

Patrick M. Müller

## **Geschäftslastbewirtschaftung mittels Lastenkennziffer**

### **Erfahrungen am Verwaltungsgericht des Kantons Luzern**

---

Das ehemalige Verwaltungsgericht des Kantons Luzern bewirtschaftete in den Jahren 2010–2013 die Arbeitslast seiner Juristinnen und Juristen, indem es Gerichtsverfahren nach der Lastenkennziffer-Methode von stark belasteten auf weniger belastete Abteilungen umverteilte. Nach einer Einführung in die Hintergründe, welche die Geschäftslastbewirtschaftung erforderlich machten, und einer Vorstellung der konkret angewendeten Methode berichtet der Autor über die wichtigsten Erfahrungen, die das Verwaltungsgericht damit machte.

---

Beitragsarten: Forum

Zitiervorschlag: Patrick M. Müller, Geschäftslastbewirtschaftung mittels Lastenkennziffer, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2014/2

## Inhaltsübersicht

- 1 Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Luzern seit 1973
- 2 Hintergründe für das Bedürfnis nach Geschäftslastbewirtschaftung
- 3 KPM-Studie als Grundlage für einen Verteilschlüssel
- 4 Kritik und Erfahrungen
- 5 Ausblick

### **1 Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Luzern seit 1973**

[Rz 1] Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern war vom 1. Juni 1973 bis zum 31. Mai 2013 die oberste gerichtliche Behörde des Kantons für die Verwaltungsrechtspflege. Es gliederte sich seit 1997 in drei Abteilungen, eine verwaltungsrechtliche, eine abgaberechtliche und eine sozialversicherungsrechtliche.

[Rz 2] Per 1. Juni 2013 wurden das Obergericht und das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern gestützt auf die neue Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 zum Kantonsgericht zusammengesetzt. Die Zusammenlegung erfolgte nur in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht; die Abteilungen des Kantonsgerichts blieben an drei Standorten in der Stadt Luzern verteilt.

[Rz 3] Das Kantonsgericht ist die oberste richterliche Behörde des Kantons in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen<sup>1</sup>. Es ist für die Rechtsprechung in vier Abteilungen organisiert<sup>2</sup>. Die Aufgaben des ehemaligen Verwaltungsgerichts, d.h. vor allem die Behandlung von gerichtlichen Beschwerden in 44 verwaltungsrechtlichen Rechtsgebieten, fallen heute schweremässig in die Zuständigkeit der dritten und vierten Abteilung des Kantonsgerichts<sup>3</sup>, wobei die 3. Abteilung mit der Sozialversicherungsrechtspflege betraut ist. Für die Bewirtschaftung der Geschäftslast des Kantonsgerichts ist die Geschäftsleitung zuständig. Sie gibt dem Gericht den Leistungsauftrag, überwacht seine Erfüllung und ordnet den Ausgleich der Geschäftslast zwischen den Abteilungen<sup>4</sup>. Abgesehen von der Konstituierung, der Personalzuweisung, der Verlegung der Zuständigkeiten auf die vier Abteilungen nach der Geschäftsordnung und vom regelmässigen Controlling über die elektronische Geschäftskontrolle besteht am Kantonsgericht zur Zeit kein abteilungsübergreifendes System der Geschäftslastbewirtschaftung.

[Rz 4] Das Verwaltungsgericht setzte jedoch in den Jahren 2010–2013 ein solches System ein. Es diente dazu, die Arbeitslast der Juristinnen und Juristen (Richterinnen und Richter ebenso wie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber) möglichst zu egalisieren, indem die Gerichtsleitung (Verwaltungskommission) aufgrund von periodisch erhobenen Bewirtschaftungsparametern Gerichtsverfahren systematisch nach der Lastenkennziffer-Methode von stark belasteten auf weniger belastete Abteilungen umverteilte.

[Rz 5] Im Folgenden wird das System der Geschäftslastbewirtschaftung mittels Lastenkennziffer, wie es am Verwaltungsgericht Luzern eingesetzt wurde, vorgestellt und über die wichtigsten Erfahrungen, die dieses Gericht damit machte, berichtet.

---

<sup>1</sup> § 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizgesetz; SRL Nr. 260).

<sup>2</sup> § 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung für das Kantonsgericht des Kantons Luzern (GOKG; SRL Nr. 263).

<sup>3</sup> §§ 16 und 17 GOKG.

<sup>4</sup> § 4 Abs. 2 lit. e und f GOKG.

## 2 Hintergründe für das Bedürfnis nach Geschäftslastbewirtschaftung

[Rz 6] Das Verwaltungsgericht Luzern verfügte seit 1997<sup>5</sup> über 13 Richterinnen und Richter, die 10.5 Stellen innehatten. Sie waren aufgrund des Konstituierungsbeschlusses den drei erwähnten Abteilungen zugeteilt und arbeiteten mit ebenfalls abteilungsweise zugeteilten Gerichtsschreiberinnen und -schreibern zusammen, die in den hier interessierenden Jahren ab 2008 auf das ganze Gericht gerechnet etwa 20 Vollstellen bekleideten.

[Rz 7] Aufgrund der stets hohen Belastung der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung und der Zunahme der Eingänge in den Bereichen Invaliden- und Unfallversicherung, die in den Jahren 2006 und 2007 ihren Höhepunkt erreichten, mussten die anderen beiden Abteilungen im Rahmen des sog. Geschäftslastenausgleichs regelmässig in mehr oder weniger grossem Umfang solche Verfahren übernehmen. Da das Gericht an zwei Standorten untergebracht war, entstand zudem mit der Zeit eine standortbezogene Gerichtskultur. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass am Verwaltungsgericht Luzern über Jahre hinweg darüber diskutiert wurde, wie die Geschäftslast namentlich der sozialversicherungsrechtlichen Abteilung bewältigt und insgesamt richtig, d.h. unter dem Gesichtswinkel der Arbeitsbelastung «gerecht», auf die Abteilungen, Richterinnen und Richter sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verteilt werden müsste. Dabei herrschten sehr unterschiedliche Auffassungen. Die Debatte erfolgte mangels anderer Grundlage allein aufgrund der gerichtsinternen statistischen Angaben über die Anzahl von Eingängen und Erledigungen in den verschiedenen Rechtsgebieten. Kontrovers diskutierten die Richterinnen und Richter über den in den verschiedenen Verfahren und Rechtsgebieten erforderlichen Aufwand, die Arbeitslast aufgrund der Anzahl neu hängig gemachter Verfahren, den ständig wachsenden Pendenzenberg und das zunehmende Gewicht der Verantwortung zufolge von immer anspruchsvolleren Fragestellungen.

[Rz 8] Nachdem gerichtsinterne Versuche, Massnahmen zu erarbeiten, wie die zunehmende Arbeits- und Pendenzenlast bewältigt werden könne bzw. müsse, gescheitert waren, beauftragte das Verwaltungsgericht das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) mit einer Studie, welche als Grundlage für eine objektive Geschäftslastbewirtschaftung dienen sollte. Es ging aus Sicht des Verwaltungsgerichts als Auftraggeber darum, zu ermitteln, wie hoch der durchschnittliche (schweizerische) Bearbeitungsaufwand für bestimmte öffentlich-rechtliche Fallkategorien ist, um daraus Rückschlüsse für die Verteilung der Geschäftslast ziehen zu können<sup>6</sup>. Zum Zweck dieser Studie wurde bei allen kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten eine Online-Befragung durchgeführt<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern war seit dem 1. Juni 1973 als Milizgericht mit nebenamtlichen Richtern und einem professionellen Präsidium bestellt. Zur Bewältigung der Geschäftslast und mit Blick auf bundesrechtliche Vorgaben wurde das Verwaltungsgericht auf den 1. Juni 1997 weitgehend professionalisiert: Es verfügte von diesem Zeitpunkt an über 13 vollamtliche und hauptamtliche Richterinnen und Richter.

<sup>6</sup> Die Studie wurde mit einer «Analyse und Bewertung der Geschäftslast des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern im schweizerischen Vergleich» vom 30. April 2009 abgeschlossen.

<sup>7</sup> Vorgehen und Ergebnisse sind zusammenfassend publiziert in: ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten, in: ZBl, 8/2009, S. 413 ff.

### 3 KPM-Studie als Grundlage für einen Verteilschlüssel

[Rz 9] Bei der Online-Befragung wurden einerseits die Stellenprozente der Juristinnen bzw. Juristen, die an der Instruktion und Entscheidung mitwirken sowie die Erledigungen nach 19 Fallkategorien<sup>8</sup> erhoben, andererseits wurde bei den Mitarbeitenden an den Gerichten deren Einschätzung des durchschnittlichen zeitlichen Bearbeitungsaufwands pro Fall in diesen Fallkategorien erfragt. Die Erhebungen ergaben zwar stark unterschiedliche absolute Werte, aber interessanterweise stimmten die Verhältnisse der Belastung in den Fallkategorien ziemlich überein. Das Verwaltungsgericht verfügte deshalb dank der Studie über einen objektivierten Massstab für die Belastungsrelation der verschiedenen Rechtsgebiete. M. a. W. gab die Studie dem Verwaltungsgericht eine Grundlage, um Geschäfte (Fälle) mittels schweizerischer Durchschnittszahlen im Sinn einer statistisch «gerechten Belastung» zu verteilen.

[Rz 10] Im Auftrag der Verwaltungskommission erarbeitete der damalige Vizepräsident des Verwaltungsgerichts, Dr. Heiner Eiholzer<sup>9</sup>, im Herbst 2009 unter Verwendung des gesamtschweizerischen Vergleichs eine Methode, mit welcher jeweils für das folgende Geschäftsjahr die Zahl der Verfahren gleichwertig auf die Abteilungen – gemessen an ihrem Personal – verteilt werden soll. Ausgangspunkt bildete dafür eine fallkategorienbezogene Gewichtung- oder Wertungszahl, die sich aus der Studie einfach herleiten liess<sup>10</sup>. Die Geschäftslastbewirtschaftung erfolgte nun aufgrund der folgenden Annahme (Fiktion):

[Rz 11] Das Gericht hat alle Fälle aus dem Jahr  $n$  noch pendent (es gibt weder ältere noch jüngere Fälle). Für die Bewältigung dieser Geschäfte auf der Grundlage des vorhandenen juristischen Personals im Jahr  $n + 1$  (Stichtag 1. Januar  $n + 1$ ) soll das Gericht nun gleichmässig belastet werden. M. a. W. soll eine Vergangenheitsbemessung auf der Grundlage aller Eingänge des Jahres  $n$  für das Gerichtspersonal des Jahres  $n + 1$  erfolgen. Dazu werden die Fallzahlen (alle Eingänge des Jahres  $n$ ) abteilungsweise mit der aus der Studie gewonnenen Wertungszahl multipliziert. Daraus resultieren für die Abteilungen ihre Belastungszahlen, die addiert die Belastung des Gesamtgerichts aufgrund der Eingänge des Jahres  $n$  ergeben. Dieses Total wird durch den Sollbestand an Juristen (Richterinnen und Richter sowie Gerichtsschreiberinnen und -schreiber) per 1. Januar des Jahres  $n + 1$  dividiert. Daraus resultiert eine Durchschnittsbelastungszahl. Um die Folgerungen für die Geschäftslastverteilung auf die einzelnen Abteilungen im Jahr  $n + 1$  zu eruieren, werden die Sollbelastung, ermittelt aus der Multiplikation der Durchschnittsbelastungszahl mit dem Bestand an Juristen per 1. Januar  $n + 1$ , der letztjährigen Ist-Belastung (Fälle gewichtet) gegenübergestellt. Ist die Abteilung unter dem Soll, kann sie noch Verfahren übernehmen, ist sie darüber müsste sie theoretisch Verfahren abgeben können.

[Rz 12] Zur Illustration mag folgendes Beispiel für die vergangenheitsbezogene Lastenermittlung für das Jahr  $n$  und die Berechnung der Soll-Belastung im Jahr  $n + 1$  dienen. Die Wertungszahl entspricht der Luzerner Gewichtung; die Fallzahlen des Jahres  $n$  sind fiktiv:

---

<sup>8</sup> Planungs-, Bau- und Umweltrecht; Enteignungsrecht; Ausländerrecht; öffentliches Beschaffungswesen; Sozial- und Opferhilfe; SVG; Vormundschaftsrecht; übrige verwaltungsrechtliche Fälle; direkte Steuern; kantonale Sondersteuern; Kausalabgaben; Schatzungen/Gebäudeversicherung; übrige abgaberechtliche Fälle; IV; KVG; BVG; Unfallversicherung/Militärversicherung; AHV/EO; ALV/übrige sozialversicherungsrechtliche Fälle.

<sup>9</sup> Heute: Präsident der 4. Abteilung des Kantonsgerichts Luzern.

<sup>10</sup> Grundlage bildeten die Ergebnisse der Erhebung bei den an der Rechtsprechung Beteiligten. Dabei wurde auf die Geschäftslastenabschätzung pro Fall (in Stellenprozent von Vollstellenäquivalenten für ein ganzes Jahr) im Vergleich mit einer Auswahl von Gerichten (AG, BS, BE, LU, SG und ZH) abgestellt.

A-Abteilung	Fallkategorie	Wertungszahl	Fallzahl	Punktetotal
	Sozial- und Opferhilfe	7.1	10	71
	SVG	8.1	100	810
	Direkte Steuern	6.7	74	495.8
	Kantonale Sondersteuern	4.2	11	46.2
	Kausalabgaben	6	9	54
	Schatzungen/GV	6.9	7	48.3
	übrige A-Fälle	1.7	24	40.8
	<b>Total</b>		235	<b>1566.1</b>

[Rz 13] Wie für die abgaberechtliche Abteilung (A-Abteilung) erfolgen für die sozialversicherungsrechtliche (S-Abteilung) und für die verwaltungsrechtliche Abteilung (V-Abteilung) analoge Ermittlungen des Punktetotals für das Jahr n. Für das Gesamtgericht ergeben sich daraus bei einer angenommenen Fallzahl von 1'163 ein Punktetotal von 7'638.6. Die Durchschnittsbelastungszahl beträgt ( $7'638.6 / 30.2$  [Pensentotal] =) 253 Punkte. Aufgegliedert auf die Abteilungen und deren Juristen nach Massgabe der Soll-Bestände im Jahr n + 1 ergeben sich folgende Differenzen zwischen Soll- und Ist-Belastung:

A-Abteilung			
Richter-Stellen	2.5		
GS-Stellen	4		
	6.5	Soll-Belastung	1644.5 Punkte (6.5 x 253)
		Ist-Belastung	1566.1 Punkte
		<b>Differenz A-Abteilung</b>	<b>78.4 Punkte</b>
S-Abteilung			
Richter-Stellen	4		
GS-Stellen	9.3		
	13.3	Soll-Belastung	3364.9 Punkte (13.3 x 253)
		Ist-Belastung	3786.2 Punkte
		<b>Differenz S-Abteilung</b>	<b>-421.3 Punkte</b>
V-Abteilung			
Richter-Stellen	4		
GS-Stellen	6.4		
	10.4	Soll-Belastung	2631.2 Punkte (10.4 x 253)
		Ist-Belastung	2286.3 Punkte
		<b>Differenz V-Abteilung</b>	<b>344.9 Punkte</b>

[Rz 14] Für die Geschäftslastverteilung bedeuten diese Differenzen, dass die abgaberechtliche Abteilung für das Jahr n + 1 nicht ausgelastet ist und 78 Punkte übernehmen kann. Das entspricht nach Luzerner Gewichtung 14 Invalidenversicherungs-Verfahren (IV-Verfahren; Wertungszahl 5.5). Die sozialversicherungsrechtliche Abteilung ist zu stark belastet und zwar mit 421.3 Punkten. Das entspricht dem Gewicht von 76 IV-Verfahren. Die verwaltungsrechtliche Abteilung ist ebenfalls nicht ausgelastet. Sie könnte nach der Gewichtungsdifferenz von 344.9 Punkten 62 IV-Verfahren übernehmen.

## 4 Kritik und Erfahrungen

[Rz 15] Die präsentierte Methode war eine Schätzung der Geschäftsbelastung von Abteilungen; eine konkrete Ermittlung der für die Erledigung der Verfahren erforderlichen Arbeitszeit erfolgte nicht<sup>11</sup>. Als Vergangenheitsbemessung wurde sie über die eingegangenen Pendenzen und die Zahl der Fallerledigungen im alten Geschäftsjahr gesteuert. Diese beiden Zahlen sind u.a. abhängig vom effektiv arbeitenden Personal (Vakanzen, Mutterschaftsurlaub, Krankheiten usw.) und von der (unterschiedlichen) Leistungskraft. Deshalb mussten denn jeweils auch bereits im laufenden Geschäftsjahr, etwa im Halbjahresrhythmus, Justierungen erfolgen. Die Möglichkeit, Verfahren zwischen den Abteilungen zu verteilen, setzte im Übrigen voraus, dass alle Abteilungen über Juristen verfügten, die in der Lage waren, ohne erheblichen Effizienzverlust, Verfahren in Rechtsgebieten ausserhalb des im Rahmen der Konstituierung zugewiesenen Bereichs zu bearbeiten.

[Rz 16] Die Luzerner Lastenkennziffer-Methode lässt keine Aussagen über die Kapazität des Gerichts zu, weil es nicht an der Leistungskraft der juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anknüpft. Die angemessene Zahl und Qualität der Produkte eines Gerichts werden im jährlichen Leistungsauftrag definiert und hängen etwa vom zur Verfügung stehenden Personal, von der Motivation aller Gerichtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (und damit von der Vorbildqualität der Richterinnen und Richter sowie deren Leistungsbereitschaft) ab. Optimale Abläufe in der Prozessleitung und an den Schnittstellen von Führungs-, Support- und Kernprozessen tragen wesentlich dazu bei, das Leistungspotential des Gerichts zu stärken.

[Rz 17] In Anwendung der Lastenkennziffer-Methode hat das Verwaltungsgericht Luzern in den Jahren 2010 bis 2012 und für die ersten fünf Monate des Jahres 2013 die Geschäftslast bewirtschaften und den Lastenausgleich beschliessen können, ohne zufolge Dissenses in der Verwaltungskommission das Gesamtgericht einberufen zu müssen. Das ist umso erstaunlicher, als doch Jahr für Jahr gewichtige Verschiebungen, z. B. etwa für 2010 von immerhin 70 sozialversicherungsrechtlichen Verfahren, an die anderen beiden Abteilungen erfolgen mussten. Der Geschäftslastenausgleich nach der Lastenkennziffer-Methode unter Zugrundelegung von Durchschnittswerten<sup>12</sup> hatte mithin einen nicht zu unterschätzenden «Befriedigungseffekt». Nach vielen gescheiterten Bemühungen, die Geschäfte belastungsgerecht auf die Juristen des Gerichts zu verteilen, gab die wissenschaftliche Analyse und Bewertung der Geschäftslast des Verwaltungsgerichts Luzern im schweizerischen Vergleich die dafür notwendige Vertrauensbasis. Zugleich wurden die – teils heftig, aber grundsätzlich sachlich – geführten Diskussionen über Bedeutung, Schwierigkeit und Aufwand von Geschäften in den verschiedenen Abteilungen und Rechtsgebieten nach Einführung der Lastenkennziffer-Methode nicht weitergeführt. Sie waren förmlich gegenstandslos geworden.

---

<sup>11</sup> Einen auf die Bearbeitungszeit bezogenen Ansatz der Geschäftslastbewirtschaftung durch Stellenzuteilung und – gerichtsintern – durch Zuteilung der Eingänge verfolgen hingegen die Deutschen Justizbehörden der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit dem System PEBBSY. PEBBSY ist die Kurzbezeichnung für ein System zur Personalbedarfsberechnung. Die offizielle Bezeichnung lautet: Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung für den richterlichen, staatsanwaltlichen und Rechtspflegerdienst in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (vgl. Johannes Riedel, Präsident Oberlandesgericht Köln, Vortrag zum Thema «Geschäftslastbewirtschaftung in Deutschland: PEBBSY», gehalten im Rahmen des Sinergia-Forschungsprojektes «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» am 6. Februar 2014 an der Universität Bern).

<sup>12</sup> Die Gruppe der vergleichbaren Gerichte wurde in der Studie festgelegt (vgl. Fn. 10).

## 5 Ausblick

[Rz 18] Auch wenn die Geschäftslastbewirtschaftung mittels Lastenkennziffer am Verwaltungsgericht des Kantons Luzern den angestrebten Zweck erfüllte, vermag das nicht darüber hinwegzutäuschen, dass es sich um eine Praktikermethode handelte mit den vordringlichen Zielen, einerseits die beförderliche Rechtspflege zu gewährleisten und andererseits eine gerichtsinterne Debatte zu beenden. Nicht zuletzt mit Blick auf eine möglichst genaue Budgetierung von Personalressourcen und Finanzmitteln aber auch unter dem Gesichtswinkel der Rechenschaftslegung sind die Gerichtsleitungen bei der Suche nach einem Instrument der rationalen Geschäftslastbewirtschaftung auf wissenschaftliche Grundlagen, wie sie z. B. im Rahmen des Schweizerischen Nationalfonds-Forschungsprojektes «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» erarbeitet werden, angewiesen.

[Rz 19] Die Einführung der Geschäftslastbewirtschaftung erfolgte am Verwaltungsgericht erst, nachdem die Beurteilung einer grossen Zahl von Verfahren innert angemessener Frist in gewissen Rechtsgebieten gefährdet war und einzelne Richterinnen und Richter, ihre Belastung im Vergleich zu derjenigen ihrer Kolleginnen und Kollegen, als zu gross empfanden. Bei der Konstituierung des Kantonsgerichts Luzern wurde zwar den Erfahrungen des Verwaltungsgerichts insofern Rechnung getragen, als die mit Sozialversicherungsstreitigkeiten befasste 3. Abteilung schon im Rahmen der Konstituierung zusätzliche Richterstellenprozente zugewiesen erhielt. Entwickelt sich die Belastung der Abteilungen dennoch nicht ungefähr gleichmässig, wird sich die Geschäftsleitung mit Blick auf mögliche Massnahmen zum Ausgleich mit der Frage befassen müssen, wie denn zivil- und strafrechtliche Verfahren gegenüber verwaltungs- und sozialversicherungsrechtlichen gewichtet werden müssen.

---

Dr. PATRICK M. MÜLLER ist Richter und drittes Mitglied der Geschäftsleitung am Kantonsgericht Luzern. Von 2007 bis 2013 war er Mitglied der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts Luzern.

Ergänzte Fassung eines Vortrags, der im Rahmen des Sinergia-Forschungsprojektes «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» am 6. Februar 2014 an der Universität Bern gehalten wurde.

Für die redaktionelle Hilfe danke ich Rechtsanwältin MLaw Lea Glaus, Gerichtsschreiberin am Kantonsgericht Luzern.