

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklungen – Thesen

Daniel Kettiger

Gliederung

1.	Ausgangslage: Die Justiz im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Individualisierung des Rechts	9
2.	Exkurs: Die Grundzüge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)	14
2.1	Entwicklungsgeschichte von WOV	14
2.2	Ziele von WOV	17
2.3	Elemente von WOV	17
2.4	Leistungsebene und Wirkungsebene	19
3.	Justizreformen im Zeichen von WOV	21
3.1	Justizreformen im Überblick.....	21
3.2	Reformen in Richtung WOV in der Justiz.....	22
4.	Thesen zu WOV in der Justiz	27
4.1	Vorbemerkungen.....	27
4.2	Thesen	28
4.3	Zusammenfassende Thesen bzw. Folgerungen	31

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

Die nachfolgende Einleitung gibt einen Überblick über das Thema der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Justiz. Auf eine Analyse der Ausgangslage folgen ein kurzer Exkurs zu den Grundzügen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) und eine Übersicht über laufende Justizreformen in der Schweiz. Die Einleitung schliesst mit den Thesen zu WOV in der Justiz, welche die Grundlage der Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten bildeten.

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklungen – Thesen

Daniel Kettiger

1. Ausgangslage: Die Justiz im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Individualisierung des Rechts

Die Menschheit im Übergang zum 21. Jahrhundert ist einem raschen Wandel von Umwelt, Gesellschaft, Wirtschaft, Technik und politischer Weltlage unterworfen; einem Wandel, wie er noch nie zuvor in so kurzer Zeit, derart dynamisch, nachhaltig und mit so grossen Änderungen an Grundbegriffen, Massstäben und Normen stattgefunden hat.¹ Dieser Wandel geht auch an der Justiz nicht spurlos vorbei² und hat teilweise Auswirkungen bis in die Gerichtssäle hinein. Dies soll hier an Hand der konkreten Auswirkungen von gesellschaftlichen Megatrends³ auf die Justiz kurz illustriert werden:

- *Globalisierung*: Die zunehmende Globalisierung führt zu einer raschen Zunahme völkerrechtlicher – und zunehmend auch supranationaler – Normen, verbunden mit einer Zunahme des Einflusses der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg und des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg⁴. Gleichzeitig steigt mit der steigenden Zahl grenzüberschreitender privater und geschäftlicher Beziehungen der Bedarf für die Anwendung von Normen des internationalen Privatrechts, und mit der Globalisierung der Kriminalität, die der Globalisierung der Wirt-

¹ Vgl. MARKUS SCHÄCHTER, Vorwort, in: Markus Schächter (Hrsg.), Was kommt. Was Geht. Was bleibt. Freiburg i.Br. 2001, S. 15 f.

² Die Frage der Stellung der Justiz in einer sich wandelnden Gesellschaft greift in grundsätzlicher Weise WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt a. M. 2001 auf, vgl. insbesondere das Vorwort, S. 11 f.; zum Modernisierungsdruck in der Justiz vgl. auch UWE BERLIT, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, Kritische Justiz 1999, S. S. 60 ff.

³ Zu den gesellschaftlichen Megatrends vgl. CARL BÖHRET, Politfunktionen während der transindustriellen (R)evolution, Speyerer Vorträge, Heft 63, Speyer 2001 S. 4 f.; PETER GRÜNENFELDER, Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 1997, S. 17; OECD (Hrsg.), Government of the Future, Paris 2000, S. 18 ff.; HORST W. OPASCHOWSKI, Wir werden es erleben. Zehn Zukunftstrends für unser Leben von morgen, Darmstadt 2002.

⁴ In diesem Sinne KARL SPÜHLER, Die Zukunft unserer Justiz, AJP/PJA 4/2003, S. 441.

schaft folgt, auch die Zahl der Anwendungsfälle von Rechtshilfe (in Strafsachen). Die mit der Globalisierung verbundene Steigerung der Mobilität führt überdies zu einer zunehmend multikulturellen Gesellschaft⁵. Dies äussert sich im Gerichtssaal durch Verfahrensbeteiligte aus anderen Rechtskulturen⁶ und durch sprachliche Verständigungsprobleme. Zudem treten häufiger Streitigkeiten auf, die ihren Ursprung in ethnischen Konflikten haben.

- *Individualisierung/Pluralisierung*: Die zunehmende Zersplitterung traditioneller Strukturen⁷ und die damit verbundene Pluralisierung der Werte und Auflösung allgemeingültiger Werthaltungen⁸ führt zu einer geringeren Akzeptanz gesellschaftlicher Normen. Die gleichzeitig stattfindende Individualisierung⁹ führt dazu, dass individuelle Ansprüche kompromissloser durchgesetzt werden. Für die Justiz hat dies paradoxe Folgen: Einerseits findet bei Streitigkeiten eine „Flucht“ in rechtliche Verfahren statt (z.B. Instrumentalisierung baurechtlicher Verfahren für nachbarrechtliche Streitigkeiten). Andererseits sinkt die Akzeptanz von Verwaltungsentscheiden und Gerichtsurteilen. Die Verfahrensparteien – im täglichen Leben von den Wirtschaftsunternehmen umworben und verwöhnt – fühlen sich auch vor Gericht zunehmend als Kundinnen und Kunden und erwarten eine entsprechende Behandlung.
- *Spardruck und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*: Vorliegend von besonderer Bedeutung ist die zunehmende Ökonomisierung der Verwaltung, die – zusammen mit den knappen Kassen der öffentlichen Haushalte – den Ruf nach mehr Effizienz und Management – auch Gerichtsmanagement – und damit verbunden die Entwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)¹⁰ eigentlich auslöste. Von diesem Spar- und Effizienz-

⁵ Vgl. BÖHRET (Fn. 3), S. 5; OPASCHOWSKI (Fn. 3), S. 55 f.

⁶ Diesbezüglich kann auf die „Court and Culture“ Debatte hingewiesen werden oder auf das unveröffentlichte Referat von Prof. Dr. HANS-RUDOLF WICKER zur Bedeutung der „Cultural Defense“ in Strafgerichtsverfahren vom 16. Juni 2003 im Rahmen des Berner Forums für Kriminologie.

⁷ OECD (Fn. 3), S. 18 f.

⁸ Vgl. dazu etwa BÖHRET (Fn. 3), S. 5 („anything goes“); OPASCHOWSKI (Fn. 3), S. 243 ff. (Freizeit- und Erlebnisgesellschaft); PETER GROSS, Die Multioptiongesellschaft, Frankfurt a.M. 1994.

⁹ Vgl. CARL BÖHRET/GÖTZ KONZENDORF, Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat, Opladen 1997, S. 130 f.; OPASCHOWSKI (Fn. 3), S. 187 ff.

¹⁰ Zu WOV vgl. ausführlich Ziffer 2.

druck bleiben auch die Gerichte nicht verschont.¹¹ Er wird teilweise verschärft durch eine chronische Überlastung der Gerichte.

- *Mediatisierung der Gesellschaft*: Die Entwicklung zur Informationsgesellschaft¹², die zunehmende Mediatisierung der Gesellschaft¹³ und damit verbunden die Zunahme der Macht der Massenmedien wirkt sich erheblich auch auf die Gerichtstätigkeit aus. Publikumsträchtige Gerichtsverfahren werden zu Medienereignissen und gleichzeitig steigt der Druck der öffentlichen Meinung auf die Gerichtstätigkeit. Das Verhalten von Justizbehörden wird zunehmend zum Gegenstand kritischer Betrachtungen von Medienschaffenden¹⁴. Dies geht so weit, dass eine Zeitschrift einen Benchmark zur Qualität von Gerichten durchführt.¹⁵ Gleichzeitig steigen die Ansprüche der Medienschaffenden an die Informationspraxis der Gerichte. Letztlich führen die Krimi- und Gerichtsserien am Fernsehen in breiten Bevölkerungskreisen zu einem „falschen Bild der Justiz“.

Das Umfeld, in welchem die Justiz heute arbeitet, zeichnet sich aus durch ein Spannungsfeld zwischen gesellschaftlichen und politischen Anforderungen und individuellen Ansprüchen einerseits, sowie zwischen Recht und Ökonomie andererseits (vgl. Abbildung 1). Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auch auf die Justiz Anwendung finden soll, interessiert – wie auch schon der Titel der Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften andeutet – vor allem der zweite

¹¹ In diesem Sinne auch RAINER J. SCHWEIZER, Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz, *Parlament, Parlement, Parlamento* 3/02, S. 4; *Modernes Management in der Justiz*, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zu Handen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2002, S.7644 f.; ULRICH MÄURER, *Justiz – Aufbruch oder Abbruch?*, DRiZ 2002, S. 65 f. ausführlich zum Spar- und Effizienzdruck in der Justiz HOFFMANN-RIEM (Fn. 2), S. 213 ff. und 280 ff.

¹² ECKHARD MINX/HARALD PREISSLER/BURKHARD JÄRISCH, *Wie sieht ein Elefant aus?*, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Was kommt nach der Informationsgesellschaft*, Gütersloh 2002, S. 21 ff.

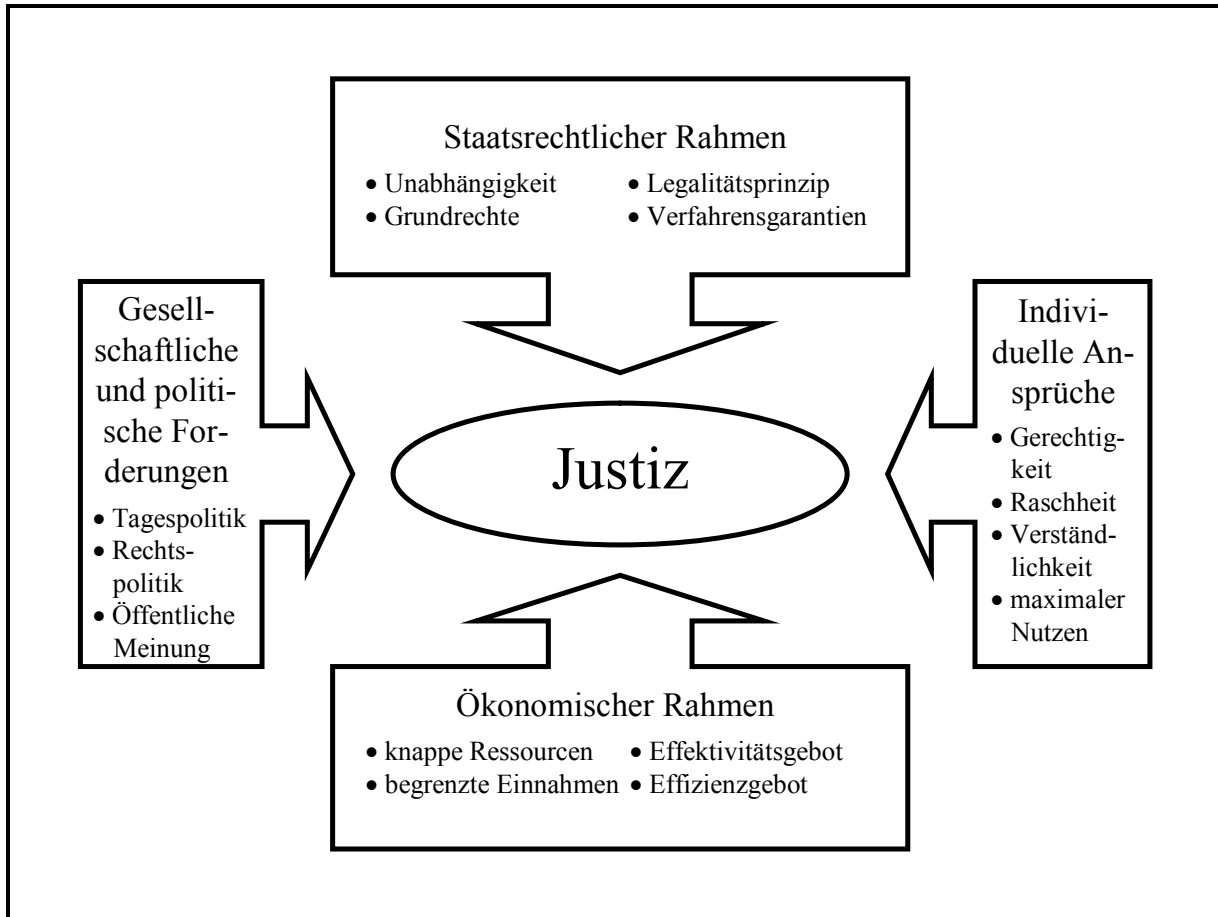
¹³ OPASCHOWSKI (Fn. 3), S. 120 ff.

¹⁴ In diesem Sinne auch WOLFGANG SPINDLER, *Warum diskutieren wir über „Qualität in der Justiz“*, DRiZ 2002, S. 78; als konkrete Beispiele vgl. z.B. DOMINIQUE STREBEL, *Brutstätte für Intrigen*, *Die Weltwoche* vom 27. Februar 2003, S. 28 f., oder NZZ vom 7. Mai 2003, S. 15 (Wahl des Kantonsgerichtspräsidiums im Kanton Uri).

¹⁵ Gemeint ist die im Jahre 2001 vom Link Institut für Markt- und Sozialforschung, Luzern im Auftrag der Zeitschrift „Beobachter“ durchgeführte Bewertung von kantonalen Gerichten.

für Verwaltungswissenschaften andeutet – vor allem der zweite Aspekt: Der Spannungsbogen zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit¹⁶.

Abbildung 1: Das Umfeld der Justiztätigkeit

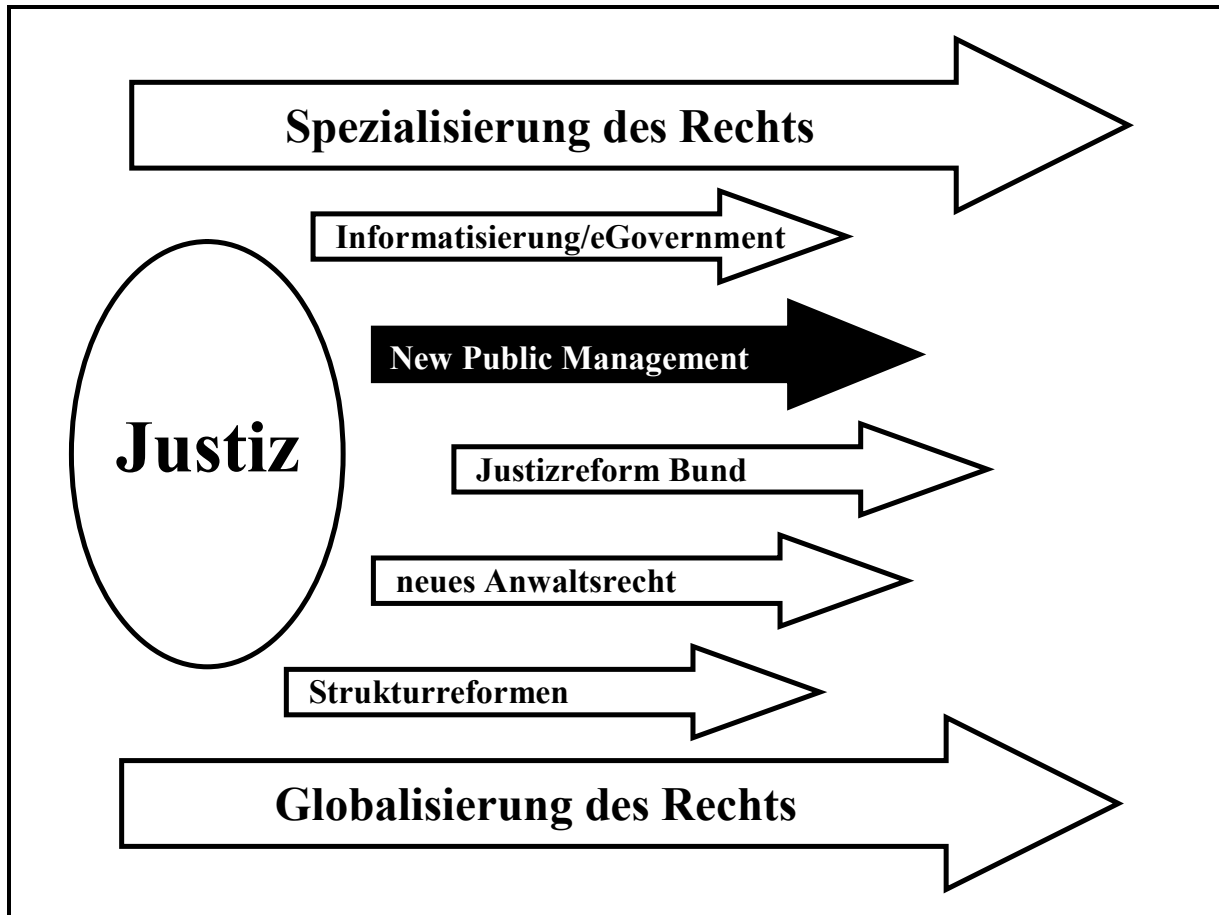


In rechtlicher Hinsicht steht die Justiz heute im *Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Spezialisierung des Rechts*: Einerseits führt die Globalisierung der Gesellschaft – wie bereits erwähnt – zu einer raschen Zunahme völkerrechtlicher Normen, verbunden mit einer Zunahme des Einflusses der Rechtsprechung europäischer sowie internationaler Gerichtshöfe und der Anwendung von zwischenstaatlichen Konfliktregelungsnormen zur Frage des anwendbaren Rechts. Andererseits nimmt die Zahl neuer Rechtsgebiete und Regelungsfelder ständig zu, insbesondere im Bereich des Verwaltungsrechts (Telekommunikationsrecht,

¹⁶ Dies zeigt sich u.a. auch an der Tatsache, dass in Deutschland im Jahr 2002 eine Tagung mit ähnlichem Thema stattgefunden hat; vgl. HELMUTH SCHULZE-FIELITZ/CARSTEN SCHÜTZ (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierung und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung, Beiheft 5, Berlin 2002.

Internetrecht, Mehrwertsteuergesetzgebung, öffentliches Beschaffungswesen, etc.).

Abbildung 2: Justizreformen im Spannungsfeld zwischen Globalisierung und Spezialisierung des Rechts



Auf Grund dieses Spannungsfeldes zwischen Globalisierung und Spezialisierung des Rechts und auf Grund der erwähnten gesellschaftlichen Entwicklungen steht die Justiz auch in der Schweiz heute unter einem *hohen Reformdruck*. So ist die Schweizer Justiz auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene derzeit *zahlreichen Reformen* unterworfen¹⁷. Zu nennen sind etwa das neue Anwaltsrecht¹⁸, die Bundesjustizreform mit ihren weitreichenden Auswirkungen auf die Kantone, verschiedene Strukturreformen oder die Einführung neuer Informatikmittel, darin

¹⁷ Details vgl. nachfolgend Ziffer 3.

¹⁸ Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), SR 935.61.

eingeschlossen Anfänge von „e-Government“ – oder hier treffender „e-Justice“ (vgl. Abbildung 2).

Der vorliegende Beitrag befasst sich – wie auch die Tagung – nur mit einer ganz bestimmten Art von Reformen, nämlich mit der Einführung der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)*¹⁹ bzw. – um eine andere, ebenfalls gebräuchliche und gleichbedeutende Begrifflichkeit zu Verwenden – mit Reformen vom Typus *New Public Management (NPM)*.²⁰

2. Exkurs: Die Grundzüge der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)²¹

2.1 Entwicklungsgeschichte von WOV

Unsere heutigen Verwaltungsstrukturen gehen zurück auf das von Max Weber beschriebene Bürokratiemodell, welches durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist²²: Arbeitsteilung und Spezialisierung, hierarchische Gliederung, Disziplin und Berufsethos. Das Bürokratiemodell sollte Korrektheit, Gesetzestreue, Sachbezogenheit und Berechenbarkeit der Verwaltung in ihrer Tätigkeit den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber garantieren.

Die Menschheit war in den letzten Jahren – wie bereits erwähnt – einem raschen Wandel von Umwelt, Wirtschaft, Technik und politischer Weltlage unterworfen. Während die Privatwirtschaft auf diesen Wandlungsprozess meist reagiert hat, haben Politik und Verwaltung lange in ihren angestammten Strukturen verharret. Die *Herausforderungen an die Verwaltung*, deren Defizite und die zugehörige öffentliche Kritik lassen sich stichwortartig wie folgt zusammenfassen:²³

- Defizite und Verschuldung der öffentlichen Haushalte.

¹⁹ Dazu ausführlich nachfolgend Ziffer 2.

²⁰ Die Begriffe „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ und „New Public Management (NPM)“ werden in der Schweiz weitgehend gleichbedeutend verwendet.

²¹ Ausführlich zu WOV KUNO SCHEDLER/ISABELLA PROELLER, *New Public Management*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2003; NORBERT THOM/ADRIAN RITZ, *Public Management*, Wiesbaden 2000. Dieser Abschnitt stützt sich insbesondere auch ab auf DANIEL KETTIGER, *Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung*, in: ders. (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 2 ff.

²² Vgl. auch CHRISTOPH MEYER, *New Public Management als neues Verwaltungsmodell*, Basel/Genf/München 1998, S. 3, mit Hinweisen.

²³ Vgl. KETTIGER (Fn. 21), S. 3, mit zahlreichen Hinweisen.

- Gesellschaftlicher Wertewandel (Individualisierung, postmaterielle Werthaltung) verbunden mit einem tendenziellen Wachstum von Aufgaben und Ausgaben.
- Hohe Regelungsdichte (Normenflut) und Tendenz zur Spezialgesetzgebung.
- Politik- und Verwaltungsverdrossenheit (die Verwaltung gilt als unpersönlich, bürgerinnen- und bürgerfeindlich, unflexibel, ineffizient, etc.).
- Führungsdefizit.

Die Verwaltung hat zwar in den letzten Jahrzehnten stets versucht, sich mit Reformen in Richtung Verbesserung und Vereinfachung des Verwaltungshandelns hin zu bewegen. Die Reformbestrebungen erschöpften sich allerdings meist in der Änderung der Organisation im engeren Sinne und führten zu einer weiteren Differenzierung und Spezialisierung der Organisationseinheiten, oft auch zu einer Vervielfachung der hierarchischen Ebenen.²⁴

Die gegenwärtigen Verwaltungsreformen vom Typus WOV haben ihre Wurzeln einerseits in den neuen *ökonomischen Theorien der Politik*²⁵ und andererseits im *Managerialismus*²⁶, einer Strömung, die darauf vertraut, dass die Übernahme privatwirtschaftlicher Managementsysteme und Managementtechniken im öffentlichen Bereich zu Verbesserungen führen würde. Die Diskussion um die Kosten- und Leistungsorientierung geht zurück in die USA der Sechzigerjahre und auf das *Planning Programming Budgeting System (PPBS)*, welchem in den Siebzigerjahren das *Zero Based Budgeting (ZBB)* folgte. Seit Beginn der Neunzigerjahre entwickelten sich *im Ausland*²⁷ verschiedene Theorien und Modelle, welche in ihrer Gesamtheit zur heutigen WOV hinführten. Zu erwähnen sind etwa das Modell in Christchurch (Neuseeland), das *Tilburger Modell* mit dem so genannten Kontraktmanagement (Niederlande), *Reinventing Government* (USA, mit der Stadt Phoenix, welche 1993 zu den Preisträgern des Carl-Bertelsmann-Preises gehörte), *Agency-Initiative* und *Next Steps* (Grossbritannien), das Modell der *Free Commune Experiments* (Skandinavien, insbesondere Finnland und Schweden) sowie das so genannte *Neue Steuerungsmodell* (Deutschland).

Ausgehend von diesen Theorien und Modellen aus dem Ausland wurden seit 1994 in der Schweiz zahlreiche Verwaltungsreformen im Sinne von WOV in

²⁴ Vgl. MEYER (Fn. 22), S. 4, mit Hinweisen.

²⁵ Vgl. GRÜNENFELDER (Fn. 3), S. 26 f.; THOM/RITZ (Fn. 21), 24 f.

²⁶ Vgl. Kurzdarstellungen bei GRÜNENFELDER (Fn. 3), S. 27 ff.; THOM/RITZ (Fn. 21), S. 26 f.; KUNO SCHEDLER, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 42 ff.

²⁷ Einzelheiten zur Entwicklung der Verwaltungsreform im Ausland vgl. SCHEDLER (Fn. 26), S. 9 ff.; THOM/RITZ (Fn. 21), S. 38 ff. und 55 ff.

Angriff genommen. Auf Bundesebene (FLAG), in den meisten Kantonen und in zahlreichen Städten und Gemeinden laufen derzeit WOV-Projekte mit einem sehr unterschiedlichen Stand der Arbeiten. Die Kantone Luzern und Bern haben die gesetzlichen Grundlagen für die definitive Einführung von WOV-Steuerungsmodellen geschaffen, im Kanton Solothurn wurde im August, im Kanton Aargau im September 2002 das Vernehmlassungsverfahren zu den notwendigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen veröffentlicht. Dabei zeigt es sich, dass in den Kantonen teilweise eigenständige Modelle von WOV entstehen.

Insbesondere ausgehend von konzeptionellen Überlegungen von *Kuno Schedler*²⁸ wurde das Konzept von WOV auch auf der theoretischen Ebene weiterentwickelt, so dass heute mehrere vollständige konzeptionelle Beschreibungen bestehen²⁹. Dabei wurden auch zahlreiche Detailfragen untersucht, so beispielsweise die mittelfristige Steuerung³⁰. Auch die Rechtswissenschaft hat sich in den letzten Jahren sehr intensiv mit Fragen der WOV befasst. So wurden namentlich die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen von WOV in grundsätzlicher Weise³¹, hinsichtlich einzelner Fragen (Gewaltenteilung, parlamentarische Oberaufsicht, Rechtsetzung unter WOV, öffentliches Dienstrecht, etc.) sowie bezogen auf die Rechtslage in einzelnen Kantonen³² untersucht. Untersucht wurden namentlich auch die *rechtlichen Rahmenbedingungen von WOV in der Justiz*.³³

²⁸ SCHEDLER (Fn. 26).

²⁹ SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21); THOM/RITZ (Fn. 21).

³⁰ DANIEL BRÜHLMEIER/THEO HALDEMANN/PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER, Politische Planung, Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien 2001.

³¹ Vgl. z.B. PHILIPPE MASTRONARDI, Staatsrecht und Verwaltungsorganisation, Reflexionen am Beispiel des New Public Management, AJP/PJA 1995, 1541 ff.; MEYER (Fn. 22); URS BOLZ/ANDREAS LIENHARD, Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, ZBI 2001, S. 1 ff.; ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz; Berner Habil. (erscheint voraussichtlich 2003).

³² Vgl. z.B. ULRICH ZIMMERLI/ANDREAS LIENHARD/URS BOLZ, Die staatsrechtliche Zulässigkeit und Zweckmässigkeit des Steuerungsmodells WOV im Kanton Luzern, Rechtsgutachten, Bern 2000

³³ Vgl. die Beiträge von LIENHARD und HODEL in diesem Band; vgl. auch PATRICK MAIER, New Public Management in der Justiz, Bern/Stuttgart/Wien 1999; Fachbericht NEF und Gerichte vom 21. August 2001 der Finanzdirektion des Kantons Bern, sowie DANIEL KETTIGER/ANDREAS LIENHARD, Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Aargauer Justiz, unveröffentlichtes Gutachten vom 29. August 2002 zu Handen der Justizverwaltung des Kantons Aargau.

2.2 Ziele von WOV

Die Verwaltungsreform im Sinne von WOV hat zum Ziel, die staatliche Verwaltungsführung zu verbessern. Dies soll durch den Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente geschehen. Im Einzelnen sollen folgende Ziele erreicht werden:³⁴

- Verbesserung der politischen Steuerung durch Stärkung der strategischen Führungskompetenz.
- Erhöhung der Kundschafts- sowie der Bürgerinnen- und Bürgerzufriedenheit durch Umwandlung der Verwaltung in ein leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen.
- Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auf allen Stufen der Verwaltung.
- Effizienz- und Effektivitätssteigerung der Verwaltung.
- Veränderung der Verwaltungsstruktur mit verstärkter Leistungs-, Innovations- und Qualitätsbereitschaft der Mitarbeitenden.
- Steigerung der Transparenz des Verwaltungshandelns.
- Entwicklung der Fähigkeit der Verwaltung, im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Anbietenden bestehen zu können.

Schlagwortartig können die Ziele der WOV auch wie folgt zusammengefasst werden: Bürgerinnen- und Bürgernähe, Entbürokratisierung, Dezentralisierung, wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

2.3 Elemente von WOV

Unter dem Begriff der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) kann heute ein Ansatz der Verwaltungsreform zusammengefasst werden, der sich durch folgende Merkmale auszeichnet³⁵ (siehe auch Abbildung 3):

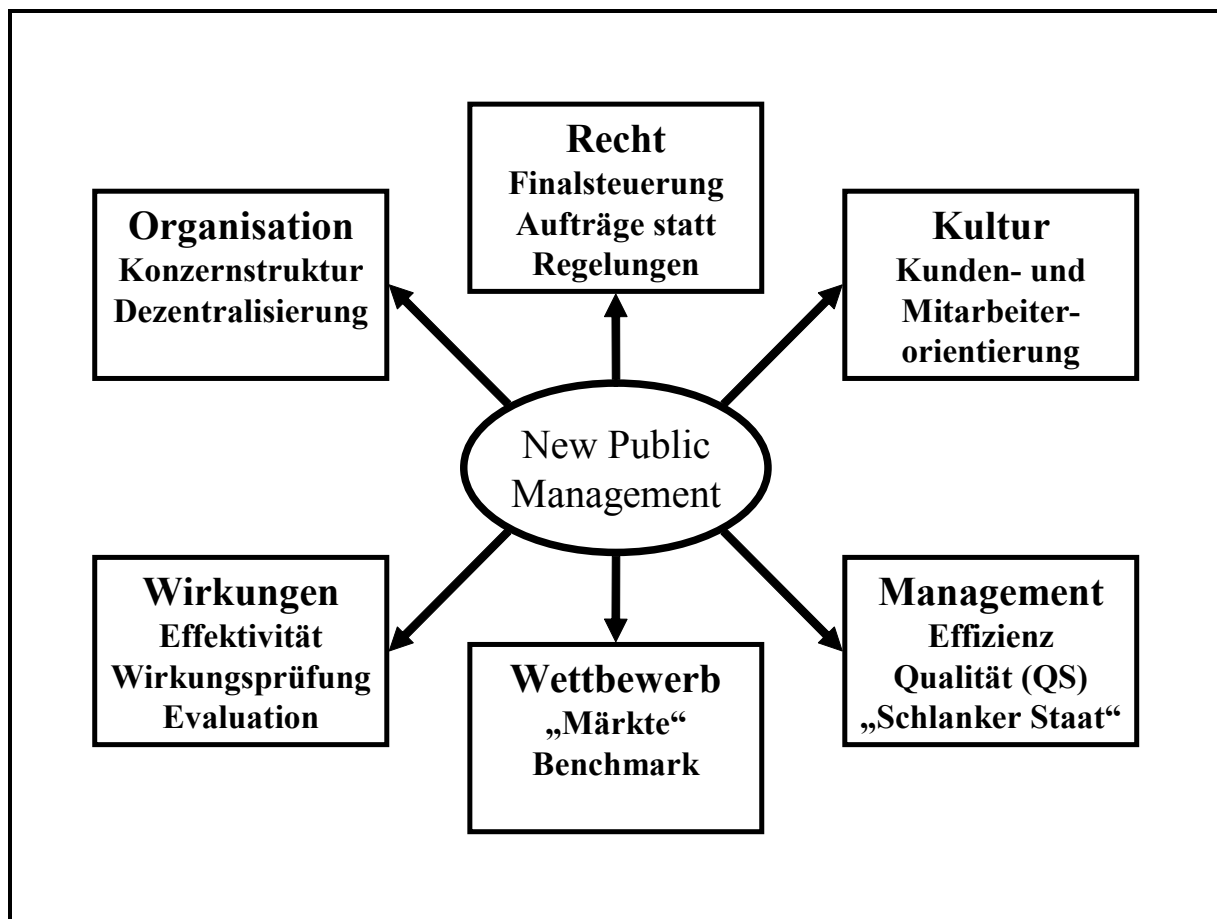
- Kundschafts- und Bürgerinnen- bzw. Bürgerorientierung.
- Kostensenkung und Leistungsdruck (Lean Production, Effizienzsteigerung).
- Wirkungs- (Output-) statt Inputsteuerung.
- Trennung der strategischen von den operativen Entscheidungskompetenzen (Trennung zwischen Politik und Betrieb).
- Trennung der Funktionen des Finanzierers, Käufers, Erbringers und der Empfängerinnen bzw. Empfänger von staatlichen Leistungen.

³⁴ Vgl. SCHEDLER (Fn. 26), S. 19 f.; GRÜNENFELDER (Fn. 3), S. 36; MEYER (Fn. 22), S. 11 ff.; MAIER (Fn. 33), S. 86 ff.; SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21), S. 57 ff.

³⁵ Vgl. GRÜNENFELDER (Fn. 3), S. 32 f.; MEYER (Fn. 22), S. 9 ff.; MAIER (Fn. 33), S. 87 ff.; SCHEDLER (Fn. 26), S. 13 ff.; SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21), S. 57 ff.

- Schaffung konzernähnlicher Verwaltungsstrukturen verbunden mit Dezentralisierung.
- Kongruenz von Ressourcen- und Fachkompetenz.
- Leistungsaufträge für gemeinwirtschaftliche Leistungen.
- Wettbewerb über interne Märkte (Benchmark, interkommunaler Leistungsvergleich), Auswärtsvergabe und Privatisierung.
- Umfassende Wirkungs- und Ordnungsmässigkeitsprüfung (im Sinne eines Controllings).
- Anreizsysteme für Mitarbeitende (nichtmonetäre Leistungsanreize, Leistungslohn, Prämien).

Abbildung 3: Elemente von WOV³⁶



Die WOV zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Führung und Steuerung der Organisationseinheiten der Verwaltung nicht mehr primär über den

³⁶ Nach SCHEDLER (Fn. 26), S. 14.

Voranschlag, d.h. die input-orientierte Zuteilung von Finanzen erfolgt, sondern durch ein *Globalbudget*³⁷ verbunden mit einem *Leistungsauftrag*³⁸.

Kernpunkt des Leistungsauftrags ist die *Erfassung der staatlichen Leistungen als Produkte*, also die Beschreibung, was an Leistungen die Verwaltung verlässt. Die Definition eines solchen Produktes enthält in der Regel mindestens folgende Elemente:

- verbale Umschreibung (um was geht es?)
- Wirkungsziele
- Leistungsziele
- zu jedem Wirkungs- und Leistungsziel einen oder mehrere Indikatoren (Messgrösse für die Wirkung bzw. Leistung), welcher in der Planungsphase einen Soll-Wert, in der Rechnungslegung einen Ist-Wert darstellt.

Mehrere Produkte können zu einer so genannten Produktgruppe zusammengeführt werden.

Jedem Produkt wird ein Globalbudget zugewiesen. Die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen erfolgt in der *Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)*, wobei das Produkt einen Kostenträger darstellt.

2.4 Leistungsebene und Wirkungsebene³⁹

Zum Verständnis der Diskussion zu WOV in der Justiz ist es wichtig, zwischen der Leistungsebene und der Wirkungsebene zu unterscheiden (vgl. auch Abbildung 4).

Unter *Leistung* (Output) versteht man das unmittelbare Ergebnis des staatlichen Handelns, beispielsweise einen ausgestellten Personenausweis, eine gereinigte Strasse oder eine psychiatrische Behandlung. Die staatlichen Leistungen werden – wie bereits erwähnt – in Produkte oder Produktgruppen gefasst und mit Hilfe von operativen Zielen, Leistungsindikatoren und den zugehörigen Soll- und Ist-Werten nach Qualitäts-, Kosten-, Zeit-, und Mengengesichtspunkten beurteilt (z.B. die Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Ausstellung des Personenausweises). Die *Leistungssteuerung* stellt somit ein Element der *Führung auf betrieblicher Ebene* dar.

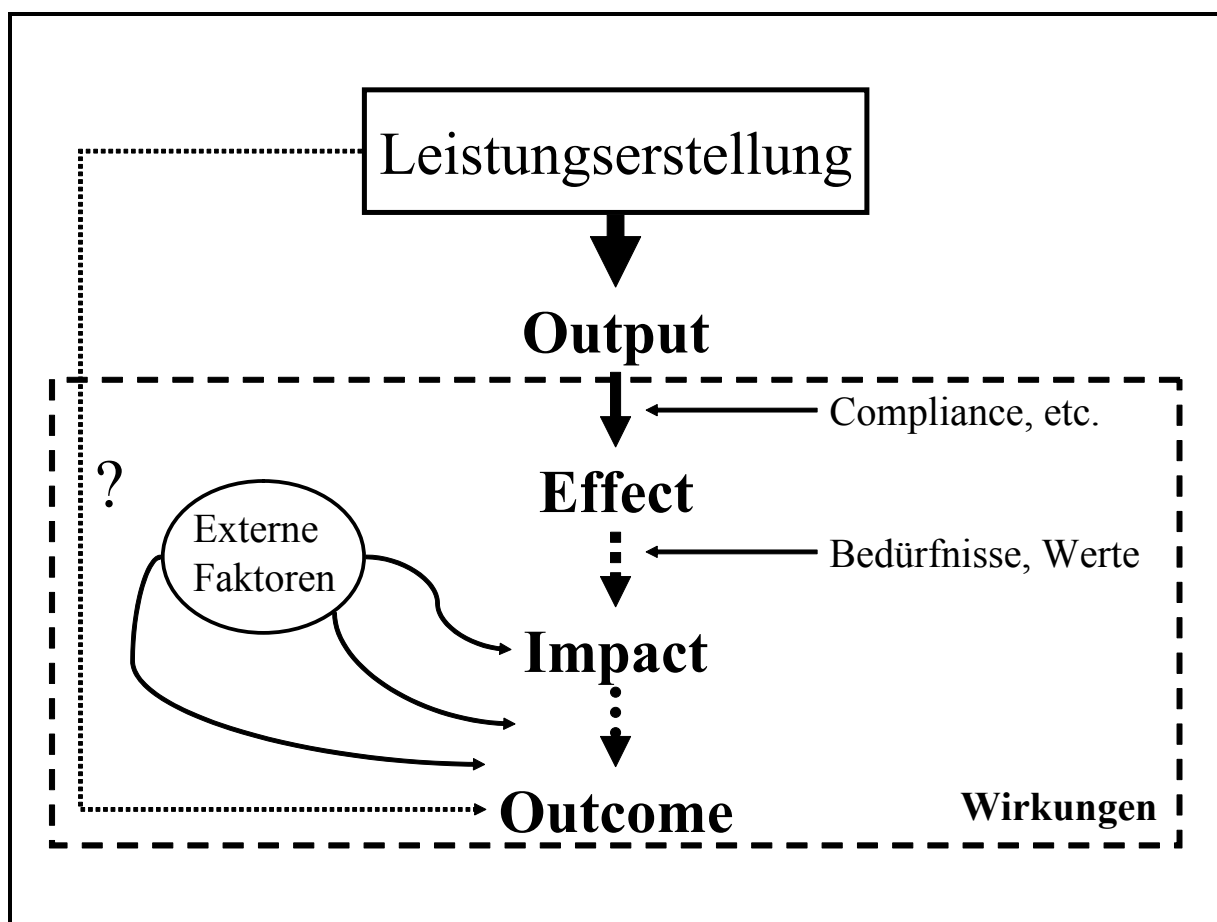
³⁷ Vgl. SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21), S. 139 ff.

³⁸ Vgl. SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21), S. 145 ff.

³⁹ Vgl. dazu ausführlich SCHEDLER/PROELLER (Fn. 21), S. 63 ff.; DANIEL BRÜHLMAYER/THEO HALDEMANN/PHILIPPE MASTRONARDI/KUNO SCHEDLER (Fn. 30), S. 65 f und 72 ff.; KETTIGER (Fn. 21), S. 7 f.

Als *Wirkung* bezeichnet man das Ergebnis, das mit dem staatlichen Handeln bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern (Effect, Impact) oder in der Gesellschaft (Outcome) erreicht wird bzw. erreicht werden soll. Die Wirkung einer gereinigten und gut befahrbaren Strasse zeigt sich beispielsweise einerseits in einer höheren Mobilität und andererseits in einer höheren Verkehrssicherheit, verbunden mit geringeren Unfallzahlen und Gesundheitskosten. Die *Wirkungssteuerung* umfasst mithin die Beeinflussung und Lenkung der *Auswirkungen des staatlichen Handelns*. Die Frage, ob eine Wirkungssteuerung in der Praxis umsetzbar ist, hängt insbesondere auch davon ab, ob es gelingt, überprüfbare Wirkungsziele im Sinne von „politischen Indikatoren“ zu formulieren.

Abbildung 4: Leistungs-Wirkungs-Kette⁴⁰



⁴⁰ 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. 15.

3. Justizreformen im Zeichen von WOV⁴¹

3.1 Justizreformen im Überblick

Der Reformdruck hinterlässt auch in der Schweiz seine Spuren. Neben der Bundesjustizreform laufen in zahlreichen Kantonen zurzeit Justizreformen mit verschiedener Ausrichtung. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick:⁴²

Kanton	WOV-Reform	Strukturreform (Organisation)	Andere Reform
AG	Laufend; vgl. auch Ziffer 3.2	laufend (Justizreform 2)	---
AI	---	---	---
AR	---	---	laufend ⁴³
BE	Pilotversuch NEF; vgl. auch Ziffer 3.2	laufend (Justizreform 2)	---
BL	Geplant; vgl. auch Ziffer 3.2	laufend (Revision GOG) ⁴⁴	---
BS	--- vgl. auch Ziffer 3.2	---	---
FR	---	---	---
GE*			
GL	---	---	---
GR	---	---	---
JU	---	laufend ⁴⁵	
LU	laufend (Projekt LOG); vgl. Ziffer 3.2	--- ⁴⁶	---
NE	---	---	---
NW*			
OW	---	---	---

⁴¹ Die Ausführungen in diesem Abschnitt stützen sich zur Hauptsache einerseits auf eine durch das Obergericht des Kantons Luzern im Rahmen des Projekts „Leistungsorientierte Gerichte (LOG)“ im März 2002 durchgeführte schriftliche Befragung und andererseits auf eigene Abklärungen des Verfassers. Sie entsprechen grundsätzlich dem Stand Ende Februar 2003.

⁴² Diese Darstellung stützt sich auf eine schriftliche Befragung, die der Verfasser im Februar 2003 bei den obersten Gerichten der Kantone durchgeführt hat. Der Verfasser dankt an dieser Stelle den Gerichten für ihr Mitwirken.

⁴³ Verstärkte Trennung von judikativer und exekutiver Gewalt.

⁴⁴ Zusammenführung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts zu einem Kantonsgericht, Aufbau zentrale Justizverwaltung, etc.; teilweise abgeschlossen.

⁴⁵ Rechtsgrundlagen in Kraft getreten am 1. Januar 2001.

⁴⁶ Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung werden auch die Strukturen der Justiz überprüft; vorläufig aber noch kein konkretes Reformprojekt.

Kanton	WOV-Reform	Strukturreform (Organisation)	Andere Reform
SG	---	laufend (Kreisgerichte)	---
SH	---	---	---
SO	---	laufend ⁴⁷	---
SZ*			
TG	---	---	---
TI	---/Vorabklärungen; vgl. auch Ziffer 3.2	---	---
UR	---	---	---
VD	---	--- ⁴⁸	---
VS	---	laufend (Justizverwaltung) ⁴⁹	
ZG	---	---	---
ZH	--- /z.T. abgeschlossen); vgl. Ziffer 3.2	---	laufend (Führungsstruktur)

*) Keine Rückmeldung

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Justizreform auf Bundesebene (insbesondere auch die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV) sowie die neue Regelung des Zivil- und des Strafprozesses auf Bundesebene in zahlreichen Kantonen (erneut) grössere Strukturreformen auslösen werden.

3.2 Reformen in Richtung WOV in der Justiz

Die aktuelle Diskussion zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung hat in der Schweiz sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene zu Bestrebungen in Richtung einer wirkungsorientierten Steuerung der Justiz geführt. In einem Kanton (Kanton Zürich) werden die Gerichte bereits vollumfänglich nach der entsprechenden WOV-Methodik gesteuert; auf Bundesebene und in neun weiteren Kantonen sind derzeit Vorarbeiten zur Einführung von WOV bei den Gerichten im Gange:

Schweizerische Bundesgerichte: Eine vollumfängliche WOV-Steuerung wird beim Bundesgericht und beim Eidgenössischen Versicherungsgericht nicht in Betracht gezogen. Im Bereich der Justizverwaltung ist aber die Einführung von

⁴⁷ Reform der Strafverfolgung; Verselbstständigung der Justizverwaltung.

⁴⁸ Eine umfangreiche Justizreform gestützt auf die Änderung der Kantonsverfassung vom 2. März 1997 ist weitgehend abgeschlossen.

⁴⁹ Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat im Dezember 2002 die Schaffung einer autonomen Justizverwaltung, insbesondere eines Generalsekretariats der Walliser Justiz beschlossen.

neuen Führungsinstrumenten, die auch Aspekte von WOV beinhalten, im Gange oder geplant (Personalführung, neue Statistiken, Methoden des Projektmanagements, etc.)⁵⁰. So werden heute beispielsweise für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber Leistungsvorgaben in der Form von Leistungsindikatoren gemacht.⁵¹ Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle abklären lassen, welche Möglichkeiten NPM für die Bundesgerichte bietet und welche Grenzen bei der Umsetzung von NPM für die Gerichte zu beachten sind.⁵² Die GPK-S empfiehlt dem Bundesgericht gestützt auf diese Abklärungen, "den Statistikeil im Geschäftsbericht auszubauen und insbesondere mit Indikatoren zur Leistungserbringung"⁵³ zusätzliche Transparenz zu schaffen.

*Kanton Aargau:*⁵⁴ Im Kanton Aargau läuft seit einiger Zeit die so genannte Justizreform 2, eine auf die Aufbau- und Ablauforganisation fokussierende Verwaltungsreform für die Justiz. Eine durch externe Experten erstellte Organisationsanalyse⁵⁵ mit zahlreichen Massnahmen wird gegenwärtig durch das Kantonsparlament diskutiert. Gleichzeitig laufen Bestrebungen, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) auch für die Gerichte und für die Justizverwaltung einzuführen. Gemäss Leitsatz 1 des Grossen Rates zu WOV soll die WOV-Führungsmethodik auch für die Aargauer Justiz flächendeckend eingeführt werden. Der Regierungsrat hat deshalb im Mai 2001 dem federführenden Finanzdepartement den Auftrag erteilt, einen Vorschlag zum Einbezug der Justizbehörden ins Gesamtprojekt WOV zu unterbreiten.⁵⁶ Die Verwaltungskommission des Obergerichts stimmte im August 2001 "dem Einbezug der Justiz in die neue Führungsmethodik nach den Grundsätzen von WOV, unter Wahrung der richterlichen

⁵⁰ Vgl. den Beitrag von PAUL TSCHÜMPERLIN in diesem Band; Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 28. Juni 2002, BBl 2002, S. 7634; vgl. zu den effizienzsteigernden Massnahmen auch Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Fn. 11), Anhang 1.

⁵¹ Vgl. Bericht GPK-S (Fn. 50), BBl 2002, S. 7635.

⁵² Vgl. Bericht GPK-S (Fn. 50), BBl 2002, S. 7628 f.; die Resultate der Abklärungen sind in einem Bericht festgehalten worden, vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Fn. 11).

⁵³ Bericht GPK-S (Fn. 50), BBl 2002, S. 7638.

⁵⁴ Ausführlich zur Justizreform und zu WOV in der Justiz im Kanton Aargau URS HODEL in diesem Band.

⁵⁵ Vgl. PRICEWATERHOUSECOOPERS, Ergebnisse der Organisationsanalyse über die Justiz des Kantons Aargau. Bericht vom 20. Oktober 2001.

⁵⁶ RRB Nr. 2001-000942 vom 23 Mai 2001.

Unabhängigkeit, zu"⁵⁷. Zu den Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Justiz wurde ein Gutachten erstellt⁵⁸

Kanton Basel-Landschaft: Im Kanton Basel-Landschaft wurden in den letzten Jahren das Obergericht und das Verwaltungsgericht zum neuen Kantonsgericht zusammengefügt und eine zentrale Justizverwaltung aufgebaut. Ab einem noch nicht bestimmten Zeitpunkt sollen – im Sinne von Pilotversuchen – mit einzelnen erstinstanzlichen Gerichten Leistungsvereinbarungen (inkl. Zielsetzungen und Indikatoren) erarbeitet werden.

Kanton Basel-Stadt: Die Einführung von WOV in der Basler Justiz wurde geprüft. Das Appellationsgericht Basel-Stadt hat sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen vorläufig gegen die Einführung von WOV an den Gerichten ausgesprochen.

Kanton Bern: Im Rahmen des bernischen Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" wird seit dem 1. Januar 1998 das Jugendgericht Emmental-Oberaargau als Pilotprojekt mittels Produktgruppenbudget und Leistungsvereinbarung geführt.⁵⁹ Die Steuerung mittels Produktgruppenbudgets erfolgt allerdings nur intern und wird in dem durch den Grossen Rat zu beschliessenden Voranschlag nicht ausgewiesen. Der Abschluss der Leistungsvereinbarung erfolgt zwischen dem Jugendgericht Emmental-Oberaargau einerseits und dem Obergericht (Aufsichtsbehörde i.S. Rechtspflege) gemeinsam mit der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Aufsichtsbehörde i.S. Vollzug) andererseits. Erste Erfahrungen haben gezeigt, "dass sich Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus auf den Gerichtsbereich übertragen lassen."⁶⁰ Die Erfahrungen zeigen weiter, dass die bereits in der Verwaltung mitunter schwierige Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen im Justizbereich nochmals mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden scheint. Eine detaillierte Evaluation des Versuchs liegt mittlerweile verwaltungsintern vor. Da im Kanton Bern die Jugendgerichte auch Vollzugsaufgaben wahrnehmen, lassen sich die Erfahrungen nicht ohne weiteres auch auf andere Gerichtsbehörden übertragen.

Da auf Grund des Pilotversuchs nicht rechtzeitig alle Unsicherheiten in Bezug auf die Umsetzbarkeit des Steuerungsmodells NEF SOLL im Bereich der Gerichte ausgeräumt werden konnten, wurde der Gerichtsbereich von der breiten Einfüh-

⁵⁷Beschluss der Verwaltungskommission vom 27. August.2001.

⁵⁸ KETTIGER/LIENHARD (Fn. 33).

⁵⁹ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 77 ff.; Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 2 ff.

⁶⁰ Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 3.

rung von NEF 2000 vorläufig ausgenommen.⁶¹ Die staatsrechtlichen Fragen wurden durch eine interne Arbeitsgruppe inzwischen geklärt.⁶² Die Abklärungen zeigen einerseits, dass sich das Steuerungsmodell NEF SOLL aus staatsrechtlichen Gründen nicht integral auf die bernischen Gerichte übertragen lässt. Andererseits wird deutlich, dass die im Steuerungsmodell NEF SOLL verwendeten Elemente von WOV – mit Ausnahme von Bonus-/Malus-Regelungen – in angepasster Form oder mit gewissen Einschränkungen auch für die Steuerung der Gerichte Anwendung finden können. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat inzwischen beschlossen, das Pilotprojekt am Jugendgericht Emmental-Oberaargau vorläufig weiterzuführen und den Pilotversuch spätestens auf den 1. Januar 2004 auf eine weitere Anzahl von Gerichtsbehörden auszudehnen.⁶³

Unabhängig vom Projekt NEF 2000 hat das Obergericht des Kantons Bern im Jahre 2000 eine umfangreiche Befragung von Kundinnen und Kunden der bernischen Justiz durchgeführt.⁶⁴

Kanton Luzern: Im Kanton Luzern läuft gegenwärtig das Projekt LOG (Lei-stungsorientierte Gerichte). Der Regierungsrat des Kantons Luzern ging bei der Einführung von WOV für die Verwaltung davon aus, "dass die wesentlichen internen Elemente wie Leistungsaufträge, Controlling und Qualitätsmanagement durchaus auch für die Gerichte Gültigkeit haben"⁶⁵. Demgegenüber vertrat er die Auffassung, dass die WOV-Ziele in ihrer Wirkung gegen aussen und auf die Rechtsprechung vorerst eher zurückhaltend angewendet werden sollten.

Inzwischen ist die erste Phase (Beurteilung der Machbarkeit) abgeschlossen. Sie hat ergeben, dass sich das in der Verwaltung eingeführte Modell auf die Gerichte übertragen lässt, allerdings nur mit Anpassungen, die sich auf Grund des Gewaltenteilungsgrundsatzes und der richterlichen Unabhängigkeit ergeben. zurzeit

⁶¹ Vgl. Schlussbericht NEF, S. 77 f. und 84 f. Diese Entscheidung wurde in Artikel 85 des Gesetzes vom 26.03.2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) Rechnung getragen; vgl. auch Vortrag zum FLG, Beilage 3 zum Tagblatt des Grossen Rates 2003, Bemerkungen zu Artikel 85 FLG, S. 20.

⁶² Vgl. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33).

⁶³ Regierungsratsbeschluss Nr. 1991 vom 05.06.2002.

⁶⁴ Vgl. den Bericht zum Workshop B, Ziffer 2.1; vgl. auch OBERGERICHT DES KANTONS BERN, BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten unsere Kunden von unserer Arbeit?, Bern 2001; eine ähnliche, nur grösser angelegte Befragung fand z.B. auch in Deutschland, in Nordrhein-Westfalen statt, vgl. DRiZ 2002, S. 40 f.

⁶⁵ REGIERUNGSRAT DES KANTONS LUZERN, Botschaft an den Grossen Rat vom 29. September 2000 (B 73). Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der „Wirkungsorientierten Verwaltung“ und „Leistungsorientierten Spitäler“ (WOV/LOS-Versuch), S. 65.

steht LOG in der zweiten Projektphase (detaillierte Ausarbeitung des LOG-Modells, Einleitung der notwendigen Gesetzesänderungen).

Kanton St. Gallen: Im Kanton St. Gallen fand 1998 eine Organisationsüberprüfung des Kantonsgerichts statt. Die Empfehlungen in den Bereichen Gerichtsorganisation, Rechtsprechung und Justizverwaltung wurden teilweise umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung.

Kanton Tessin: Im Kanton Tessin läuft derzeit ein Projekt im Bereich der Justizverwaltung. Auf Grund einer Analyse soll eventuell ein Pilotversuch mit der zweiten Zivilkammer des Obergerichts (Tribunale d'appello) durchgeführt werden.

Kanton Zürich: Im Kanton Zürich sind heute sämtliche Gerichte in die Staatssteuerung nach WOV eingebunden und in den im Rahmen des Projekts "wif!" geschaffenen Koordinierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) einbezogen.⁶⁶ Das Obergericht des Kantons Zürich hat unter Beizug von externen Experten besondere Leistungsindikatoren für die Gerichte entwickeln lassen.⁶⁷ Die Steuerung mit dem KEF ist keine Produktsteuerung, sondern eine Steuerung mit Globalbudgets verbunden mit objektivierbaren Leistungsvorgaben. Das Obergericht, das Kassationsgericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht haben je ein eigenes Budgetantragsrecht direkt zuhanden des Kantonsrates.⁶⁸ Bei der Zivil- und Strafrechtspflege (Obergericht und Bezirksgerichte) muss zwischen dem externen und dem internen Globalbudget unterschieden werden: Gegenüber dem Kantonsrat und der Finanzverwaltung werden drei Globalbudgets eingereicht, nämlich eines für das Obergericht, eines für alle Bezirksgerichte zusammen und eines für die Notariate, welche dem Obergericht unterstellt sind. Intern wird das Globalbudget der Bezirksgerichte mittels Leistungsvereinbarungen anteilmässig auf die Bezirksgerichte übertragen. Diese Leistungsvereinbarungen regeln auch die Verantwortlichkeiten, die finanziellen Zuständigkeiten sowie die Bildung und Auflösung von Rücklagen.

⁶⁶ Vgl. z.B. Anhang 2 zum KEF 2001-2004: Planungen der Rechtspflege.

⁶⁷ Vgl. FREY AKADEMIE ZÜRICH: Dienstleistungsqualität der Gerichte. Die Sicht der Parteien und Anwälte. Bericht, Zürich 1999; OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH, Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich, Bereich Controlling, Schlussbericht; die Inkraftsetzung des neuen Controllings erfolgte auf den 1. Januar 2000 (Beschluss VU990117 der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich vom 15. Dezember 1999).

⁶⁸ Schriftliche Auskunft des Obergerichts des Kantons Zürich vom 28. August 2000.

Wie *Hans-Jakob Mosimann*⁶⁹ aufzeigt, hat am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich weitgehend unabhängig vom Projekt „wif!“ eine Entwicklung stattgefunden, die mittlerweile zu einer fast vollständigen Anwendung aller WOV-Elemente geführt hat.

4. Thesen zu WOV in der Justiz

4.1 Vorbemerkungen

Die Aktivitäten im Bereich von WOV befassten sich bisher in der Schweiz in Theorie und Praxis vorwiegend mit der Führung der Verwaltung und mit der Steuerung durch das Parlament. Die dritte Gewalt blieben bis vor wenigen Jahren aus der Reformbewegung weitgehend ausgeklammert. Insbesondere mit dem Fortschreiten der WOV-Projekte in verschiedenen Kantonen⁷⁰ ist in jüngster Zeit – wie bereits erwähnt – nun ein vermehrter Druck auf die Justiz zu verspüren, WOV auch an den Gerichten einzuführen oder sich auf andere Weise vertieft mit Fragen des Gerichtsmanagements zu befassen.

Diese Entwicklung verlangt zunehmend auch nach einem theoretischen Überbau, insbesondere nach Modellen für eine WOV-Steuerung in der Justiz. Damit sind die Rechts- und Verwaltungswissenschaften gefordert, Antworten auf Fragen zu finden, die sich hinsichtlich eines Transfers von WOV-Konzepten auf die Justiz ergeben, die für das System Parlament-Regierung-Verwaltung entwickelt worden sind. Vollständige systematische Analysen bestehen erst wenige⁷¹. Andererseits haben sich aber in den letzten Jahren verschiedene Stellen mit diesen Frage befasst und es bestehen auch einige konkrete Erfahrungen aus der Praxis. Nachfolgend wird auf Grund von Äusserungen in der Lehre und von Praxiserfahrungen versucht, den bisherigen Wissensstand zu WOV in der Justiz in Thesen zusammenzufassen, die das *Gerüst zu einem WOV-Steuerungsmodell für die Justiz* bilden könnten. Die Thesen stützen sich insbesondere

- auf die vorhandenen Äusserungen in der schweizerischen Lehre,⁷²

⁶⁹ Vgl. den Beitrag von HANS-JAKOB MOSIMANN in diesem Band.

⁷⁰ In den Kantonen Luzern und Bern wurden die definitiven Rechtsgrundlagen zur Einführung von WOV geschaffen, die Kantone Aargau, Solothurn und Zürich haben im Jahr 2002 Entwürfe für die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in die Vernehmlassung gegeben; zum Stand von WOV vgl. auch Ziffer 2.1.

⁷¹ Als einzige schweizerische Monographie MAIER (Fn. 33).

⁷² Vgl. z.B. MAIER (Fn. 33); Lienhard (Fn. 31); PAUL RICHLI, Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 7/1997, S. 289 ff.; RAINER J. SCHWEIZER, Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerische Asylrekurskommission, AJP/PJA 6/2001, S. 661 ff.

- auf Abklärungen, die im Auftrag von Behörden gemacht wurden, insbesondere im Rahmen von WOV-Projekten⁷³,
- auf erste Erfahrungen⁷⁴,
- auf die allgemeine Literatur zur Frage der richterlichen Unabhängigkeit⁷⁵,
- rechtsvergleichend auf die entsprechende Diskussion in Deutschland⁷⁶.

4.2 Thesen⁷⁷

These 1:

Parlament, Regierung und Verwaltung dürfen den Gerichtsbehörden im WOV-Steuerungsprozess⁷⁸ keine verbindlichen Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen. Vereinbarungspartner kann nur eine obere Justizbehörde sein.

Diese Einschränkungen ergeben sich aus der richterlichen Unabhängigkeit und aus dem Gewaltenteilungsprinzip. Auch für die Verwaltung soll das Parlament im Übrigen keine Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen dürfen. Wo eine obere Justizbehörde fehlt, ist eine (Selbst-)Steuerung mit Leistungsstatut möglich⁷⁹.

Eine Wirkungssteuerung – im Sinne von Steuerung der Wirkungen des staatlichen Handelns – ist für die Justiz zudem methodisch sehr schwierig⁸⁰.

These 2:

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

⁷³ Vgl. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33); KETTIGER/LIENHARD (Fn. 33); Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Fn. 11); OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH (Fn. 67).

⁷⁴ Insbesondere auf die Erfahrungen im Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau im bernischen Verwaltungsreformprojekt „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“.

⁷⁵ Vgl. insbesondere REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Bern 2001 (zugleich Habil. BE).

⁷⁶ Vgl. statt vieler HOFFMANN-RIEM (Fn. 2), sowie SCHULZE-FIELITZ/SCHÜTZ (Fn. 16).

⁷⁷ Die hier unverändert wiedergegebenen Thesen bildeten eine Grundlage der Fachtagung.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Vgl. z.B. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 52.

⁸⁰ Mit einem Indikatorensystem lassen sich die Auswirkungen der Justiztätigkeit auf die Gesellschaft (Outcomes; vgl. Ziffer 2.4) praktisch nicht und die Auswirkungen auf die von der Justiztätigkeit Betroffenen (Impacts) nur in Einzelfällen erfassen; vgl. z.B. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 31.

Eine Bezugnahme von WOV-Steuerungsinstrumenten auf einzelne Richterinnen und Richter schränkt nach vorherrschender Lehrmeinung⁸¹ die richterliche Unabhängigkeit zu stark ein. Offen bleibt, ob allenfalls ein interner (d.h. nur den zuständigen Vorgesetzten und den Betroffenen zugänglicher) Leistungsvergleich als Instrument der Personalführung zulässig ist⁸².

These 3:

Sollwerte⁸³, die sich auf die Rechtsprechungsfunktion der Justiz beziehen, dürfen nur dann in (rechtlich) verbindlichen Planwerten⁸⁴ bestehen, wenn sie durch Verfassung und Gesetz vorgegeben sind.

Zulässig sind demgegenüber verbindliche Planwerte für die Justizverwaltung. Sollwerte als (rechtlich unverbindliche) Richtwerte sind auch dort zulässig, wo sie sich auf die Rechtsprechungsfunktion beziehen⁸⁵.

These 4:

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

Dieser Grundsatz gilt noch verschärft, wenn eine Koppelung zu einem kollektiven Anreizsystem⁸⁶ besteht. Kostendeckungsgrade können zudem dazu verleiten, auf notwendige Verfahrensschritte (Zeugeneinvernahmen, Augenscheine, etc.) zu verzichten oder kostengünstigere Verfahren (z.B. Zirkulation, Einzelrichterin oder -richter statt Kammer) zu wählen.

Kostendeckungsgrade sind teilweise auch methodisch problematisch (Bemessung der Verfahrenskosten am Streitwert, kostenlose Verfahren, unentgeltliche Prozessführung, etc.)⁸⁷.

⁸¹ In diesem Sinne Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 30; LIENHARD (Fn. 31); MAIER (Fn. 33), S. 43, 357, 358; in Deutschland z.B. BERLIT (Fn. 2), S. 58 ff.; anderer Auffassung z.B. HELMUT SCHNELLENBACH, Kriterien der Bewertung richterlicher Leistungen, Recht im Amt 4/1999, S. 161 ff.

⁸² Vgl. auch MAIER (Fn. 33), S. 294 ff.

⁸³ In der älteren WOV-Terminologie findet sich für Wirkungs- und Leistungsvorgaben auch etwa der gleichbedeutende Begriff der „Standards“.

⁸⁴ Zur Problematik der rechtlich verbindlichen Planwerte und der Sanktionierung bei Nichteinhaltung vgl. auch MAIER (Fn. 33), S. 292 ff. und 305 f.

⁸⁵ Vgl. Lienhard (Fn. 31).

⁸⁶ Z.B. Bonus-Malus-System.

⁸⁷ Vgl. dazu auch Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 35 f.

These 5:

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

Die Rechtsprechung hat sich für die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden vermehrt zu öffnen, denn sie hat ihre Legitimation – wie Befragungen zeigen⁸⁸ – nicht nur im Recht, sondern auch in der Akzeptanz⁸⁹.

Die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen – insbesondere der Grundsatz der Rechtsgleichheit – bilden aber eine absolute Schranke für den Einbezug von Kundinnen- und Kundenbedürfnissen⁹⁰.

These 6:

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

Es stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Was ist gute Justiz?⁹¹
- Wie kann die Qualität richterlicher Arbeit gemessen werden?⁹²
- Wie weit darf die Qualität richterlicher Arbeit gemessen werden?
- Welches sind zulässige Formen der Qualitätssicherung in der Justiz?

These 7:

Individuelle Leistungsanreize (Leistungslohn, Leistungsprämien) sind für Personen mit Rechtsprechungsfunktionen nicht zulässig.⁹³

Demgegenüber sind individuelle Leistungsanreize auch im Bereich der Justiz für Personen zulässig, die nur administrative Aufgaben wahrnehmen bzw. keinen unmittelbaren Einfluss auf das materielle Ergebnis der Rechtsprechung ausüben⁹⁴.

Die Koppelung von individuellen Anreizen an kollektive Anreize (Bonus-Malus bzw. „Gewinnbeteiligung“ für Organisationseinheiten) ist – wie für die Verwaltung auch – unzulässig.

⁸⁸ Vgl. OBERGERICHT DES KANTONS BERN, (Fn. 64).

⁸⁹ Vgl. dazu auch MAIER (Fn. 33), S. 171, 174 f.

⁹⁰ In diesem Sinne auch MAIER (Fn. 33), S. 356, ausführlich auch S. 170 ff.

⁹¹ Vgl. zum Facettenreichtum des Qualitätsbegriffs in der Justiz BERLIT (Fn. 2), S. 64 f.

⁹² Zahlreiche vordergründig geeignete Indikatoren für die Messung der Qualität richterlicher Arbeit sind bei genauerer Untersuchung untauglich, so namentlich die Rechtsmittelhäufigkeit und die Urteilsbeständigkeit; vgl. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 32 f.; SCHNELLENBACH (Fn. 81), S. 165.

⁹³ In diesem Sinne auch KIENER (Fn. 75), S. 290 f.; MAIER (Fn. 33), S. 322 f.

⁹⁴ Vgl. MAIER (Fn. 33), S. 323; Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 41.

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.

Wegen des Wegfalls der Wirkungssteuerung durch Parlament, Regierung und Verwaltung (vgl. These 1) beschränkt sich für diese der Nutzen von WOV in der Justiz im Wesentlichen auf die erheblich grössere Transparenz (Systematik, Nachvollziehbarkeit, Kostentransparenz).

Der Nutzen für die Justizbehörden hängt ab

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

These 9:

WOV löst – selbst bei nur selektiver Implementation einzelner Elemente – in der Justiz einen Organisationsentwicklungsprozess aus⁹⁵ und kann zu strukturellen Anpassungen führen.

Die Einführung von WOV bedingt, dass in einer Organisation alle Führungsbeziehungen geklärt werden.

4.3 Zusammenfassende Thesen bzw. Folgerungen

Folgerung 1:

WOV kann mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden⁹⁶.

Einschränkungen ergeben sich insbesondere aus

- den Rahmenbedingungen des Bundesverfassungsrechts,
- den übrigen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen (künftig auch hinsichtlich Straf- und Zivilprozessordnung),
- zusätzlichen Rahmenbedingungen der Kantonsverfassung,
- der Aufbauorganisation der Justiz.

⁹⁵ In diesem Sinne insbesondere auch MAIER (Fn. 33), S. 368.

⁹⁶ Zu diesem Ergebnis gelangen u.a. auch die Abklärungen in den Kantonen Bern und Aargau, vgl. z.B. Fachbericht NEF und Gerichte (Fn. 33), S. 56.; KETTIGER/LIENHARD (Fn. 33), S. 44 f.

Folgerung 2:

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

Abweichungen können notwendig sein auf Grund

- der (staats-)rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der besonderen Stellung als dritte Gewalt,
- der besonderen Organisationsstruktur der Justiz,
- von andersartigen Bedürfnissen an die Führungsinformation.