurteilung in der Schweiz.

³ Vgl. <http://www.sgvw.ch/schwerpunkt/archiv/d/dossier2_wuerdigung.php>.

⁴ DANIEL KETTIGER, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Jusletter vom 31. März 2003; DANIEL KETTIGER, Die Gerichte im Spannungsfeld zwischen Effizienzdruck und Rechtsstaatlichkeit – Ein Tagungsbericht aus der Schweiz, DRiZ 2003, S. 228 f.

von WOV in der Justiz – sieht man von einigen wenigen Detailfragen ab (vgl. insbesondere nachfolgend Ziffer 4.1) – weitgehend geklärt sind⁵. Dies ergibt sich sowohl aus der staatsrechtlichen Auslegeordnung von Andreas Lienhard⁶ wie auch aus dem Beitrag von Urs Hodel⁷. Weder die allgemeinen Verfassungsprinzipien⁸, noch die richterliche Unabhängigkeit⁹, die allgemeinen Verfahrensgarantien¹⁰ oder das Legalitätsprinzip¹¹ stehen der Einführung von WOV in der Justiz in grundsätzlicher Weise entgegen¹². Hingegen bestehen zahlreiche Spannungsfelder zwischen WOV-Elementen und einzelnen rechtsstaatlichen Vorgaben. Dies führt zu einer beschränkten Umsetzbarkeit von bestehenden WOV-Modellen in der Justiz und macht für WOV in der Justiz *besondere, angepasste Steuerungsmodelle* notwendig.¹³

Deutlich zeichnet sich auch das Erfordernis ab, zwischen der *Rechtsprechung* (d.h. alle in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Urteilsfindung und Urteilsbegründung stehenden Funktionen) und der *Justizverwaltung* (d.h. den auf administrative Arbeiten ausgerichteten Funktionen¹⁴) zu unterscheiden: Während für die Anwendung von WOV-Elementen im Bereich der Rechtsprechung teilweise erhebliche rechtliche Schranken bestehen, können WOV-Modelle auf die Justizverwaltung i.e.S. weitgehend ungehindert angewendet werden.¹⁵ Heikle

⁵ Diesbezüglich ist der Verfasser klar optimistischer als ANDREAS LIENHARD (in diesem Band, Ziffer 6), der noch einen erheblichen Forschungsbedarf ortet.

⁶ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band.

⁷ Vgl. den Beitrag von URS HODEL in diesem Band, insbesondere Ziffer 3.3 und 3.4, sowie dort erwähnt DANIEL KETTIGER/ANDREAS LIENHARD, Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Aargauer Justiz, unveröffentlichtes Gutachten vom 29. August 2002 zuhanden der Justizverwaltung des Kantons Aargau.

⁸ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 2.

⁹ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.

¹⁰ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 4.

¹¹ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 5.

¹² In diesem Sinne auch Fachbericht NEF und Gerichte vom 21. August 2001 der Finanzdirektion des Kantons Bern, S. 1 und 56.

¹³ Ähnlich für Deutschland UWE BERLIT, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 143 f.; vgl. auch den Beitrag von DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 4.

¹⁴ Zum Begriff der Justizverwaltung vgl. REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, S. 292; KURT EICHENBERGER, Justizverwaltung, in: Festschrift für den Aargauischen Juristenverein 1936 – 1986, Aarau 1986, S. 32 ff.; URS HODEL in diesem Band, Ziffer 2.4.2.

¹⁵ In diesem Sinne auch ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 6.

Abgrenzungsfragen zeichnen sich bei den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern ab, da diese – je nach Gerichtssystem – teilweise auch Funktionen ausüben, die der Rechtsprechung zuzuordnen sind. Nicht völlig unbedenklich scheinen deshalb der Leistungslohn und die quantitativen Leistungsvorgaben für die Bundesgerichtsschreiberinnen und -schreiber¹⁶.

Weiter muss festgehalten werden, dass die unter WOV verstärkte *Kostenorientierung* in der Justiz in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den allgemeinen Verfahrensrechten steht¹⁷. Bei der Einführung von WOV-Elementen in der Justiz muss deshalb im Einzelfall immer deren mögliche konkrete Auswirkung auf die Verfahrensrechte geprüft werden. Diesbezüglich gilt es namentlich, folgendes zu beachten:

- Gebührendifferenzierungen nach Verfahrensgeschwindigkeiten (sog. „Expressschalter“) sind grundsätzlich nicht mit dem Anspruch auf rechtsgleichen Zugang zu Gerichten¹⁸ zu vereinbaren und deshalb unzulässig.¹⁹
- Der Kosten- und Effizienzdruck darf nicht zu einer bevorzugten Behandlung von finanziell interessanten Fällen führen.
- Die Bestrebungen nach kostengünstigeren Verfahren dürfen nicht dazu führen, dass die von Verfassung und Gesetz gewährten Verfahrensrechte und geforderte Verfahrensqualität nicht mehr gewährleistet ist, etwa durch die Wahl einer weniger aufwändigen Erledigungsart (Nichteintreten, Abweisung, Gutheissung, „erzwungener“ Vergleich, etc.) oder eines weniger aufwändigen Verfahrensganges (kleine statt grosse Besetzung, Einzelrichterurteil statt Spruchkörper, schriftliches statt mündliches Verfahren, etc.).²⁰
- Es ist rechtlich unzulässig, wenn Gerichtsbehörden bzw. Richterinnen und Richter durch die Festsetzung von Bussen und Verfahrenskosten ihre Leis-

¹⁶ Vgl. den Beitrag von PAUL TSCHÜMPELRLIN in diesem Band, Ziffer 4.3.

¹⁷ Vgl. dazu ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 4.

¹⁸ Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) verlangt „gleiche und gerechte Behandlung“; vgl. auch KIENER (Fn. 14), S. 108 und 334.

¹⁹ Vgl. ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 4; in diesem Sinne auch TOBIAS JAAG, Kantonale Verwaltungsrechtspflege im Wandel, ZBl 1998, S. 517 f.; weniger kritisch PAUL RICHLI, Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 1997, S. 299 f.; möglicherweise anders zu beurteilen ist die Frage im (ursprünglichen) Verwaltungsverfahren.

²⁰ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 4; PATRICK MAIER, New Public Management in der Justiz, Bern/Stuttgart/Wien 1999, S. 59; RAINER VOSS, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung? DRiZ 1998, S. 383, 386 und 389.

tungsbilanz hinsichtlich des Rechnungsergebnisses in der Kostenträgerrechnung und der Erfüllung von Leistungsvorgaben unmittelbar beeinflussen können.²¹

- Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist auch im Bereich der Justiz zulässig.²² Zu beachten sind dabei, dass Verfahrenskosten und Bussen nicht zu Zwecken der Manipulation eingesetzt werden können (vgl. oben). Weiter stellt sich die Streitfrage, ob sich die Werte der KLER auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen dürfen (vgl. nachfolgend Ziffer 4.1).

2.2 Die Justiz muss sich an Effizienzkriterien orientieren

Die Gerichte stehen heute unter einem hohen Leistungs- und Reformdruck.²³ Auf Grund dieser Tatsache scheint es heute sowohl in der Wissenschaft als auch an der Basis, d.h. bei den Richterinnen und Richtern, unbestritten zu sein, dass sich in der Justiz Führungsfragen (dazu unten Ziffer 3.5) und Fragen des Managements stellen, dass sich die Justiz deshalb an Effizienzkriterien orientieren muss und dass zumindest einzelne WOV-Instrumente auch auf die Justiz Anwendung finden müssen. Dieser Grundkonsens wird etwa durch folgende Aussagen bestätigt:

- In der vom Februar bis Ende April 2003 auf der Website der SGVW durchgeführten, nicht repräsentativen Pulsmesser-Befragung bezeichneten rund 75 Prozent der Stimmenden raschere und kostengünstigere Verfahren als „sehr

²¹ Vgl. LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.5; KLAUS F. RÖHL, Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung, DRiZ 2000, S. 226; VOSS (Fn. 20), S. 389; JOCHEN DIECKMANN, Kosten- und Leistungsrechnung – Ein Modell für die Justiz, Recht und Politik 2002, H. 1, S. 11; WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt a.M. 2000, S. 238 f. spricht in diesem Zusammenhang von unzulässiger Einnahmenbudgetierung; vgl. auch Modernes Management in der Justiz, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle vom 10. August 2001 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2002, S. 7657; sowie den Beitrag von PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.4.

²² Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 41; MAIER (Fn. 20), S. 223 f.; HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffer 9; Modernes Management in der Justiz (Fn. 21), S. 7657 f.; konkrete Gründe für den Verzicht bei PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.4; in Deutschland gibt es zahlreiche Versuche mit KLR im Justizbereich vgl. z.B. WOLFGANG BEHRENS et al., Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der nordrhein-westfälischen Justiz, Controlling 1999, S. 61 ff.; ULRICH MÄURER, Justiz – Aufbruch oder Abbruch. Ressourceneinsatz und Arbeitsleistung in der Justiz, DRiZ 2000, S. 65 ff.; DIECKMANN (Fn. 21), S. 12; in der Hamburger Justiz wurde die KLR definitiv eingeführt, vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.2.

²³ Vgl. dazu die Einleitung von DANIEL KETTIGER in diesem Band.

wichtiges“ Merkmal der Qualität von Gerichten, weitere rund 18 Prozent der Befragten immerhin noch als „wichtiges“ Qualitätsmerkmal. Auf der anderen Seite ist offenbar niemand der Ansicht, dass das Thema Effizienz im Bereich der Justiz nicht Berücksichtigung finden soll.²⁴

- Andreas Lienhard ist der Auffassung, dass „Gerichte von Verfassungen wegen nicht nur rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, sondern auch wirkungsorientiert und effizient arbeiten“²⁵ müssen.
- In ähnlichem Sinne äussert sich Uwe Berlit, wenn er folgendes ausführt: „Nicht nur der Grundsatz der Gewaltenteilung und das Rechtsstaatsprinzip, sondern vor allem das Gebot effektiver Rechtsschutz- bzw. Justizgewähr verbieten ein rein individualistisches Verständnis richterlicher Unabhängigkeit und gebieten eine aktive Mitwirkung aller Richter und Richterinnen an der Optimierung von Rechtsprechungseffizienz. Richter und Richterinnen unterliegen einer umfassenden Effizienzverantwortung. Massnahmen, die diese Verantwortung justizintern realisieren, sind grundsätzlich nicht geeignet, die richterliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.“²⁶
- Wolfgang Hoffmann-Riem spricht von „Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz“ als dem „Magischen Viereck der Dritten Gewalt“²⁷. Er fordert, dass geprüft werden soll, „ob die Justiz selbst nicht auch Potentiale freisetzen kann, um auch bei verringerten Mitteln eine gleich bleibende oder gar verbesserte Qualität ihrer Leistungen zu sichern“²⁸. Auch die Justiz müsse sich fragen lassen, ob sie mit den zur Verfügung stehenden Mitteln optimal umgehe.
- Eine breit angelegte Befragung des Obergerichts des Kantons Bern im Jahr 2000 (BEJUBE) hat ergeben, dass die Verfahrensdauer für die Betroffenen von sehr grosser Bedeutung ist und dass rund 29 Prozent der Befragten (bei den befragten Anwältinnen und Anwälten waren es immerhin noch rund 23 Prozent) die Verfahrensdauer als eindeutig zu lang beurteilen²⁹. Das Obergericht sah darin Handlungsbedarf, denn „rasche Justiz ist nicht immer gute Justiz, aber langsame Justiz ist aus der Sicht der Betroffenen immer schlecht“.

²⁴ Vgl. Anhang II zu diesem Band.

²⁵ Vgl. den Beitrag von ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 6.

²⁶ BERLIT (FN. 13), S. 159.

²⁷ HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 211 f.

²⁸ HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 216 f.

²⁹ BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder was halten die Kunden von unserer Arbeit; Bericht des Obergerichts des Kantons Bern, S. 16; vgl. auch den Bericht des Workshops B, Ziffer 2.1.

- Auch Heinrich Koller bringt es im Interview gegenüber der SGVW³⁰ auf den Punkt, wenn er ausführt, dass jede Organisation, auch die Justiz, NPM-Kriterien Rechnung tragen müsse und gleichzeitig bei der Gerichtsorganisation Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung ortet.

Dem Ruf nach Effizienz muss allerdings mit Bedacht gefolgt werden. So schränkt etwa auch Hoffmann-Riem die Forderung nach mehr Effizienz in der Justiz dergestalt ein, dass eine Erhöhung der Effizienz nicht nur dazu dienen dürfe, „um Sparbeiträge zu erbringen, sondern vorrangig, um die normativen Zielwerte der Gerichtsbarkeit möglichst weitgehend zu erfüllen“³¹. Bei einer Überbetonung finanzieller Aspekte ortet er ein Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit. Rainer J. Schweizer warnt etwa davor, als Reaktion auf Spardruck zu einer „Erledigungsjustiz“ überzugehen³². Und Karl Spühler fordert in seiner Abschiedsvorlesung vom 17. Januar 2003 eine „beförderliche Rechtsprechung“ und keine Schnelljustiz³³. Die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen (vgl. oben Ziffer 2.1) bilden die Grenze des effizienten Handelns der Justiz.

Letztlich kann man Effizienz in der Justiz auch noch ganz anders verstehen: Peter Stolz und Stephan Gass thematisieren die Effizienz im Zusammenhang mit dem inhaltlichen Ergebnis der richterlichen Arbeit, also mit materieller Rechtsprechung³⁴. Vom richterlichen Urteil selbst wird Effizienz erwartet, dies in einem volkswirtschaftlichen Sinn (evtl. würde man heute allerdings unter Berücksichtigung der WOV-Terminologie von Effektivität statt von Effizienz sprechen). Ein hohes Mass an Rechtsfrieden und Rechtssicherheit bzw. ein effizienter und effektiver Schutz von privaten Rechten, verbunden mit einem raschen Zugang zu einer nicht diskriminierenden Gerichtsbarkeit führen nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen zu einem höheren Wohlstand³⁵.

³⁰ Vgl. Anhang III zu diesem Band.

³¹ HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 216; in diesem Sinne auch LIENHARD in diesem Band, Ziffer 6.

³² RAINER J. SCHWEIZER, Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz; Parlament, Parlement, Parlamento 3/02, S. 5.

³³ KARL SPÜHLER, Die Zukunft unserer Justiz; AJP/PJA 4/2003, S. 443.

³⁴ PETER STOLZ/STEPHAN GASS, Kontrolle und Bewertung von Richterarbeit aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht; recht 1996, H. 5, S. 174 ff.; PETER STOLZ, Justiz im Spannungsfeld von Recht und ökonomischer Effizienz, recht 2002, S. 109 und 111 ff.

³⁵ Vgl. LARS P. FELD/STEFAN VOIGT, Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators, Gutachten vom 28. Februar 2002 im Auftrag der Weltbank (vgl. auch plädoyer 3/03, S. 3), S. 1 und 4; die Autoren gelangen aber insbesondere auch zum Schluss, dass die faktische Unabhängigkeit der Gerichte ebenfalls ein massgeblicher volkswirtschaftlicher Faktor ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es *Aufgabe der Justiz ist, die ihr im Rahmen des Rechts zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zum effizienten Handeln auszuschöpfen*, mit dem Ziel, einen effektiven Rechtsschutz und ein hohes Ausmass an volkswirtschaftlichem Nutzen herbeizuführen.

2.3 Die Arbeitsergebnisse der Justiz lassen sich als Produkte darstellen

Die *Produktorientierung*, d.h. die Definition von Leistungseinheiten der Verwaltung als Produkte, zählt zu den Kernelementen von WOV.³⁶ Anders als in Deutschland³⁷ wurde bisher in der schweizerischen Diskussion zu WOV in der Justiz die grundsätzliche Möglichkeit der Produktorientierung in der Justiz, d.h. die Möglichkeit und Sinnhaftigkeit, die Arbeitsergebnisse der Justiz in der Form von Produkten festzuhalten, nicht grundsätzlich bestritten. Die schweizerische Lehre erachtet die Produktorientierung der Justiz grundsätzlich als zulässig³⁸. Die Praxis zeigt überdies, dass sich eine Produktsteuerung auch im Bereich der Justiz bewähren kann.³⁹ Die Tatsache, dass diese Frage an der Fachtagung nicht bzw. nur implizit thematisiert wurde, bestätigt diesen Befund.

Bei der *Definition von Produkten* und Produktgruppen im Bereich der Justiz gilt es allerdings folgendes zu beachten:

- Auch wenn sich die Gliederung und die Definition von Produkten und Produktgruppen im Bereich der Justiz im Wesentlichen aus der Verfahrensgesetzgebung ergibt⁴⁰ und oft auf den ersten Blick evident scheint, ist sie *methodisch anspruchsvoll*. Auch im Bereich der Gerichte muss darauf geachtet werden, dass schlichte Tätigkeiten und Teilprozesse nicht als Produkt be-

³⁶ Vgl. KUNO SCHEDLER/ISABELLA PROELLER, *New Public Management*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2003, S. 125 (zur Eigenschaft des Produkts vgl. S. 127 ff., zur Methodik der Produktdefinition S. 131 ff.); vgl. auch die Einleitung von DANIEL KETTIGER in diesem Band, Ziffer 2.3; ANDREAS VOSSKUHLE, Das „Produkt“ der Justiz, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 37.

³⁷ Vgl. HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 240; gegen eine Produktorientierung z.B. REINHARD BÖTTCHER, Die Produkte der Justiz, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 27 ff., insbesondere S. 33; VOSSKUHLE (Fn. 36), S. 35 ff.; anderer Auffassung z.B. RÖHL (Fn. 21), S. 224.

³⁸ Vgl. MAIER (Fn. 20), S. 139 ff. und 362 ff.; Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 28 f.; *Modernes Management in der Justiz* (Fn. 21), S. 7658 ff.; implizit auch RICHLI (Fn. 19) sowie ANDREAS LIENHARD in diesem Band.

³⁹ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 28f.; HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffer 9.

⁴⁰ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 28; RÖHL (Fn. 21), S. 224.

zeichnet werden⁴¹, dass Produkte somit das Ergebnis einer nach aussen gerichteten, in sich abgeschlossenen Justiztätigkeit darstellen. Die nach aussen gerichtete Leistung als Ergebnis eines Gerichtsverfahrens erschöpft sich dabei bei einer gesamtheitlichen Betrachtung meist nicht in der Ausstellung eines schriftlichen, begründeten Urteils und enthält neben quantitativen insbesondere auch qualitative Merkmale⁴². Die Justiz kann hier bei der Produktdefinition an die Erfahrungen und Erkenntnisse bei anderen Humandienstleistungen, beispielsweise der Sozialarbeit oder der Bildung anknüpfen.

- Gewisse (Leistungs-)Indikatoren können sich – je nach dem, ob sie für die Justizverwaltung oder die Rechtsprechung⁴³, als Ist- oder als Soll-Werte und für verbindliche Vorgaben oder unverbindliche Planungswerte eingesetzt werden⁴⁴ – bei ihrer Anwendung als mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar erweisen.⁴⁵ Es empfiehlt sich deshalb, bei der Produktdefinition im Justizbereich sämtliche Indikatoren in einer Art Simulation daraufhin zu prüfen, ob sie allenfalls zu einer *Beeinträchtigung der unabhängigen Rechtsprechung oder der Verfahrensrechte* der Beteiligten führen können.

3. Erkenntnisse zu ausgewählten Fragen

3.1 Qualität der richterlichen Arbeit⁴⁶

Die *Qualitätsorientierung* gehört zu den vielschichtigsten und heikelsten Aspekten von WOV in der Justiz. Damit die Frage beantwortet werden kann, ob und in welchem Umfang die Qualität der Leistungen der Justiz – insbesondere der richterlichen Arbeit – erfasst und beurteilt werden kann und darf, ist es notwendig, sich in grundsätzlicher Weise mit Begriff und Inhalt von Qualität in der Justiz zu befassen. Dieses Thema wurde zwar in jüngster Vergangenheit aus Anlass von WOV oder von anderen Reformbestrebungen in der Justiz in wissenschaftlichen Publikationen⁴⁷ – in Deutschland in grundlegender Weise auch in einem

⁴¹ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 28; vgl. eingehender zur Methodik SCHEDLER/PROELLER (Fn. 36), S. 127 ff.

⁴² In diesem Sinne auch VOSSKUHLER (Fn. 36), S. 46f.

⁴³ Vgl. ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2, Ziffer 6.

⁴⁴ Vgl. ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

⁴⁵ Vgl. etwa ANDREAS LIENHARD in diesem Band, 3.2 und 3.4; Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 30 ff.

⁴⁶ Vgl. zum Ganzen ausführlich auch den Bericht des Workshops A in diesem Band; vgl. weiter PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.6 und 4.7; REMO BORNATICO, Was sind gute Richter?, plädoyer 3/03, S. 29.

⁴⁷ Vgl. z.B. HOFFMAN-RIEM (Fn. 21), S. 240 f., 259 f.; SCHWEIZER (Fn. 32), S. 5 f.; STOLZ/GASS (Fn. 34); UWE BERLIT, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängig-

Positionspapier des Deutschen Richterbundes⁴⁸ – wiederholt aufgegriffen, die Frage, ob und wie weit ein Qualitätsmanagement oder die Festlegung von Qualitätsindikatoren im Rahmen von WOV in der Justiz rechtlich zulässig sind, wurde aber bisher nie abschliessend beantwortet. Weiter finden sich wenig konkrete Fallbeispiele von zulässigem bzw. unzulässigem Qualitätsmanagement⁴⁹. Diese Unsicherheit prägte teilweise auch die Diskussionen an der Fachtagung.

Der rein betriebswirtschaftliche Ansatz, Qualität aus den Parametern Zufriedenheit und Anforderungen der Kundinnen und Kunden zu definieren, greift hier zu kurz.⁵⁰ Um die komplexe Frage strukturiert anzugehen, was Qualität in der Justiz konkret bedeutet, kann zuerst einmal auf den „klassischen“ Ansatz des Qualitätsmanagements zurückgegriffen werden, Dienstleistungsqualität nach den Aspekten Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu beurteilen⁵¹, wobei beachtet werden muss, dass Dienstleistungsqualität besonders von der Immaterialität der erbrachten Leistung und von einer gewissen Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsum geprägt wird⁵². Ausgehend von diesem Ansatz beschreibt etwa Harald Klein⁵³ die Qualität der Justiz gegliedert nach Ergebnisqualität, Organisations-

keit und RichterInnenbild, Kritische Justiz 1999, S. 64 f.; HARALD KLEIN, Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 55 ff.; KLAUS F. RÖHL, Fehler in Gerichtsentscheidungen, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 67 ff.; HELMUT SCHNELLENBACH, Kriterien der Bewertung richterlicher Leistung, Recht im Amt 1999, S. 161 ff.; Modernes Management in der Justiz (Fn. 21), S. 7662 ff.

⁴⁸ Vgl. Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 15. November 2002, DRiZ 2003, S. 8 ff.; vgl. dazu auch WOLFGANG SPINDLER, Warum diskutieren wir über „Qualität in der Justiz“, DRiZ 2002, S. 78 ff.

⁴⁹ Vgl. eine der wenigen Ausnahmen bei JÜRGEN BRAND, Benchmarking in der nordrhein-westfälischen Sozialgerichtsbarkeit. Ein Erfahrungsbericht, in: Helmuth Schulze-Fielitz/Carsten Schütz (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung Beiheft 5, Berlin 2002, S. 99 ff.

⁵⁰ In diesem Sinne auch KLEIN (Fn. 47), S. 59.

⁵¹ Vgl. z.B. INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.), Qualitätsmanagement und lernende Organisation in der Landesverwaltung, Stuttgart 1999, S. 30.

⁵² Vgl. GERD F. KAMISKE/JÖRG-PETER BRAUER, Qualitätsmanagement von A bis Z, 3. Aufl., München/Wien 1999, S. 59 f.

⁵³ KLEIN (Fn. 47), S. 59 ff.

qualität, Verfahrensqualität, Strukturqualität und Potenzialqualität⁵⁴. Kuno Schedler und Isabella Proeller folgen mit Blick auf WOV dem eher pragmatischen Ansatz von David A. Garvin⁵⁵ und nehmen eine Kategorisierung in produktbezogene, kundenbezogene, prozessbezogene, wertbezogene und politische Qualität vor.⁵⁶ Für eine Verwendung in der WOV-Steuerung scheinen die erwähnten Ansätze allerdings nicht hinreichend geeignet zu sein, da auf Grund der vorherrschenden *Ergebnisorientierung* (Wirkungs- und Leistungsorientierung) die Struktur- und die Prozessqualität – unter WOV Aspekte der betrieblichen Freiheit – hier nur indirekt interessieren. Bei der Entwicklung von Qualitätsmerkmalen bzw. -indikatoren für die Justiz im Rahmen der Fachtagung wurde deshalb eine Ergebnisbeurteilung aus der Sicht der beteiligten Interessengruppen (Kunden-, Mitarbeiter- und Umweltperspektive⁵⁷) gegliedert nach politische Aufsichtsbehörden/Öffentlichkeit, Prozessparteien, urteilende Richterinnen und Richter sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter/betriebliche Rahmenbedingungen vorgenommen.⁵⁸ Auf diese Weise gelingt eine auf WOV ausgerichtete Beschreibung der Qualität richterlicher Arbeit, die – wie erwähnt – allerdings bewusst prozess- und strukturbedingte Qualitätsaspekte vernachlässigt.

Bezogen auf WOV kann zur Qualität der Justiz im Ergebnis folgendes festgehalten werden:⁵⁹

- „Gute Justiz“ kann nicht mit einigen wenigen Merksätzen umschrieben werden, sondern ist vom Erfüllungsgrad einer *breiten Palette unterschiedlicher Kriterien* abhängig.
- Es gibt *aussagekräftige Indikatoren* für die Qualität der Gerichtstätigkeit. Diese sind allerdings oft nicht oder nur indirekt mess- bzw. erfassbar und können bzw. dürfen sich nicht auf ein bestimmtes einzelnes Urteil beziehen.
- Die Qualität richterlicher Arbeit kann und darf im Rahmen von WOV gemessen werden, sofern die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt, geeignete Ziele und Indikatoren mit verschiedener Ausprägung definiert werden und zweckmäßige Instrumente eingesetzt werden.

⁵⁴ Die Potenzialqualität umfasst – neben technischen Möglichkeiten – insbesondere die fachliche Qualifikation, die soziale Kompetenz und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. KLEIN [Fn. 47], S. 61; KAMISKE/BRAUER [Fn. 52], S. 61).

⁵⁵ DAVID A. GARVIN, What does Product Quality really mean?, Sloan Management Review, Herbst 1984, S. 25 ff.

⁵⁶ Vgl. SCHEDLER/PROELLER (Fn. 36), S. 69 f.; vgl. auch KAMISKE/BAUER (Fn. 52), S. 161 ff.

⁵⁷ Vgl. auch THILO PFEIFER, Qualitätsmanagement, 3. Aufl., München/Wien 2001, S. 16.

⁵⁸ Vgl. Bericht des Workshops A in diesem Band, Ziffer 3 und 4.

⁵⁹ Vgl. auch Bericht des Workshops A in diesem Band, Ziffer 5.

Zudem zeichnet sich ab, dass nach schweizerischer Rechtsauffassung und schweizerischem Richterbild *losgelöst von WOV* die folgenden qualitätssichernden Massnahmen in der Justiz als zulässig, geeignet und notwendig erachtet werden:

- *Präselektion bei der Wahl und Wiederwahl:* Als Qualitätssicherungsmassnahme scheint sich immer mehr zu etablieren, dass ein Fachgremium die Wahlvorschläge für Richterinnen- und Richterwahlen hinsichtlich der fachlichen Eignung⁶⁰ der Kandidatinnen und Kandidaten begutachtet und zu Händen der Wahlbehörde entsprechende Empfehlungen abgibt.⁶¹ Voraussetzung dafür ist allerdings das Bestehen transparenter Beurteilungskriterien.⁶² Offenbar entspricht dies teilweise auch der Auffassung in Deutschland⁶³.
- *Aus- und Weiterbildung:* Ein weiteres grundlegendes Element der Qualität von Justiz ist die Aus- und Weiterbildung von Richterinnen und Richtern.⁶⁴ Dabei stehen insbesondere nicht nur juristische Bereiche, sondern Aspekte wie Verhandlungsführung, Entscheidungsfindungsmethodik oder psychologische Fragen im Vordergrund. Diesbezüglich besteht bereits heute ein Angebot der Stiftung für die Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter⁶⁵, das im Ausbau begriffen ist. Zudem besteht das Projekt eines Instituts für Judikative an der Universität Luzern.
- *Qualitätszirkel:* Das Instrument der Qualitätszirkel wird für Richterinnen und Richter allgemein als geeignet und zulässig betrachtet.⁶⁶ Dies bestätigen zudem erste Erfahrungen, z.B. in Hamburg⁶⁷ und beim Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich⁶⁸.

⁶⁰ Beispiele für objektive, fachliche Kriterien vgl. KIENER (Fn. 14), S. 263 ff.

⁶¹ Vgl. z.B. KIENER (Fn. 14), S. 277; SCHWEIZER (Fn. 32), S. 6; vgl. auch Bericht des Workshops A, Ziffer 1.

⁶² Vgl. KIENER (Fn. 14), S. 276 f.

⁶³ Vgl. Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 15. November 2002, Ziffer II/4, DRiZ 2003, S. 10.

⁶⁴ Vgl. z.B. STOLZ/GASS (Fn. 34), S. 174 ff.; SCHWEIZER (Fn. 32), S. 6; SPÜHLER (Fn. 33), S. 442; DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.5; Podiums- und Publikumsdiskussion in diesem Band, S. 159 ff.; für Deutschland vgl. insbesondere Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 15. November 2002, Ziffer IV, DRiZ 2003, S. 12.

⁶⁵ <<http://www.ch-iudex.ch>>.

⁶⁶ Vgl. z.B. HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 241; KLEIN (Fn. 47), S. 65 f.; Beschluss der Bundesvertreterversammlung vom 15. November 2002, Ziffer III/3, DRiZ 2003, S. 11; SPINDLER (Fn. 48), S. 78.

⁶⁷ Vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.9.

⁶⁸ Vgl. HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffer 7.

3.2 Kundinnen- und Kundenorientierung⁶⁹

Die Kundinnen- und Kundenorientierung gehört zu den wesentlichen Elementen von WOV⁷⁰. Dies gilt grundsätzlich auch für WOV in der Justiz⁷¹. Damit die Kundinnen- und Kundenorientierung im Rahmen von WOV und Qualitätsmanagement überhaupt umgesetzt werden kann, ist es aber unbedingt notwendig, von einem *klaren Kundenbegriff* auszugehen. Diesen zu finden ist nicht einfach.⁷² Ein Ansatz dazu könnte die folgende strukturierte Betrachtungsweise sein, welche einerseits klar zwischen der Wirkungs- und der Leistungsebene unterscheidet und andererseits auch innerhalb der Wirkungsebene eine Unterscheidung trifft zwischen unmittelbaren (Effect, Impact) und mittelbaren Wirkungen des staatlichen Handelns⁷³:

<i>Ebene</i>	<i>Anknüpfungspunkt</i>	<i>Qualitätsebene</i>	<i>Beispiel</i>
Outcome (Wirkung)	Auswirkungen der Justiztätigkeit auf die Gesellschaft	---	Generalprävention
Impact/Effect (Wirkung)	Von der Justiztätigkeit direkt betroffen oder mit der Justiz in Kontakt stehend	Ergebnisqualität	Spezialprävention, Resozialisierung
Output (Leistung)	Empfänger/in von Dienstleistungen der Justiz (z.B. Adressat/in des Urteils)	Dienstleistungsqualität	Urteilsbegründung, Angeordnete Therapie

⁶⁹ Vgl. zum Ganzen auch den Bericht des Workshops B in diesem Band.

⁷⁰ SCHEDLER/PROELLER (Fn. 36), S. 57 f., ordnen die Kundinnen- und Kundenorientierung den „strategischen Zielen des NPM“ zu.

⁷¹ Vgl. z.B. MAIER (Fn. 20), S. 171 ff. und 356.; HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 243.

⁷² Vgl. Bericht des Workshops B, Ziffer 2.2 und 3.1.

⁷³ Vgl. die Einführung von DANIEL KETTIGER in diesem Band, Ziffer 2.4.

Diese Kategorisierung steht im Einklang mit der WOV-Methodik, ermöglicht eine relativ klare Abgrenzung der einzelnen Kategorien unabhängig von deren rechtlichem Status und ist praktisch umsetzbar, insbesondere was die Definition von Indikatoren betrifft. Demgegenüber vermag die von Patrick Maier vorgenommene Kategorisierung des Kundenbegriffs⁷⁴ nicht zu befriedigen, weil einerseits der *enge Kundenbegriff* (aktiv- bzw. passiv legitimierte Prozessparteien) zu eng ist, wenn WOV über eine blosse, betriebswirtschaftlich definierte Leistungsorientierung der Gerichte hinaus gehen will, und weil andererseits der *weite Kundenbegriff* (gesamte Rechtsgemeinschaft) kaum fassbar ist und den verschiedenen Wirkungsebenen von Humandienstleistungen keine Rechnung trägt.

Weiter kann festgehalten werden, dass eine vermehrte Kundinnen- und Kundenorientierung der Justiz unabhängig von WOV eine Notwendigkeit darstellt. Die im Jahr 2000 durch das Obergericht des Kantons Bern durchgeführte Kundinnen- und Kundenbefragung⁷⁵ zeigt deutlich auf, welchen grossen Stellenwert die Atmosphäre in einem Verfahren hat. Dies mündet in der Schlussfolgerung: „Stimmung, Umgang, Menschlichkeit und Fairness in einem Justizverfahren sind ebenso bedeutend wie die fachliche Kompetenz der Beteiligten und das Ergebnis.“⁷⁶ Damit bestätigt die Untersuchung zahlreiche ältere Befunde⁷⁷, wonach die Zufriedenheit der Prozessparteien und damit die *Akzeptanz von Gerichtsurteilen* in erheblichem Mass davon abhängt, ob das Verfahren fair durchgeführt worden ist. Menschen, welche aus welchen Gründen auch immer mit der Justiz in Kontakt kommen, wollen von dieser auch als Menschen behandelt werden.⁷⁸ Letztlich geht es bei dieser Frage auch um die *Legitimation der Justiz*. Die Justiz bezieht zwar einen erheblichen Teil ihrer Legitimation aus dem Recht und aus der demokratischen Abstützung der Institution und der (gewählten) Richterinnen und Richter.⁷⁹ Als Erbringer von Humandienstleistungen bezieht aber auch die Justiz einen Teil ihrer Legitimation aus ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz⁸⁰.

⁷⁴ Vgl. MAIER (Fn. 20), S. 167.

⁷⁵ BEJUBE (Fn. 29).

⁷⁶ BEJUBE (Fn. 29), S. 17.

⁷⁷ Vgl. STEFAN TRECHSEL, *Gerechtigkeit im Fehlurteil*, ZStR 2000, S. 13; RICHLI (Fn. 19), S. 293 f.; ANDREAS VOSSKUHLE/GERNOT SYDOW, *Die demokratische Legitimation des Richters*, Juristen Zeitung 2002, S. 681, jeweils mit Hinweisen.

⁷⁸ In diesem Sinne auch BORNATICO (Fn. 46), S. 29; UELI HOFER in einem Interview in „Der Bund“ vom 29. Juni 2002, S. 29.

⁷⁹ In diesem Sinne MAIER (Fn. 20), S. 174 f.

⁸⁰ Vgl. MAIER (Fn. 20), S. 175; VOSSKUHLE/GERNOT (Fn. 77), S. 674, 681 und 682; grundsätzlich zur Anerkennung des Rechts als Grundlage zu dessen Geltung GUSTAV RADBRUCH, *Rechtsphilosophie*, Gesamtausgabe hg. v. Arthur Kaufmann, Bd. 2, Heidelberg 1993, S. 74.

Letztlich soll unter dem Aspekt der Kundinnen und Kundenorientierung kurz ein weiterer Fragenkomplex beleuchtet werden, der anlässlich der Fachtagung zur Sprache kam, der *Zugang zum Gericht* als solcher.⁸¹ Trotz einer grossen allgemeinen sozialen Offenheit bestehen für gewisse Bevölkerungsschichten auch heute diesbezüglich formale Barrieren, insbesondere was die *Kosten und die Gerichtssprache* betrifft. Letzteres ist gerade in einem grundsätzlich mehrsprachigen Land mit einem hohen Anteil an fremdsprachigen Mitbewohnerinnen und Mitbewohnern ein nicht zu unterschätzendes Problem. Aber auch für Schweizerinnen und Schweizer ist die Gerichtssprache oft kaum verständlich und stellt damit eine kaum überwindbare Hürde dar, sich Gerichtsverfahren für die Durchsetzung ihrer Rechtspositionen nutzbar zu machen. Können gewisse Bevölkerungsschichten aber die staatliche Justiz über längere Zeit nicht zur Streitschlichtung nutzen, sinkt dort die Akzeptanz der Justiz und es besteht die Gefahr, dass sie sich eigene Streitschlichtungsmethoden aneignen, die teilweise von den Vorstellungen des demokratischen Rechtsstaats erheblich abweichen können.

3.3 Nutzen und Grenzen von WOV-Instrumenten in der Justiz⁸²

Die Frage nach dem Nutzen und nach den Grenzen der WOV-Instrumente in der Justiz, die Frage also, ob sich die Einführung solcher Instrumente in einer Abwägung von Kosten und Nutzen für die Justiz lohnt, ist für den Entscheid über die Einführung solcher Instrumente von grosser Bedeutung. Erfahrungen am Jugendgericht Emmental-Oberaargau haben beispielsweise gezeigt, dass die Einführung einer WOV-Steuerung im Ergebnis eine positive Auswirkung hatten, dass aber der für die Durchführung des Pilotversuchs betriebene Aufwand – namentlich die Einführung einer KLR – in der Anfangsphase die Kapazitätsgrenze des Gerichts strapazierte.⁸³

Die Erfahrungsberichte aus dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich⁸⁴ und aus der Hamburger Justiz⁸⁵ zeichnen ein positives Bild. Dieses Bild und der Befund des Workshop C, dass „der Nutzen den Aufwand rechtfertigt und sogar übersteigt“⁸⁶, dürfen allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass wissenschaftliche Untersuchungen zu dieser Thematik bis heute fehlen. Ob sich die Einführung neuer Steuerungs- und Führungsinstrumente in der Justiz lohnt, kann damit

⁸¹ Vgl. dazu das Votum von RAINER J. SCHWEIZER in der Podiums- und Plenumsdiskussion; vgl. dazu auch HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 76 ff.

⁸² Vgl. zum Ganzen auch den Bericht des Workshops C.

⁸³ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 3.

⁸⁴ Vgl. HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffer 9; Bericht des Workshops C, Ziffer 3.

⁸⁵ Vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 4.

⁸⁶ Bericht des Workshops C, Ziffer 5.

erst abschliessend beurteilt werden, wenn weitere Gerichte Erfahrungen mit WOV-Instrumenten gemacht und diese systematisch ausgewertet haben.

3.4 Stellung der Informatik bei der Modernisierung der Justiz

Die Stellung der Informatik bei der Modernisierung der Justiz hat sich im Rahmen der Fachtagung immer mehr zu einem wesentlichen Thema entwickelt.⁸⁷ Eine adäquate Informatikausstattung und Informatikunterstützung scheint demnach ein *entscheidender Erfolgsfaktor* für ein modernes Gerichtsmanagement und damit auch für die Einführung von WOV in der Justiz zu sein. Das Erfordernis von Informatikunterstützung geht dabei über das für den Betrieb einer KLR erforderliche Finanzinformationssystem hinaus. Wesentlich ist dabei, dass sich die Justizfunktionen nicht den Restriktionen der Hard- und Software unterordnen müssen, sondern dass die Informatik in den Dienst der Justiz gestellt wird und dass entsprechende fachspezifische Anwendungen entwickelt werden, die den Bedürfnissen der Justizbehörden optimal entsprechen und diese in ihrer Tätigkeit unterstützen.⁸⁸

3.5 Führung als Element des Gerichtsalltags⁸⁹

Mit dem zunehmend höheren Leistungs- und Effizienzdruck ist Führung auch an den Gerichten zu einem Thema geworden. Die Mehrzahl der jüngeren Justizreformen hatten entweder zum Ziel, die Führungsstrukturen in der Justiz zu ändern oder führten in der Folge zur Schaffung neuer Führungsstrukturen.⁹⁰ Der Bedarf nach Führung in der Justiz wird zunehmend steigen. Dies erfordert in den Gerichten – wo solche nicht schon bestehen – formale Führungsstrukturen⁹¹. Informelle Führungsstrukturen vermögen nicht mehr zu genügen, weil klare Regelungen der

⁸⁷ Vgl. HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffer 5 und Ziffer 6; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.5; DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.7; vgl. auch Projekt „Justiz 2000“, Ziele und Stand des Projekts, Bericht der Justizbehörde der Freien Hansestadt Hamburg vom 15. Mai 1997, in: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform, der Justizverwaltung, Baden-Baden 1998, S. 115 ff.

⁸⁸ In diesem Sinne auch DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.7; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.5; HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 245 f.

⁸⁹ Vgl. zum Ganzen auch den Bericht des Workshops C.

⁹⁰ Vgl. URS HODEL in diesem Band, Ziffer 2.4.3; vgl. HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band, Ziffern 3, 4 und 6; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 3; DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffern 2.2, 3.4 und 3.5; Evaluation der Justizreform im Kanton Bern, dargestellt im Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 10 f.

⁹¹ Vgl. den Bericht des Workshops C; damit bestätigt sich die vom Verfasser bereits vor der Tagung gemachte Feststellung (vgl. DOMINIQUE STREBEL, Brutstätten für Intrigen, Die Weltwoche vom 29. Februar 2003, S. 29).

Verantwortlichkeit fehlen⁹². Wenn die Gerichte ein bestehendes Führungsvakuum zudem nicht selber beheben, so besteht die Gefahr, dass Aufsichts- und Oberaufsichtsorgane die Lücke auszufüllen beginnen.⁹³

Führung in der Justiz steht in einem latenten Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit.⁹⁴ Die organisatorische Einbindung der Justiz in den politisch-administrativen Apparat des Staates⁹⁵ erfordert einerseits auch für die Justiz und in der Justiz Führung und Führungsstrukturen. Führungs- und Aufsichtsstrukturen⁹⁶ sind zur Sicherstellung einer effizienten und effektiven Rechtspflege sowie zur Sicherstellung der recht- und ordnungsgemässen Verwendung der staatlichen Mittel durch die Justiz zwingend notwendig. Führung findet denn auch heute in den Gerichten bereits statt, beispielsweise durch die Zuteilung von Geschäften durch die Gerichtspräsidien, durch die Dienstaufsicht oder durch nicht bindende Vorgaben in der Form von Kreisschreiben und Weisungen⁹⁷. Andererseits gilt auf Grund der richterlichen Unabhängigkeit in der Justiz selbst im intraorganen Verhältnis, dass jede Anleitung durch eine übergeordnete Behörde, wie im Einzelfall zu entscheiden ist, unzulässig ist,⁹⁸ es sei denn, sie erfolge in einem förmlichen Rechtsmittelverfahren. Hier bedarf es im konkreten Einzelfall des Abwägens im Sinne einer Optimierung der Justizfunktion im demokratischen und rechtsstaatlichen Kontext. Ansätze hinsichtlich der WOV-Steuerung finden sich beispielsweise bei Andreas Lienhard⁹⁹.

Letztlich bedarf es für eine sachgerechte und wirksame Führung in der Justiz der entsprechenden Ausbildung der leitenden Richterinnen und Richtern sowie geeigneter Führungsinstrumente.¹⁰⁰ WOV bietet hierzu eine ganze Palette von Instrumenten an, welche die bestehenden Führungsinstrumente in der Justiz ergänzen oder ersetzen können.

⁹² Vgl. den Bericht des Workshops C.

⁹³ Vgl. den Bericht des Workshops C.

⁹⁴ Vgl. den Bericht des Workshops C.

⁹⁵ Zum Spannungsverhältnis zwischen organisatorischer Einbindung und richterlicher Unabhängigkeit vgl. auch BERLIT (Fn. 13), S. 139 f. und 150 ff.; GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Reform der Justizverwaltung, Baden-Baden 1998, S. 224 ff.

⁹⁶ Zum Spannungsverhältnis zwischen Justizaufsicht und richterlicher Unabhängigkeit ausführlich KIENER (Fn. 14), S. 294 ff., insbesondere auch S. 295 f.

⁹⁷ Vgl. dazu ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

⁹⁸ Vgl. dazu ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

⁹⁹ Vgl. dazu ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

¹⁰⁰ Vgl. den Bericht des Workshops C.

4. Offene Fragen

4.1 Leistungsbeurteilung von einzelnen Richterinnen und Richtern

In der noch jungen Diskussion zu WOV in der Justiz wurde in der Schweiz – teilweise gestützt auf Lehrmeinungen in Deutschland¹⁰¹ – bisher überwiegend die Auffassung vertreten, dass sich Leistungsindikatoren nicht auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen dürfen, d.h. dass das WOV-Instrumentarium nicht zu einer Messung und Beurteilung der Leistungen einzelner Richterinnen und Richter genützt werden darf, weil sonst die richterliche Unabhängigkeit verletzt würde.¹⁰² Diese strikte Auffassung wurde im Rahmen der Fachtagung verschiedentlich kritisiert.¹⁰³ Die Praxis an schweizerischen Gerichten ist bezüglich der Führung von Statistiken, die sich auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen, offenbar weit grosszügiger.¹⁰⁴

Die in der These 2¹⁰⁵ festgehaltene Auffassung muss revidiert werden: Eine auf eine optimale Gewährleistung von Rechtsschutz und auf eine effektive Rechtsprechung ausgerichtete Justiz muss als *internes Führungsinstrument* auch die Erfassung der Leistung einzelner Richterinnen und Richter und entsprechende Leistungsvergleiche zulassen. Leistungsindikatoren dürfen sich damit in diesem Rahmen auch auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen, allerdings nur in der Form von Ist-Werten im Rahmen eines Controllings und von mitschreitender und nachträglicher Kontrolle, und nicht im Sinne von verbindlichen Leistungsvorgaben. Weiter darf sich die Leistungserfassung grundsätzlich nicht auf einzelne Verfahren beziehen. Unter Einhaltung dieser Rahmenbedingungen wird der Kern der richterlichen Unabhängigkeit, das verfassungsimmanente Einmischungsverbot auf die Rechtsprechung im Einzelfall¹⁰⁶, nicht verletzt. Eine Leis-

¹⁰¹ Z.B. UWE BERLIT (Fn. 47), S. 58 ff.; Voss (Fn. 20), S. 384 f.; WOLFGANG BERENS et al., Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der nordrhein-westfälischen Justiz, Controlling 2/1999, S. 64; anderer Auffassung z.B. SCHNELLENBACH (Fn. 47), S. 161 ff.

¹⁰² Vgl. These 2 in der Einleitung von DANIEL KETTIGER in diesem Band, Ziffer 4.2; in diesem Sinne auch Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 30; ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz; Berner Habil. (erscheint voraussichtlich 2003); differenzierend DERS. in diesem Band, Ziffer 3.4; KETTIGER/LIENHARD (Fn. 7), S. 28; MAIER (Fn. 20), S. 43, 357, 358; ansatzweise auch PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 4.3 und 4.4; anderer Auffassung STOLZ/GASS (Fn. 34), S. 173 und 177.

¹⁰³ Vgl. den Bericht des Workshops C; Podiums- und Publikumsdiskussion.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. das Votum von Bruno Huber in der Podiums- und Publikumsdiskussion.

¹⁰⁵ Einleitung von DANIEL KETTIGER in diesem Band, Ziffer 4.2.

¹⁰⁶ Vgl. KIENER (Fn. 14), S. 235 f.

tungsbeurteilung einer Richterin bzw. eines Richters kann sich überdies auch aus dienstrechtlichen Gründen aufdrängen.

Damit stellt sich aber die Frage, ob und in welchem Umfang gerichtsinterne Leistungsvergleiche auch parlamentarischen Justizaufsichtsbehörden zur Verfügung stehen sollen. In begründeten Ausnahmefällen – z.B. im Rahmen von aufsichtsrechtlichen Untersuchungen aus besonderem Anlass – sollten diese Daten auch den mit der Oberaufsicht über die Justiz beauftragten parlamentarischen Kommissionen zur Verfügung stehen.¹⁰⁷ Weiter sollten im Zusammenhang mit Wiederwahlen eine geeignete Auswahl von richterinnen- und richterspezifischen Indikatoren jenem Gremium zur Verfügung stehen, das die Wahlen zu Händen des Parlaments vorbereitet (nicht jedoch dem Parlament selber)¹⁰⁸. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Postulat der Qualitätssicherung in der Justiz¹⁰⁹, sondern auch aus dem Rechtsgleichheitsgebot: Wenn sich Personen, die sich neu zur Wahl als Richterinnen und Richter stellen, einer Beurteilung hinsichtlich ihrer Eignung zum Richteramt unterziehen müssen, so muss auch eine Beurteilung der sich im gleichen Wahlakt zur Wiederwahl stellenden Richterinnen und Richter erfolgen.

4.2 WOV-Gesamtreform vs. schrittweise Modernisierung

Aus den Beiträgen zur Fachtagung wird deutlich, dass es grundsätzlich zwei Wege hin zu einer vermehrt leistungs- und wirkungsorientierten Justiz gibt. Einerseits kann – wie im Kanton Aargau¹¹⁰ und auf theoretischer Ebene im Kanton Bern¹¹¹ – versucht werden, ein bestehendes WOV-Modell für die Justiz zu adaptieren und in der Justiz gesamthaft einzuführen. Andererseits können – wie das Beispiel des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich zeigt¹¹² – die für die Justiz notwendigen Führungs- und Managementinstrumente auch einzeln, Schritt für Schritt eingeführt werden. Beim Projekt Justiz 2000 in Hamburg liegt gar eine Mischung dieser Ansätze vor: Das Projekt Justiz 2000 versteht sich als Teil der Hamburger Verwaltungsmodernisierung, es geht darum, die Elemente des Neuen Steuerungsmodells soweit möglich und sinnvoll für die Justiz nutzbar zu machen¹¹³. Das Projekt folgte denn auch einer Gesamtstrategie, auch wenn die zehn

¹⁰⁷ Vgl. auch LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.4 sowie das Votum von Andreas Lienhard in der Podiums- und Publikumsdiskussion.

¹⁰⁸ Ähnlich auch Andreas Lienhard in der Podiums- und Publikumsdiskussion.

¹⁰⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 3.1.

¹¹⁰ Vgl. dazu den Beitrag von URS HODEL in diesem Band.

¹¹¹ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), insbesondere S. 52 ff.

¹¹² Vgl. den Beitrag von HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band.

¹¹³ Vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer. 2.2; Projekt „Justiz 2000“ (Fn. 87), S. 45.

Reformthemen¹¹⁴ an sich auch je einzeln umgesetzt werden könnten. Gleichzeitig wird aber gerade durch die Gliederung in die zehn Reformthemen auch die Politik der „kleinen Schritte“ verfolgt¹¹⁵.

Welcher Weg zu beschreiten ist, muss im Einzelfall insbesondere an Hand der folgenden Kriterien entschieden werden:

- Stand von Führung und Management in der Justiz
- Kultur und Innovationsfreudigkeit der betroffenen Justizbehörde.
- Bedarf nach Integration in eine gesamtstaatliche WOV-Reform

Letztlich wird es allerdings notwendig sein, für die Justiz ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes *gesamtheitliches, integratives Steuerungs- und Führungsmodell* zu finden.¹¹⁶ Und diesbezüglich bietet sich insbesondere das WOV-Steuerungsmodell an, weil dieses wie kaum ein anderes Staatssteuerungs- und Verwaltungsführungsmodell die Leistungssteuerung, die Steuerung der Finanzen und gesamtstaatliche strategische Ausrichtungen miteinander verbinden kann. Eine Alternative wäre, für die Justiz aus den im Rahmen von WOV gewonnenen Erkenntnissen ein eigenständiges, allenfalls einem völlig anderen Ansatz folgendes Steuerungs- und Führungsmodell zu entwickeln.

4.3 Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung in der Justiz

Kaum Gegenstand der Tagung aber dennoch eine offene Frage, die hier Erwähnung finden muss, ist die Frage der Wirkungsorientierung und Wirkungsmessung in der Justiz.¹¹⁷ Das Erfassen und Steuern der Wirkungen des staatlichen Handelns ist anspruchsvoll und stellt ganz allgemein erhebliche methodische Probleme¹¹⁸. Eines der Hauptprobleme sind dabei teilweise fehlende Kausalketten zwischen der staatlichen Leistung (Output) und deren Auswirkung auf die Gesellschaft (Outcome).¹¹⁹ Für den Justizbereich stellen sich diese Fragen noch in verschärfter Form. So ist im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege das materielle

¹¹⁴ Vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 3.3.

¹¹⁵ Projekt „Justiz 2000“ (Fn. 87), S. 46.

¹¹⁶ In diesem Sinne auch VOSSKUHLE (Fn. 36), S. 51 f.

¹¹⁷ Angeschnitten wird das Thema im Beitrag von URS HODEL in diesem Band, Ziffer 3.4.3.

¹¹⁸ Vgl. dazu DANIEL BRÜHLMEIER et al., Politische Planung, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 49 ff. und 74 ff.; JAN W. SCHRÖDER/DANIEL KETTIGER, Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229, Stuttgart 2001, S. 14.

¹¹⁹ Vgl. BRÜHLMEIER et al. (Fn. 118), S. 74 ff.; SCHRÖDER/KETTIGER (Fn. 118), S. 14; zur Leistungs-Wirkungs-Kette vgl. auch die Einleitung von DANIEL KETTIGER zu diesem Band, Ziffer 2.4.

Recht – ab dem Inkrafttreten der Bundesjustizreform auch das Verfahrensrecht – weitgehend Sache des Bundes, so dass dem kantonalen Gesetzgeber für die an sich zulässige Wirkungssteuerung durch Gesetz kein Spielraum bleibt¹²⁰. Da die Tätigkeit der Gerichte der Durchsetzung des materiellen Rechts dienen, sind die Wirkungen der Justiz mit den Wirkungen des staatlichen Handelns in einem bestimmten Sachbereich gekoppelt und der Justiztätigkeit kommt insofern keine selbstständige Bedeutung zu.¹²¹ Soweit Wirkungsziele spezifisch rechtspolitisch ausgestaltet sind (z.B. Wahrung des Rechtsfriedens, Garantieren der Rechtssicherheit, Sicherstellen des rechtmässigen Handelns der Verwaltung, Fortbildung des Rechts) ist die Zielerreichung kaum feststellbar, da es – zumindest nach heute verfügbaren Erkenntnissen – keine messbaren gesellschaftlichen Zustände und Verhaltensweisen gibt, die kausal zuverlässig eine Aussage über die Zielerfüllung Auskunft geben.¹²² Deshalb ist es auch schwierig, für die Justiz taugliche Wirkungsindikatoren zu finden.¹²³ Mithin wurde auch schon die Frage aufgeworfen, ob die Justiztätigkeit einer Wirkungssteuerung überhaupt zugänglich sei.¹²⁴

Der Gedanke einer Wirkungssteuerung bzw. der Wirkungsorientierung in der Justiz sollte allerdings nicht voreilig verworfen werden. Der Verzicht auf eine Wirkungsorientierung und die damit verbundene Beschränkung auf eine Leistungsorientierung der Gerichte könnte nämlich zu einer Vernachlässigung der Gemeinwohlorientierung führen.¹²⁵ Es ist nicht auszuschliessen, dass vermehrte Anstrengungen der Sozialforschung im forensischen Bereich und die Umlegung bekannter ökonomischer und psychologischer Handlungsmodelle es auch im Bereich der Justiz ermöglichen, direkte Zusammenhänge zwischen Output und einzelnen Wirkungsindikatoren herzustellen. Immerhin scheint es ja möglich zu sein, einen direkten Zusammenhang zwischen erlebter richterlicher Unabhängigkeit und Wohlstand herzustellen¹²⁶. Weiter wäre zu untersuchen, ob auch im Justizbereich bestimmte Outcomes als Summe von (leichter erfassbaren) Im-

¹²⁰ Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 42; KETTIGER/LIENHARD (Fn. 7), S. 26.

¹²¹ Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 43; KETTIGER/LIENHARD (Fn. 7), S. 26.

¹²² Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 43; KETTIGER/LIENHARD (Fn. 7), S. 26.

¹²³ Vgl. z.B. ANDREAS LIENHARD, *Modernes Management in der Justiz. Erfahrungen aus einem NPM-Pilotprojekt im Kanton Bern*, unipress 117/Juni 2003, S. 32; Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 31.

¹²⁴ Vgl. KETTIGER/LIENHARD (Fn. 7), S. 26; im Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 12), S. 43 wird empfohlen, „bei einer allfälligen Einführung eines neuen Steuerungsmodells für die Gerichte auf die Wirkungssteuerung und damit auch auf Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren in den Produktgruppen zu verzichten“; die Wirkungsprüfung solle im Rahmen von Gesetzesbewertungen stattfinden.

¹²⁵ Vgl. MAIER (Fn. 20), S. 369 f.

¹²⁶ FELD/VOIGT (Fn. 35), S. 1 und 4.

pacts/Effects dargestellt werden könnten, wie dies im Sozialbereich teilweise der Fall ist¹²⁷. Hinsichtlich der Wirkungsorientierung in der Justiz besteht somit noch erheblicher Forschungsbedarf.

5. Überprüfung der Thesen zu WOV in der Justiz

5.1 Einleitung

Im Vorfeld der Tagung hat der Verfasser versucht, auf Grund von Äusserungen in der Lehre und von Praxiserfahrung den bisherigen Wissensstand zu WOV in der Justiz in Thesen zusammenzufassen, die das Gerüst zu einem WOV-Steuerungsmodell für die Justiz bilden könnten.¹²⁸ Die Thesen wurden im Rahmen der Fachtagung implizit und explizit¹²⁹ zur Diskussion gestellt.

Diese Thesen sollen nachfolgend im Lichte der Erkenntnisse der Fachtagung verifiziert bzw. falsifiziert und wenn nötig neu formuliert werden. Die überarbeiteten Thesen sollen *Grundlage für die Weiterführung des wissenschaftlichen Dialogs* zum Thema von WOV in der Justiz bilden. Gleichzeitig sollen sie – als Konzentrat des heutigen Stands der Wissenschaft – als *Grundlage für die praktische Umsetzung von WOV* in der Justiz dienen.

5.2 Überarbeitete Thesen

These 1:

Parlament, Regierung und Verwaltung dürfen den Gerichtsbehörden im WOV-Steuerungsprozess¹³⁰ keine verbindlichen Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen. Vereinbarungspartner kann nur eine obere Justizbehörde sein.

Diese These kann, soweit die Rechtsprechung betreffend, unverändert belassen werden¹³¹.

¹²⁷ SCHRÖDER/KETTIGER (Fn. 118), S. 15.

¹²⁸ Vgl. die Einleitung von DANIEL KETTIGER zu diesem Band, Ziffer 4.

¹²⁹ Vgl. etwa PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.

¹³⁰ Zum WOV-Steuerungsprozess gehören die mittelfristige Planung (z.B. Aufgaben- und Finanzplan bzw. Konsolidierter Aufgaben- und Finanzplan [KEF]), der Allokationsprozess (Budget bzw. Voranschlag), Leistungsaufträge sowie das zugehörige Controlling. Nicht zum WOV-Steuerungsprozess gehört die Rechtsetzung.

¹³¹ Vgl. dazu auch ANDREAS LIENHARD in diesem Band; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.1.

These 1 (überarbeitet):

Parlament, Regierung und Verwaltung dürfen den Gerichtsbehörden im WOV-Steuerungsprozess, soweit die Rechtsprechung betreffend, keine verbindlichen Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen. Vereinbarungspartner kann nur eine obere Justizbehörde sein.

These 2:

Wirkungs- und Leistungsvorgaben, das zugehörige Controlling sowie Benchmarking dürfen sich nur auf Organisationseinheiten (Gerichte, Kammern), nicht auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen.

Diese These bedarf im Lichte der Diskussionen einer Differenzierung dahingehend, dass eine auf eine optimale Gewährleistung von Rechtsschutz und auf eine effektive Rechtsprechung ausgerichtete Justiz als internes Führungsinstrument auch die Erfassung der Leistung einzelner Richterinnen und Richter und entsprechende Leistungsvergleiche zulassen muss, allerdings nur in der Form von Ist-Werten (vgl. vorstehend Ziffer 4.1). Die These kann neu wie folgt formuliert werden:

These 2 (überarbeitet):

Wirkungs- und Leistungsvorgaben, das zugehörige Controlling sowie Benchmarking dürfen sich im Staatssteuerungsprozess grundsätzlich nur auf Organisationseinheiten (Gerichte, Kammern), nicht auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen. Als justizinternes Führungsinstrument sowie – beschränkt auf ausgewählte, geeignete Indikatoren – zur Selektion im Rahmen der periodischen Wiederwahl dürfen auch die Leistungen einzelner Richterinnen und Richter erfasst und verglichen werden.

These 3:

Sollwerte¹³², die sich auf die Rechtsprechungsfunktion der Justiz beziehen, dürfen nur dann in (rechtlich) verbindlichen Planwerten bestehen, wenn sie durch Verfassung und Gesetz vorgegeben sind.

An dieser These sollte trotz vereinzelter Kritik¹³³ festgehalten werden, da sie offensichtlich der überwiegenden Lehrmeinung entspricht¹³⁴. Die These kann allerdings etwas umfassender und gleichzeitig positiv (statt als „Verbotsnorm“) formuliert werden:

¹³² In der älteren WOV-Terminologie findet sich für Wirkungs- und Leistungsvorgaben auch etwa der gleichbedeutende Begriff der „Standards“.

¹³³ Vgl. PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.3.

¹³⁴ Vgl. ANDREAS LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

These 3 (überarbeitet):

Sollwerte sind zulässig

- als (rechtlich) verbindliche Planwerte, die sich auf die Rechtsprechungsfunktion der Justiz beziehen, nur wenn sie durch Verfassung und Gesetz vorgegeben sind;
- als (rechtlich unverbindliche) Richtwerte, die sich auf die Rechtsprechungsfunktion beziehen;
- als (rechtlich) verbindliche Planwerte, die sich ausschliesslich auf die Justizverwaltung beziehen.

These 4:

Kostendeckungsgrade sind als Zielvorgaben problematisch und in Verbindung mit vom Gericht selbst festsetzbaren Einnahmen (Bussen, Verfahrenskosten) unzulässig.

Diese These stimmt im Grundsatz und kann deshalb trotz vereinzelter Kritik¹³⁵ unverändert belassen werden (vgl. auch vorstehend Ziffer 2.1).

These 4 (unverändert):

Kostendeckungsgrade sind als Zielvorgaben problematisch und in Verbindung mit vom Gericht selbst festsetzbaren Einnahmen (Bussen, Verfahrenskosten) unzulässig.

These 5:

WOV in der Justiz bedingt eine vermehrte Kundinnen- und Kundenorientierung der Justiztätigkeit.

Diese These trägt der Komplexität des Themas der Kundinnen- und Kundenorientierung rückblickend zu wenig Rechnung. Auf Grund der umfassenden Diskussionen an der Fachtagung¹³⁶ und einer abschliessenden Betrachtung (vgl. vorstehend Ziffer 3.2) muss festgehalten werden, dass eine vermehrte Kundinnen- und Kundenorientierung angesichts der Bedeutung der Akzeptanz für die Legitimation der Justiz – unabhängig von WOV – ein allgemeines Gebot der Zeit darstellt. WOV ist allerdings diesbezüglich besonders geeignet, weil sie das einzige Staats- und Verwaltungssteuerungsmodell ist, das sowohl eine kontinuierliche, integrierte Betrachtungsweise von Kundinnen- und Kundenorientierung, Leistungsorientierung und Qualität, als auch eine der politischen und der betrieblichen Rationalität zugängliche Positionierung der Kundinnen- und Kundenorientierung im Span-

¹³⁵ Vgl. PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.4; LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.2.

¹³⁶ Vgl. Bericht des Workshops B in diesem Band.

nungsfeld von Effizienz und Rechtsstaatlichkeit¹³⁷ erlaubt. Die These kann somit wie folgt neu formuliert werden:

These 5 (überarbeitet):

Die Legitimation der Justiz beruht zu einem erheblichen Teil auf ihrer Akzeptanz; somit besteht eine generelle Notwendigkeit zur vermehrten Kundinnen- und Kundenorientierung. WOV bietet als Staats- und Verwaltungssteuerungsmodell diesbezüglich optimale Möglichkeiten.

Weiter hat sich gezeigt, dass eine Umsetzung der Kundinnen- und Kundenorientierung zwingend eine klare Definition des Kundenbegriffs erfordert (vgl. vorstehend Ziffer 3.2):

These 5a (neu):

Die praktische Umsetzung der Kundinnen- und Kundenorientierung erfordert einen klaren Kundenbegriff sowohl auf der Leistungs- wie auf der Wirkungsebene.

These 6:

WOV in der Justiz stellt zwangsläufig die Frage nach der Qualität der richterlichen Arbeit.

Die Fachtagung hat bestätigt, dass die Qualität zu den vielschichtigsten und heikelsten Aspekten von WOV in der Justiz gehört. Auf Grund der Diskussion und der daraus folgenden Erkenntnisse kann die These 6 inhaltlich angereichert werden. Dabei ist zu beachten, dass die Diskussion um die Qualität der Justiz einerseits nicht zwangsläufig an WOV gebunden ist, sich andererseits aber im Rahmen von WOV in der Justiz zwingend stellt.

These 6 (überarbeitet):

Die Qualität richterlicher Arbeit kann und darf im Rahmen von WOV gemessen werden, sofern die richterliche Unabhängigkeit gewahrt bleibt, geeignete Ziele und Indikatoren mit verschiedener Ausprägung definiert und zweckmässige Instrumente eingesetzt werden. Dabei muss beachtet werden, dass „Gute Justiz“ nicht mit einigen wenigen Merksätzen umschrieben werden kann, sondern vom Erfüllungsgrad einer breiten Palette unterschiedlicher Kriterien abhängig ist.

These 7:

Individuelle Leistungsanreize (Leistungslohn, Leistungsprämien) sind für Personen mit Rechtsprechungsfunktionen nicht zulässig.

¹³⁷ Vgl. die Einleitung von DANIEL KETTIGER zu diesem Band, Ziffer 1.

Diese These wurde im Rahmen der Fachtagung nie bestritten; sie hat nach wie vor Gültigkeit.¹³⁸

These 7 (unverändert):

Individuelle Leistungsanreize (Leistungslohn, Leistungsprämien) sind für Personen mit Rechtsprechungsfunktionen nicht zulässig.

These 8:

WOV dient in erster Linie der Verbesserung der Führung innerhalb der Justiz und in den einzelnen Gerichtsbehörden selbst. Der Nutzen kann für verschiedene Arten von Gerichtsbehörden unterschiedlich gross sein.

Der erste Satz dieser These wurde an der Tagung implizit bestätigt.¹³⁹ Der zweite Aspekt wurde nicht weiter diskutiert. Der Verfasser ist aber der Auffassung, dass der Nutzen von WOV für verschiedene Arten von Justizbehörden unterschiedlich gross sein kann und abhängt

- vom Bedarf nach und von den Möglichkeiten zur Führung,
- von der Aufbauorganisation und den Führungsstrukturen¹⁴⁰,
- von der Menge und Art der Verfahren.

These 8 (unverändert):

WOV dient in erster Linie der Verbesserung der Führung innerhalb der Justiz und in den einzelnen Gerichtsbehörden selbst. Der Nutzen kann für verschiedene Arten von Gerichtsbehörden unterschiedlich gross sein.

These 9:

WOV löst – selbst bei nur selektiver Implementation einzelner Elemente – in der Justiz einen Organisationsentwicklungsprozess aus und kann zu strukturellen Anpassungen führen.

Die Einführung von WOV bedingt, dass in einer Organisation alle Führungsbeziehungen geklärt werden; die Fachtagung hat den Bedarf nach Führung in der Justiz klar bestätigt (vgl. vorstehend Ziffer 3.4). Die Literatur stützen den Be-

¹³⁸ Selbst aus ökonomischer Sicht scheint ein Leistungslohn für Richterinnen und Richter nicht erwünscht bzw. ein „Unsinn“ zu sein; vgl. BRUNO S. FREY, Leistungslohne für Politiker?, NZZ am Sonntag vom 15. Juni 2003, S. 22.

¹³⁹ Die Beiträge von HANS-JAKOB MOSIMANN und PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band sowie der Diskussionsbeitrag von Bruno Huber zeigen auf, dass die Einführung von WOV-Instrumenten in der Justiz vor allem der internen Führung und Steuerung dient.

¹⁴⁰ In diesem Sinne auch PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.8.

fund¹⁴¹. Darüber hinaus stellt aber das Befassen der Justiz mit WOV auch einen Lernprozess dar.¹⁴² In diesem Sinne kann die These ergänzt werden.

These 9 (überarbeitet):

WOV löst – selbst bei nur selektiver Implementation einzelner Elemente – in der Justiz einen Organisationsentwicklungs- und Lernprozess aus und kann zu strukturellen Anpassungen führen.

Folgerung 1:

WOV kann mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden.

Diese Folgerung hat sich bestätigt.

Folgerung 1 (unverändert):

WOV kann mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden.

Folgerung 2:

Für die Justiz ist ein eigenes WOV-Steuerungsmodell notwendig, welches vom WOV-Steuerungsmodell für die Kantonsverwaltung in Teilen abweicht.

Die Fachtagung hat deutlich aufgezeigt, dass es grundsätzlich zwei Wege hin zu einer vermehrt leistungs- und wirkungsorientierten Justiz gibt (vgl. Ziffer 4.2). Dieser Erkenntnis sollte auch in den zusammenführenden Thesen Rechnung getragen werden.

Folgerung 2 (überarbeitet):

Die Einführung von WOV in der Justiz erfolgt entweder mit einem eigenen WOV-Steuerungsmodell, welches vom WOV-Steuerungsmodell für die Kantonsverwaltung in Teilen abweicht, oder durch die sukzessive und selektive Einführung einzelner WOV-Elemente, mit der Option des nachträglichen Zusammenführens zu einem Ganzen.

¹⁴¹ Vgl. insbesondere auch MAIER (Fn. 20), S. 368; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.9 bestreitet die These allerdings.

¹⁴² Vgl. DIETHER SCHÖNFELDER in diesem Band, Ziffer 4; PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band, Ziffer 6.10.

6. Ausblick

Die *übergeordnete Aufgabe der Justiz* im demokratischen Rechtsstaat ist – wie die der anderen Staatsgewalten auch – die *Gemeinwohlförderung*. Die Justiz hat also in der ihr zugewiesenen Funktion dafür besorgt zu sein, dass es möglichst vielen Menschen in der Gesellschaft gut geht und dass sich die Gesellschaft zum Wohle aller weiterentwickeln kann.

Im Sinne einer hier nicht zu vertiefenden These kann davon ausgegangen werden, dass das *Ausmass des Gemeinwohls* primär von vier Elementen abhängt: *Kontinuität bzw. Stabilität, Prosperität, Vertrauen und Zufriedenheit*. Kontinuität und Stabilität ermöglichen den Menschen eine gewisse Geruhsamkeit, schaffen eine Plattform für gezieltes Handeln und machen eine Planung, eine Abschätzung der Handlungsfolgen möglich. Prosperität (nicht rein wirtschaftlich im Sinne von „Wohlstand“, sondern als Gesamtheit aller Ressourcen des Einzelnen und der Gesellschaft, insbesondere auch von Wissen und Kultur verstanden) ermöglicht ein stetiges Fortkommen der Menschen als Individuen und in der Gemeinschaft. Dabei besteht eine Wechselwirkung zwischen Stabilität und Prosperität dergestalt, dass nur eine gesicherte Ausgangslage¹⁴³ zusammen mit entsprechenden Ressourcen Optionen für Neues schafft. Umgekehrt kann Bestehendes nur beim Vorhandensein genügender Ressourcen gesichert werden. Vertrauen ist eine „kulturell evoluierte und individuell angelegte Disposition [...], ohne die soziales Handeln nicht nur nicht reibungslos, sondern vielleicht überhaupt nicht möglich wäre.“¹⁴⁴ Vertrauen ist damit ein Grundpfeiler des Gemeinwohls. Letztlich ist Zufriedenheit ein wesentlicher Garant für die Abwesenheit von Spannungen und unproduktiven Konflikten.

Folgt man Gustav Radbruch, so bestehen die gesellschaftlichen Leistungen des Rechts in Gerechtigkeit, Zweckmässigkeit und Rechtssicherheit.¹⁴⁵ Dementsprechend bestehen die Systemleistungen der Justiz in der Gesellschaft in der Sicherung des Rechtsfriedens, der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und der Schaffung von Rechtssicherheit¹⁴⁶. Bezieht man die Erkenntnisse aus diesem

¹⁴³ Zum Stellenwert von staatlichen Auffangnetzen für die Innovationsförderung vgl. WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Steuerung und Stimulierung innovativen Verhaltens Privater durch die Verwaltung, in: Hermann Hill/Hagen Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II, Baden-Baden 2000, S. 246 ff.

¹⁴⁴ PETER WEINGART, Vorwort, in: Hagen Hof et al (Hrsg.), Recht und Verhalten, Baden-Baden 1994, S. 9.

¹⁴⁵ Vgl. RADBRUCH (Fn. 80), S. 70 ff.; im gleichen Sinne auch LIENHARD in diesem Band, Ziffer 3.1.

¹⁴⁶ Vgl. BERLIT (Fn. 13), S. 141; Beschluss der Bundesvertreterversammlung (Fn. 48), S. 8.

Band mit ein so kann das Recht, und damit die Justiz in vier Richtungen stützend und fördernd auf das Gemeinwohl einwirken (vgl. auch Abbildung 1)¹⁴⁷:

- *Rechtssicherheit*: Die Rechtssicherheit schafft Vertrauen in das Recht und in die Institutionen. Gleichzeitig schafft sie Stabilität¹⁴⁸ und Beständigkeit¹⁴⁹, indem nicht in jedem Einzelfall neu definiert werden muss, was nun – im Rechtssinn – gilt.¹⁵⁰
- *Wirksamer Rechtsschutz*: Ein wirksamer Rechtsschutz äussert sich darin, dass die Justiz Rechtsstreitigkeiten zeitgerecht, in einem gerechten und zweckmässigen Verfahren und auf richtige, gerechte und zweckmässige Weise erledigen kann¹⁵¹. Das Vertrauen in eine rasche und friedliche Beilegung von Rechtsstreiten macht das Vertragsrecht erst möglich und sinnvoll¹⁵² und fördert damit den (wirtschaftlichen) Austausch zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft. Die Erwartung eines wirksamen Rechtsschutzes senkt die Transaktionskosten im Rahmen von Vertragsverhandlungen¹⁵³. Eine volkswirtschaftlich effektive Gerichtspraxis kann zudem dazu beitragen „das Bündel an materiellen Gütern und Dienstleistungen zu vergrössern, das heisst den Wohlstand zu erhöhen – nicht in jedem Einzelfall, aber über die Ausstrahlung des Urteils als Regel für künftige Verhältnisse“¹⁵⁴. Ein wirksamer Rechtsschutz fördert damit einerseits das Vertrauen in die Institutionen und in die Gesellschaft und trägt andererseits direkt zur Prosperität bei.

¹⁴⁷ Von einem ähnlichen „Magischen Viereck der Dritten Gewalt“ geht auch HOFFMANN-RIEM (Fn. 21), S. 211 ff. aus.

¹⁴⁸ Gemäss Beschluss der Bundesvertreterversammlung (Fn. 48), S. 8, hat die Justiz „in unserer Gesellschaft eine unverzichtbare Stabilisierungsfunktion“.

¹⁴⁹ RADBRUCH (Fn. 80), S. 69 (Anmerkung 77) verwendet die Begriffe „Rechtssicherheit“, „Unverbrüchlichkeit“ und „Stetigkeit“ synonym.

¹⁵⁰ PAUL CUCHE, Conférences de Philosophie du Droit, 1928, S. 19, ordnet der Rechtssicherheit sogar eine friedensstiftende Funktion zu: „La paix, la sécurité sont les premiers bienfaits que le Droit doit nous procurer.“

¹⁵¹ Wobei eine der Leistungen der Justiz das Finden des Ausgleichs zwischen den entgegengesetzten Forderungen der Gerechtigkeit und der Zweckmässigkeit ist; vgl. RADBRUCH (Fn. 80), S. 72.

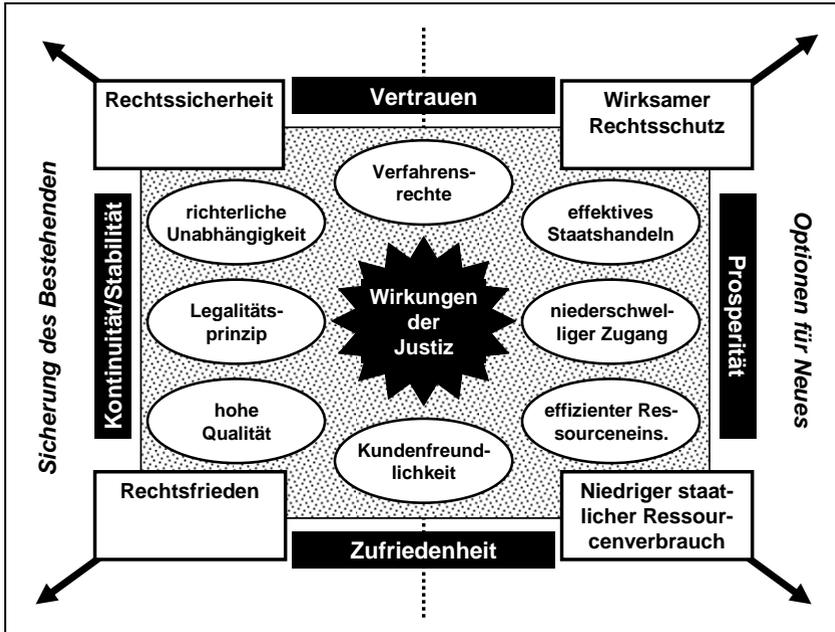
¹⁵² Vgl. DIETER SCHMITTCHEN, Ökonomik des Vertrauens, in: Hagen Hof et al. (Hrsg.), Recht und Verhalten, Baden-Baden 1994, S. 154; WOLFGANG FIKENTSCHER, Zur Generalklausel des § 242 BGB als Schlüssel des zivilrechtlichen Vertrauensschutzes, in: Hagen Hof et al. (Hrsg.), Recht und Verhalten, Baden-Baden 1994, S. 169; ähnlich auch NIKLAS LUHMANN, das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1995, S. 149.

¹⁵³ Vgl. FELD/VOIGT (Fn. 35), S. 3.

¹⁵⁴ STOLZ (Fn. 34), S. 109.

- Rechtsfrieden*: Rechtsfrieden schafft ein hohes Mass an gesellschaftlicher Zufriedenheit, aber auch Sicherheit und Beständigkeit¹⁵⁵. Rechtsfrieden ist in hohem Masse abhängig von der Akzeptanz der Justiz¹⁵⁶. Diese wiederum ist davon abhängig, ob die Prozessbeteiligten das Gefühl haben, im Verfahren fair behandelt zu werden¹⁵⁷ und ob die Gesellschaft der Justiz zutraut, Rechtsstreitigkeiten gerecht und zweckmässig zu erledigen.

Abbildung 1: Gemeinwohlförderung durch die Justiz



- Niedriger staatlicher Ressourcenverbrauch*: Ein niedriger Ressourcenverbrauch für hoheitliche Staatsaufgaben (insbesondere niedrige Staatskosten) trägt direkt zur Prosperität bei, weil dadurch von den letztlich immer beschränkt verfügbaren Ressourcen mehr für das Wohlergehen der Einzelnen und für die Weiterentwicklung der Gesellschaft übrig bleiben. Hohe Abgaben schaffen zudem immer Unzufriedenheit, tiefe Abgaben tragen zur allge-

¹⁵⁵ Zur Nähe von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden vgl. CUCHE (Fn. 150), S. 19.

¹⁵⁶ Auch RADBRUCH (Fn. 80), S. 78, geht davon aus, dass die Geltung des Rechts auf seiner Akzeptanz beruht.

¹⁵⁷ Vgl. TRECHSEL (Fn. 77), S. 13; RICHLI (Fn. 19), S. 293 f.; VOSSKUHLE/SYDOW (Fn. 77), S. 681, jeweils mit Hinweisen.

meinen Zufriedenheit bei, namentlich auch deshalb, weil kein Verdacht einer – aus der subjektiven Warte – ungerechten Umverteilung entstehen kann.

Das *höchste Mass an Gemeinwohlförderung* erreicht die Justiz nur dann, wenn es ihr gelingt, in gleichem Ausmass Rechtssicherheit, Rechtsfrieden, einen wirksamen Rechtsschutz und einen geringen staatlichen Ressourcenverbrauch herbeizuführen. Die Erreichung der gemeinwohlfördernden Wirkung der Justiz ist von einer ganzen Reihe von Parametern auf der operativen Ebene abhängig, insbesondere von der Einhaltung der Verfahrensrechte, effektivem Staatshandeln, einem niederschweligen Zugang, effektivem Ressourceneinsatz, Kundenfreundlichkeit, hoher Qualität, der Beachtung des Legalitätsprinzips und der richterlichen Unabhängigkeit (vgl. Abbildung 1). Diese üben jeweils einen unterschiedlichen und unterschiedlich starken Einfluss auf einzelne Faktoren des Gemeinwohls aus. Zwischen der faktischen richterlicher Unabhängigkeit und dem Wirtschaftswachstum (als Aspekt der Prosperität) besteht überdies ein direkt nachweisbarer Zusammenhang.¹⁵⁸

Wenn die Justiz ihre Gemeinwohlförderung optimieren will, so benötigt sie mithin ein Steuerungs- und Führungssystem, das es ermöglicht, die massgeblichen Parameter auf der operativen Ebene gezielt ausgerichtet auf die Wirkungen für das Gemeinwohl zu steuern. Die WOV bietet derzeit das Steuerungsmodell, das diesen Anforderungen trotz aller systeminhärenten Mängel und trotz der für die Justiz notwendigen Adaptionen am ehesten entspricht. Eine Alternative bestünde – wie bereits angedeutet – darin, ausgehend einerseits vom Modell der Optimierung der Gemeinwohlförderung (vgl. Abbildung 1) und andererseits von den in jüngster Zeit im Rahmen verschiedenster Reformprojekte gemachten Erfahrungen mit Führungs- und Steuerungsinstrumenten ein neues, besonders auf die Funktion, Stellung und Bedürfnisse der Justiz ausgerichtetes Steuerungsmodell zu erarbeiten. Die Diskussion zu WOV in der Justiz sollte deshalb weitergeführt und fachlich noch vertieft werden. Möglicherweise werden auch erste Erfahrungen mit der WOV-Steuerung in der Aargauer Justiz weiterführende Hinweise liefern.

Schon heute allerdings zeigt WOV positive Auswirkungen auf die Justiz: Ohne die Diskussion zu WOV in der Justiz wäre an vielen Orten die notwendige Modernisierung der Justiz nicht in Gang gekommen.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Vgl. FELD/VOIGT (Fn. 35), S. 1 und 25.

¹⁵⁹ In diesem Sinne auch VOSSKUHL (Fn. 36), S. 50.