

Andreas Lienhard, Daniel Kettiger

Keine Absage an ein zeitgemässes Justizmanagement

Das Bundesgericht befasst sich in BGE 137 I 1 mit der Frage des Einsichtsrecht in Unterlagen der Gerichtsverwaltung auf der Grundlage des im kantonalen Recht geregelten Öffentlichkeitsprinzips und verneint dieses wegen Gefährdung der richterlichen Unabhängigkeit. Das Urteil ist keine Absage an ein zeitgemässes Justizmanagement. Leistungskennzahlen betreffend einzelne Gerichtspersonen verletzen die richterliche Unabhängigkeit nicht, solange sie nur der Gerichtsleitung als interne Führungsinformation zur Verfügung stehen.

Zitiervorschlag: Andreas Lienhard, Daniel Kettiger, Keine Absage an ein zeitgemässes Justizmanagement, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2011/2

Inhaltsübersicht

1. Allgemeines zum Fall und zur Fallgeschichte
2. Auszug aus den Erwägungen des Bundesgerichts
3. Anmerkungen
 - 3.1 Situierung des Falls hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips
 - 3.2 Kein Zusammenhang mit dem Leistungslohn
 - 3.3 Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit
4. Fazit

1. Allgemeines zum Fall und zur Fallgeschichte

[Rz 1] Die X. AG fragte mit Schreiben vom 7. September 2009 das Handelsgericht des Kantons Zürich an, wie viele Taggelder drei Handelsrichter in einem bestimmten Verfahren erhielten. Der Handelsgerichtspräsident antwortete, die X. AG habe auch als Prozesspartei keinen Anspruch auf diese Auskunft. In der Folge beharrte die X. AG jedoch auf ihrem Gesuch. Mit Beschluss vom 6. Januar 2010 wies die Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich das Gesuch förmlich ab. Zur Begründung führte sie an, dass gemäss § 23 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise verweigert oder aufgeschoben werden könne, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegenstehe. Vorliegend würde durch die Bekanntgabe offengelegt, wie viel Zeit die Richter für das Verfahren aufgewendet hätten, und es wären Rückschlüsse auf deren Besoldung möglich. Auch würde die Aufgabenerfüllung der Gerichte erheblich beeinträchtigt.

[Rz 2] Wegen Unklarheiten über den Rechtsmittelweg fasste sich das Bundesgericht ein erstes Mal mit der Sache (vereinigte Verfahren 1C_177/2010 und 1C_179/2010) und wies die Streitsache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zurück. Nach erneuter Auseinandersetzung mit der Sache wies das Verwaltungsgericht mit Entscheid vom 22. September 2010 die Beschwerde gegen den Beschluss der Verwaltungskommission des Obergerichts ab. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 20. Oktober 2010 (Verfahren 1C_471/2010) beantragt die X. AG, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 22. September 2010 sei aufzuheben und die Verwaltungskommission des Obergerichts sei anzuweisen, ihr die Anzahl der Taggelder mitzuteilen, welche den mitwirkenden Handelsrichtern im betreffenden Verfahren zugesprochen worden seien. Eventualiter sei die Sache zur neuen Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Das Bundesgericht wies die Beschwerde mit der nachfolgend (Ziff. 2) auszugsweise wiedergegebenen Begründung ab.

2. Auszug aus den Erwägungen des Bundesgerichts¹

[Rz 3] Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass das Gesuch der Beschwerdeführerin eine personaladministrative Aufgabe betreffe. Dabei gehe es nicht um die eigentliche Kernfunktion der Rechtsprechung. Das IDG sei somit anwendbar (§ 2 Abs. 1 IDG). Indessen stünden der Informationsgewährung überwiegende private und öffentliche Interessen im Sinne von § 23 IDG entgegen. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

¹Das öffentliche Organ verweigert die Bekanntgabe von Informationen ganz oder teilweise oder schiebt sie auf, wenn eine rechtliche Bestimmung oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

²Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn

a. die Information Positionen in Vertragsverhandlungen betrifft,

b. die Bekanntgabe der Information den Meinungsbildungsprozess des öffentlichen Organs beeinträchtigt,

c. die Bekanntgabe der Information die Wirkung von Untersuchungs-, Sicherheits- oder Aufsichtsmaßnahmen gefährdet,

d. die Bekanntgabe der Information die Beziehungen unter den Gemeinden, zu einem anderen Kanton, zum Bund oder zum Ausland beeinträchtigt,

e. die Bekanntgabe die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt.

³Ein privates Interesse liegt insbesondere vor, wenn durch die Bekanntgabe der Information die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt wird.

[Rz 4] Zu den privaten Interessen führte das Verwaltungsgericht aus, eine Bekanntgabe der Anzahl Taggelder würde bedeuten, dass die Öffentlichkeit erführe, wie viel Zeit ein Handelsrichter in einen Fall investiert habe. Dies betreffe die individuelle Arbeitsausführung. Deshalb würde die Privatsphäre der Handelsrichter als Behördenmitglieder durch die Bekanntgabe zweifellos stark betroffen.

[Rz 5] In Bezug auf die öffentlichen Interessen hielt das Verwaltungsgericht fest, unter dem Druck der Öffentlichkeit bestünde die Gefahr, dass die nebenamtlichen Handelsrichter zukünftig nicht mehr frei sein würden in ihrer Zeiteinteilung für einen Fall und sich damit von sachfremden Kriterien bei der Arbeitsausführung leiten liessen. Eine solche Einwirkung könne die Unabhängigkeit des Gerichts beeinträchtigen. Die Bekanntgabe der Anzahl ausgerichteter Taggelder für einen Fall sei vergleichbar mit der Besoldung vollamtlicher Richter,

¹ Unverändert übernommener Originaltext aus dem publizierten BGE 137 I 1.

welche sich an der Anzahl erledigter Fälle orientiere. Eine solche Besoldung könne dazu führen, dass die Richter dem Einzelfall nicht mehr jenes Mass an Zeit und Aufwand widmen, das angemessen und sachgerecht wäre. Dann aber stünden elementare Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zur Disposition.

[Rz 6] Das Verwaltungsgericht fügte schliesslich mit Blick auf die Interessen an der Bekanntgabe der Information an, dass sich die Öffentlichkeit über die Grundzüge der Besoldung der Handelsrichter im Personalgesetz und dessen Ausführungserlassen informieren könne. Sollte sich eine Partei für die Anzahl der ausgerichteten Taggelder in einem konkreten Fall interessieren, weil sie sich gegen die Höhe der ihr im handelsgerichtlichen Verfahren auferlegten Gerichtsgebühr zur Wehr setzen möchte, stünden ihr dazu andere, zivilrechtliche Rechtsmittel zur Verfügung.

[Rz 7] Die Beschwerdeführerin erblickt sowohl in der Annahme überwiegender privater als auch in der Annahme überwiegender öffentlicher Interessen eine willkürliche Anwendung von § 23 IDG. Zur Frage der öffentlichen Interessen meint sie, da die nebenamtlichen Handelsrichter ohnehin nebenamtlich und gegen ein geringes Entgelt tätig seien, verbiete sich schon der Vergleich der Bekanntgabe der Anzahl ausgerichteter Taggelder für einen Fall mit der Besoldung bei vollamtlichen Richtern. Zudem erfolge bei Taggeldern gerade nicht eine Besoldung nach Leistung. Auch beziehe sich ihr Gesuch auf ein bereits abgeschlossenes Verfahren und bereits zugesprochene Taggelder. Es könne damit kaum Wirkungen für die Zukunft entfalten. Insgesamt verkenne der angefochtene Entscheid die Bedeutung des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 30 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK und bewirke eine Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV).

[Rz 8] Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 133 I 149 E. 3.1 S. 153; BGE 131 I 467 E. 3.1 S. 473 f.; je mit Hinweisen).

[Rz 9] Die von der Beschwerdeführerin nachgesuchten Informationen stehen in einem engen Zusammenhang mit der Leistungsbeurteilung von Richtern und den dieser durch die richterliche Unabhängigkeit gesetzten Schranken. Zur Beurteilung der Frage nach allenfalls überwiegenden öffentlichen Interessen ist erforderlich, auf diesen Zusammenhang näher einzugehen.

[Rz 10] Im Rahmen des Diskurses über die Anwendung von

New Public Management in der Justiz wurde auf die grundsätzliche Problematik von Indikatoren zur Leistungsbeurteilung richterlicher Arbeit hingewiesen. Denn anders als bei anderen staatlichen Leistungen (z.B. dem Strassenbau) entzieht sich das Resultat richterlicher Arbeit weitgehend der Erfassung anhand von Indikatoren. Es wird deshalb gefordert, dass an die Stelle der Beurteilung des Resultats die Beurteilung des Wegs zu diesem Resultat zu treten habe, das heisst die Korrektheit des Verfahrens und die Sachlichkeit der Begründung (PATRICK MAIER, *New Public Management in der Justiz*, 1999, S. 194 mit weiteren Hinweisen). Der Zeitfaktor erweist sich als besonders problematischer Indikator, ist doch beispielsweise die Zahl der während eines bestimmten Zeitraums instruierten Fälle hinsichtlich der Qualität der richterlichen Arbeit nur sehr beschränkt aussagekräftig. So wenig ein relativ geringer zeitlicher Aufwand eine ungenügende Erfassung der rechtlichen Problematik eines Falles und damit schlechte Urteilsqualität indizieren muss, so wenig gilt das Gegenteil. Insgesamt zieht die Lehre deshalb den Schluss, dass im Bereich richterlicher Tätigkeit von Leistungslöhnen eher Abstand zu nehmen sei (REGINA KIENER, *Richterliche Unabhängigkeit*, 2001, S. 290 f.; ANDREAS LIENHARD, *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz*, 2005, S. 263 ff.; vgl. zur dienstrechtlichen Richterbeurteilung in Deutschland STEPHAN HABERLAND, *Richterliche Unabhängigkeit und dienstliche Beurteilungen*, *Deutsche Richterzeitung [DRiZ]* 87/2009 S. 242 ff.; ULRICH JOERES, *Die sachliche Unabhängigkeit des Richters in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs*, *DRiZ* 83/2005 S. 321 ff.; ROSWITHA MÜLLER-PIEPENKÖTTER, *Die dienstlichen Beurteilungen der Richter und Staatsanwälte*, *DRiZ* 83/2005 S. 103 f.; RUDOLF WASSERMANN, in: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 1989, N. 37 zu Art. 97 GG).

[Rz 11] Die Bekanntgabe eines einzelnen und nicht aussagekräftigen Indikators kann jedoch nicht nur Missverständnisse heraufbeschwören, sondern die zusätzliche Gefahr bergen, dass der Richter als Reflex darauf durch unsachgemässen Druck beeinflusst werden könnte. Dabei spielt keine Rolle, dass eine solche Beeinflussung im vorliegenden Fall, wo das Urteil bereits gefällt wurde, auszuschliessen ist. Es geht vielmehr um die präjudizielle Wirkung der Anerkennung eines Rechts auf Zugang zur umstrittenen Information. Wäre im vorliegenden Fall der Zugang zur Information zu gewähren, wäre er konsequenterweise in jedem andern Fall ebenfalls zu gewähren und würden mit der Bekanntgabe der Anzahl Taggelder die Parteien und letztlich die Öffentlichkeit erfahren, wie viel Zeit ein Richter in einen Fall investiert hat. Das aber liefe darauf hinaus, dass der Richter über die für die Vorbereitung eines Urteils aufgewendete Zeit den Parteien und der Öffentlichkeit Rechenschaft schuldig wäre und entsprechend unter Druck käme. Dadurch würden seine Arbeitsweise und damit auch der Ausgang eines Verfahrens durch prozessfremde Elemente beeinflusst und die Unabhängigkeit des

Gerichts in Frage gestellt (BGE 134 I 238 E. 2.1 S. 240; BGE 114 Ia 50 E. 3c S. 55 f.; je mit Hinweisen; MICHEL HOTTELIER, in: Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, § 51 Rz. 27; vgl. auch die in E. 2.5.2 hiervor zitierte Literatur). Nach dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3) sind denn auch Evaluationsberichte zwar grundsätzlich frei zugänglich, nicht jedoch, soweit sie die Leistungen einzelner Personen betreffen (BGE 133 II 209 E. 2.3.2 S. 214 mit Hinweis).

[Rz 12] Kann sich nach dem Gesagten die Bekanntgabe der Anzahl der Taggelder für ein konkretes Verfahren negativ auf die richterliche Unabhängigkeit auswirken, so ist die Vorinstanz nicht in Willkür verfallen, wenn sie angenommen hat, an der Geheimhaltung bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne von § 23 Abs. 1 IDG. Es fragt sich sogar, ob nicht von einer Interessenabwägung hätte abgesehen werden können. Gemäss § 2 Abs. 1 IDG gilt das Gesetz für die Gerichte nämlich nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben erfüllen. Ob trotz der möglichen Auswirkungen auf die Rechtsprechung von einer reinen Verwaltungsaufgabe auszugehen ist, kann jedoch offenbleiben, da der vorinstanzliche Entscheid im Ergebnis jedenfalls zu bestätigen ist. Ebenfalls kann offenbleiben, ob an der Geheimhaltung zusätzlich ein überwiegendes privates Interesse besteht.

[Rz 13] Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Rüge der Verletzung von Art. 9 und Art. 30 Abs. 1 BV sowie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK als unbegründet erweist. Daraus folgt, dass auch keine Rechtsverweigerung vorliegt (Art. 29 Abs. 1 BV).

3. Anmerkungen

3.1 Situierung des Falls hinsichtlich des Öffentlichkeitsprinzips

[Rz 14] Wie das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich richtig festgehalten hat (vgl. E. 2.1), betrifft die Informationsanfrage bzw. das Einsichtsgesuch eine personaladministrative Aufgabe, und zwar das kantonale Justizorganisationsrecht. Die vom Bundesgericht diesbezüglich angebrachten Zweifel (vgl. E. 2.5.4) sind unberechtigt; es gilt klar zwischen dem betroffenen Rechtsbereich und dem diesbezüglich anzuwendenden Recht einerseits und den möglichen Auswirkungen auf verfassungsrechtliche Positionen (hier die richterliche Unabhängigkeit) andererseits zu unterscheiden. Mithin findet auf die Frage der Öffentlichkeit der Informationen ausschliesslich kantonales Recht Anwendung (vgl. auch § 2 Abs. 1 IDG). Das Bundesgericht hatte somit nur über die verfassungskonforme Anwendung des kantonalen Öffentlichkeits- und Datenschutzrechts zu befinden (Art. 95 BGG), dies obwohl das Informationsbegehren von Seiten einer Verfassenspartei stammte.

[Rz 15] Im Sinne einer negativen Abgrenzung kann

festgehalten werden, dass das Bundesgerichtsurteil somit weder die auf Art. 30 Abs. 3 BV, Art. 6 Ziffer 1 und Art. 14 Abs. 1 UNO-Pakt II gründende Justizöffentlichkeit und die sich daraus abgeleiteten Einsichtsrechte² noch die Parteiöffentlichkeit im hängigen Verfahren³ berührt.

3.2 Kein Zusammenhang mit dem Leistungslohn

[Rz 16] Im vorliegenden Fall wollte die Gesuchstellerin vom Handelsgericht wissen, wie viele Taggelder drei Handelsrichter in einem bestimmten Verfahren erhielten. Aus dieser Information lässt sich ableiten, wie hoch die Entschädigung jedes einzelnen Handelsrichters am Fall war (dies auf der Grundlage der öffentlich zugänglichen Tagessätze), wie hoch der Zeitaufwand jedes Handelsrichters im betreffenden Fall war und wie hoch der Zeitaufwand der drei beteiligten Richter im Fall gesamthaft war. Mit einem Leistungslohn, wie er in der neueren juristischen und verwaltungswissenschaftlichen Literatur verstanden wird (Grundbesoldung mit Leistungskomponenten, Leistungsprämien)⁴, haben diese Informationen – entgegen der Auffassung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich – nichts zu tun. Da der Zeitaufwand der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie weiterer Gerichtsangestellter unbekannt bleibt, lassen die Informationen auch keinen Schluss auf den Gesamtaufwand zur Bearbeitung des Falls zu. Aus dem gleichen Grund ist es ebenso wenig möglich zu ermitteln, wie gross die Bearbeitungsanteile der betreffenden Handelsrichter am Referat und an der Urteilsbegründung waren und welcher Anteil an dieser Arbeit durch Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber erledigt wurde (was eine Art «Leistungsbeurteilung» ermöglichen würde). Mangels Werten von vergleichbaren Fällen erlauben es die Zahlen auch nicht, einen Effizienzvergleich zu erstellen. Wie vom Bundesgericht richtig festgehalten wird, fehlt auch jede Berücksichtigung der Qualität der richterlichen Arbeit (E. 2.5.2) – dies wäre aber bei einem Leistungslohn ebenfalls einzubeziehen. Irgendwelche Rückschlüsse auf die Leistung der betroffenen Richter lassen die Informationen nicht zu.

[Rz 17] Die Anzahl der an nebenamtliche Richter ausbezahlten

² Vgl. dazu die neuere bundesgerichtliche Rechtsprechung BGE 134 I 286 (Fall VgT) und BGE 137 I 16 (Fall Nef).

³ Diese wird für zivilrechtliche Verfahren seit dem 1. Januar 2011 in Art. 53 der schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 273) geregelt.

⁴ Vgl. ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, 2005, S. 79 und 445 ff.; NORBERT THOM/ADRIAN RITZ, Public Management, 4. Aufl., Wiesbaden 2008, S. 314; KUNO SCHEDLER/ISABELLA PROELLER, New Public Management, 4. Aufl., Bern 2009, S. 243 ff.; DANIEL KETTIGER, Leistungsbesoldung und Leistungsbeurteilung: Das deutsche Dienstrechtsreformgesetz und die Besoldungsrevision im Kanton Bern im Vergleich; Speyerer Arbeitshefte Nr. 151, Speyer 2003; grundlegend HANS GÖSER/ARNE SCHLATTMANN, Leistungsbezahlung in der Besoldung, München 1998.

Taggelder ist in jeder Hinsicht ein «non valeur», eine Information ohne spezifischen Wert. Gerade darin liegt aber die Gefahr, wenn diese Information aus dem Kontext gerissen und öffentlich gemacht wird, wie dies das Bundesgericht im Grundsatz richtig festhält (E. 2.5.3). Wenn – wie der Fall zeigt – sich schon Gerichte über den Leistungsbezug der Zahlenwerte nicht im Klaren sind und fälschlicherweise davon ausgehen, man könne daraus Rückschlüsse auf die Leistung der Richter ziehen, dann muss davon ausgegangen werden, dass die Zahlen erst recht in einer breiteren Öffentlichkeit falsch – allenfalls auch missbräuchlich – interpretiert werden. Gerade dies – und nicht die Kenntnis über die effektiv erbrachte Leistung – kann eine Richterin bzw. einen Richter unnötig unter Druck setzen und bewirken, dass in künftigen Fällen nicht mehr die tatsächlich benötigte Zeit aufgewendet und der Fall mit der notwendigen Sorgfalt bearbeitet wird. Dadurch wird die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigt. Im Ergebnis ist somit das Urteil durchaus richtig.

3.3 Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit

[Rz 18] Auch die Justiz ist – wie sämtliche staatlichen Organe – einem zunehmenden Reformdruck ausgesetzt: Einerseits nehmen die Geschäftslast, die Komplexität der Materie sowie die Anforderungen an die Verfahren tendenziell zu und andererseits stehen dafür kaum zusätzliche Ressourcen zur Verfügung⁵. Dies zwingt die Justiz zur Effizienzsteigerung⁶, welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements⁷ erreicht werden kann. Gutes *Justizmanagement ist eine notwendige Voraussetzung für die Rechtssprechungsgewährleistung*.⁸ Das Justizmanagement ist dabei wesentlicher Bestandteil der gerichtlichen Selbstverwaltung, die ihrerseits Bestandteil der institutionellen Unabhängigkeit ist.⁹

⁵ Vgl. LIENHARD (Fn. 4), S. 461 f.; DANIEL KETTIGER, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklung – Thesen, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 9 ff.

⁶ Vgl. LIENHARD (Fn. 4), S. 461 f.; PATRICK MEIER, New Public Management in der Justiz, Bern 1999, S. 2; ausführlich DANIEL KETTIGER, Auf dem Weg zu einer leistungs- und wirkungsorientierten Justiz, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 176 ff.; WOLFGANG HOFFMANN-RIEM, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt a.M. 2001, S. 211 ff., spricht von Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz als dem «magischen Viereck der Dritten Gewalt».

⁷ Ausführlich zum Justizmanagement ANDREAS LIENHARD, Oberaufsicht und Justizmanagement, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/1, Rz. 25 ff.

⁸ Vgl. ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Geschäftslastbewirtschaftung bei den Gerichten, ZBI 8/2009, S. 416.

⁹ Dazu ANDREAS LIENHARD, Die bernische Gerichtsbarkeit auf dem Weg zur Selbstverwaltung, in: Ruth Herzog/Reto Feller (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Bern 2010, S. 401 ff., insb.

[Rz 19] Ein Element des Justizmanagements ist die *Geschäftslastbewirtschaftung*. Der frühere Bundesgerichtspräsident ARTHUR AESCHLIMANN formulierte dies wie folgt: «Jeder Abteilungspräsident oder jede Abteilungspräsidentin wird für den Einsatz der Abteilungsmitglieder und der Mitarbeitenden mit Zielvorgaben arbeiten und über die jeweilige Belastung in differenzierter Weise auf dem Laufenden sein müssen»¹⁰. Die Geschäftslastbewirtschaftung steht damit in einem engen Zusammenhang mit dem Controlling; sie kann auch Teil eines integrierten Controllingsystems sein¹¹. Die Verordnung der Bundesversammlung über die Richterstellen am Bundesgericht¹² nimmt diesen Gedanken auf und verankert ihn rechtssatzmässig wie folgt:

Art. 2 Controlling und Berichterstattung

¹Das Bundesgericht richtet ein Controllingverfahren ein, das dem Parlament als Grundlage für die Oberaufsicht und für die Festlegung der Zahl der Richterinnen und Richter dient.

²Es äussert sich in seinem Geschäftsbericht zur Entwicklung der Geschäftslast und in allgemeiner Weise zu den Ergebnissen des Controllings.

[Rz 20] Ein solches *gerichtsinternes* Controlling, das auch Angaben über die Erledigungszahlen einzelner Richterinnen und Richter enthalten kann, ist mit der richterlichen Unabhängigkeit durchaus vereinbar.¹³ Die richterliche Unabhängigkeit bezieht sich auf die *rechtssprechende Funktion*. Als Mitglieder des Gesamtgerichts sind die einzelnen Richter jedoch eingebunden in die organisatorischen Rahmenbedingungen und Vorgaben, die der Gesetzgeber für das Gericht festgelegt hat. «Eine auf eine effektive Rechtsprechung ausgerichtete Justiz muss als *internes Führungsinstrument* auch die Erfassung der Leistung einzelner Richterinnen und Richter und entsprechende Leistungsvergleiche zulassen.»¹⁴ Auch das Controllingkonzept des Bundesgerichts sieht die Erhebung solcher Daten im gerichtswirtschaftlichen Controlling vor.¹⁵ Umstritten ist einzig, ob diese Daten nur für Steuerungszwecke des Gesamtgerichts oder auch für eine individuelle Leistungsbeurteilung verwendet werden dürfen.¹⁶

[Rz 21] Für die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit

S. 406 f.

¹⁰ ARTHUR AESCHLIMANN, Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, ZBI 109/2008, S. 413.

¹¹ Siehe dazu ANDREAS LIENHARD, Controllingverfahren des Bundesgerichts, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2007/2.

¹² SR 173.110.1.

¹³ Vgl. z.B. LUZIUS WILDHABER, Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2009/3, Rz. 17; LIENHARD (Fn. 11), Rz. 7 und 8.

¹⁴ KETTIGER (Fn. 6), S. 189.

¹⁵ Vgl. LIENHARD (Fn. 11), Rz. 13.

¹⁶ Vgl. HANS-JAKOB MOSIMANN, Leistungsbeurteilung von Richterinnen und Richtern – Qualitätsmerkmal oder Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit, Die Schweizer Richterzeitung (Justice – Justiz – Giustizia) 2011/1.

massgeblich ist indessen nicht so sehr der Inhalt des Controllings als vielmehr der *Adressatenkreis*.¹⁷ Es muss zwischen Führungsinformationen, die ausschliesslich dem Gericht zur Verfügung stehen, Informationen im Rahmen des Reportings an die Aufsichtsbehörde und öffentlichen Informationen unterschieden werden.¹⁸ So kennt beispielsweise auch das Bundesgericht ein dreistufiges Reporting.¹⁹ Angaben über die Erledigungszahlen einzelner Richterinnen und Richter gehören *ausschliesslich ins gerichtsinterne Reporting*²⁰; eine weitergehende Bekanntgabe – selbst an die Aufsichtsbehörde²¹ – kann die richterliche Unabhängigkeit in unzulässiger Weise beeinträchtigen und stellt deshalb eine Verletzung von Verfassungsrecht dar.

[Rz 22] Soweit Führungsinformationen aus dem Justizmanagement zur Verfügung gestellt werden, ist zudem – ungeachtet des Adressatenkreises – immer zu gewährleisten, dass diese ein *Gesamtbild der Justiztätigkeit* vermitteln und nicht einzelne Informationen aus dem Kontext gerissen werden.²² Denn auch ein falsches Bild von der Justiztätigkeit kann die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter indirekt beeinträchtigen.²³ Entwicklungen in den USA zeigen auf, wie wichtig für ein effektives Justizmanagement die Gesamtsicht ist, d.h. die vernetzte Berücksichtigung von quantitativen und qualitativen Gerichtskennzahlen.²⁴ Der Trend an den US-Gerichten geht in Richtung eines Systems von ausgewählten Indikatoren, welche einen Gesamtstatus der Leistungsfähigkeit des Gerichts erlauben.²⁵

[Rz 23] Für die *Bekanntgabe von Justizverwaltungsdaten* an die *Öffentlichkeit* ergeben sich somit aus dem Verfassungsgrundsatz der richterlichen Unabhängigkeit die folgenden *Einschränkungen*:

- Es dürfen keine Angaben bekannt gegeben werden,

welche sich auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen.

- Angaben, die bekannt gegeben werden, müssen insgesamt ein adäquates, für den Adressatenkreis stufengerechtes Gesamtbild der Gerichtstätigkeit vermitteln.

4. Fazit

[Rz 24] Im Ergebnis verdient das Bundesgerichtsurteil Zustimmung. Im konkreten Fall wurde sowohl verhindert, dass auf einzelne Richterinnen und Richter bezogene Justizverwaltungsdaten der Öffentlichkeit bekannt gegeben wurden, als auch sichergestellt, dass nicht Führungsinformationen aus dem Kontext gerissen wurden. Dadurch wurde die richterliche Unabhängigkeit wirksam geschützt. Dass der Schutz der richterlichen Unabhängigkeit ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellt, versteht sich von selbst.

[Rz 25] Das Bundesgerichtsurteil ist allerdings – anders als man prima vista meinen könnte – keine Absage an ein wirksames Justizmanagement und insbesondere keine Absage an die Erfassung von Leistungsdaten von Richterinnen und Richtern im Rahmen eines *internen* Controllings. Das Controllingkonzept des Bundesgerichts stellt diesbezüglich eine gute Grundlage zur Beurteilung der Vereinbarkeit von Führungsinformation an Gerichten mit der richterlichen Unabhängigkeit dar, auch für kantonale Gerichte.

* * *

¹⁷ Vgl. LIENHARD (Fn. 11), Rz. 7.

¹⁸ Vgl. LIENHARD (Fn. 11), Rz. 8.

¹⁹ Vgl. LIENHARD (Fn. 11), Rz. 10 ff.

²⁰ Vgl. LIENHARD (Fn. 11), Rz. 8.; WILDHABER (Fn. 13), Rz. 16; KETTIGER (Fn. 6), S. 189.

²¹ Zu den Ausnahmefällen LIENHARD (Fn. 4), S. 467; KETTIGER (Fn. 6), S. 190.

²² Vgl. LIENHARD (Fn. 4), S. 472.

²³ Vgl. oben Ziffer 3.2.

²⁴ Der Entwicklung in der Steuerung der Gerichte in den USA liegt u.a. die folgende Erkenntnis zugrunde: «Court performance measurement is the evaluation of overall systems and programs, rather than individual judicial performance. It encompasses more than the presentation and analysis of case management data; it is both a quantitative and qualitative assessment of court effectiveness.» CONFERENCE OF STATE COURT ADMINISTRATORS (COSCA), White Paper on promoting a Culture of Accountability and Transparency: Court System Performance Measures, December 2008, S. 3.

²⁵ Vgl. u.a. COSCA (Fn. 24), S. 5 f.; unter «court metrics» werden nicht genaue Messungen verstanden, sondern das Set zutreffender Indikatoren, vgl. ROBERT A. MULLIGAN, Metrics in Trial Courts: Creating a Culture of High Performance; Boston Bar Journal May/June 2007, S. 5 ff.