

Patrick M. Müller

Geschäftslastbewirtschaftung quo vadis?

An der Konferenz «Justiz zwischen Management und Rechtsstaat» in Bern wurden u.a. wissenschaftliche Arbeiten über den Rechtsrahmen der Geschäftslastbewirtschaftung und die Erhebungsmethodik präsentiert. Der Autor hatte Gelegenheit, sich als Praktiker dazu zu äussern. Er kommt zum Schluss, dass vor der Drohkulisse zunehmenden Ressourcen- und Legitimationsdrucks Geschäftslastbewirtschaftung an Gerichten letztlich dem Schutz richterlicher Unabhängigkeit dient.

Beitragsarten: Kolumne SVR

Zitiervorschlag: Patrick M. Müller, Geschäftslastbewirtschaftung quo vadis?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2016/1

[Rz 1] Um die Funktionsweise des schweizerischen Justizsystems näher zu erforschen und Grundlagen für eine Optimierung zu schaffen, startete im Mai 2012 das Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», an welchem Universitäten in der Schweiz und im Ausland beteiligt waren. Es wurde vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) unterstützt¹. Zum Abschluss der Projektarbeiten fand Mitte November 2015 an der Universität Bern eine Konferenz unter dem Titel «Justiz zwischen Management und Rechtsstaat» statt. Anlässlich dieser Tagung präsentierten die Forschenden die Ergebnisse ihrer Arbeiten. Über «Geschäftslastbewirtschaftung: Rechtsrahmen und Erhebungsmethodik» referierten unter anderem die Dissertanten Andreas Müller und Daniela Winkler. Für seine wissenschaftliche These orientierte sich Andreas Müller, der inzwischen von der juristischen Fakultät der Universität Bern promoviert wurde, an der Forschungsfrage «Welche staats- und verwaltungsrechtlichen Anforderungen bestehen an die Geschäftslastbewirtschaftung für die schweizerische Justiz?» In seiner Kurzpräsentation zeigte er konzipiert zusammengefasst auf, welche rechtlichen Forderungen und Schranken bei der Durchführung von Geschäftslaststudien, der Ressourcenbewirtschaftung und der Geschäftsverteilung an Schweizer Gerichten zu beachten sind. Daniela Winkler befasst sich in ihrer Dissertation vor allem mit den Methoden und Instrumenten zur Ermittlung der Arbeitslast, den methodischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen sowie den Konturen einer optimalen Methodik zur Ermittlung der Arbeitslast an schweizerischen Gerichten. In ihrer Kurzpräsentation stellte sie die heute angewendeten Erhebungsmethoden von fall- oder verfahrensschrittbezogenen Messungen, Schätzungen oder Kombinationen vor. Zur Ermittlung der optimalen Methode definierte sie deren Ausgestaltung in Abhängigkeit von Faktoren wie etwa dem Ziel der Datenerhebung, den Fallzahlen und der Gerichtsgrösse und kam zum Schluss, dass quantitative Erhebungen idealerweise mit einer qualitativen Überprüfung der ermittelten Werte verbunden werden sollten.

[Rz 2] Aus der Sicht eines Praktikers geben die präsentierten Erkenntnisse aus den wissenschaftlichen Arbeiten über den Rechtsrahmen der Geschäftslastbewirtschaftung und die Erhebungsmethodik für Laststudien Anlass zu folgenden Bemerkungen:

[Rz 3] Vor mehr als einem halben Jahrzehnt kam es am ehemaligen Verwaltungsgericht des Kantons Luzern zu zum Teil heftigen Diskussionen darüber, wie die Geschäftslast einer Abteilung bewältigt und insgesamt die Geschäftslast des Gerichts richtig, d.h. unter dem Aspekt der Arbeitslast «gerecht» verteilt werden müsste. Nachdem intern erarbeitete Reorganisationsvorschläge nicht genügenden Rückhalt fanden, beauftragte das Verwaltungsgericht das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern mit der bekannten Studie² im Sinn einer flächendeckenden Erhebung zum Zweck eines Bench-Markings für das Luzerner Gericht.

[Rz 4] Das KPM musste damals für die Studie an Schweizer Gerichten unter Rückgriff auf betriebswirtschaftliche Grundlagen methodisches Neuland beschreiten: Die Arbeiten der Referierenden fehlten, weder war der Rechtsrahmen im Einzelnen geklärt, noch die Erhebungsmethodik wissenschaftlich validiert.

[Rz 5] Die Frage nach der Arbeitslast von Gerichten steht heute auf der politischen Agenda: Die Gerichtsbarkeit profitiert im gewaltenteiligen aufgebauten Rechtsstaat von einem System der

¹ Andreas Lienhard / Daniel Kettiger (Hrsg.), Justiz zwischen Management und Rechtsstaat. Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz», Bern 2016, S. 4; vgl. auch <http://www.justizforschung.ch/www.justizforschung.ch> (Website zuletzt besucht am 16. Februar 2016).

² Vgl. dazu: ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten, ZBl 110 / 2009, S. 413 ff.

Selbstverwaltung, das zwar kantonale unterschiedlich ausgestaltet ist, aber letztlich von der Bundesverfassung gewährleistet wird. Die parlamentarischen Obergerichtsbehörden gehen oft von der Vorstellung einer Verwaltungshierarchie aus. Für sie sind betriebswirtschaftliche Führungsstrukturen und Steuerungs- und Kontrollmechanismen selbstverständlich. Angesichts der oft erheblichen Anzahl Richterinnen und Richter befremdet sie das System der lateralen Führung. Sie vermissen die mit der Linienführung verbundenen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber Kolleginnen und Kollegen und sind skeptisch gegenüber den zum Schutz der Institution bestehenden Schranken für ihr Aufsichtsrecht: Im Bestreben, die ihnen zugewiesene Aufgabe einer gewaltübergreifenden Aufsicht erschöpfend zu bewältigen, laufen sie Gefahr, die ihnen zugedachte Ebene zu verlassen und in die gerichtsinterne Aufsicht abzugleiten. Die wohl in aller Regel sachlich orientierte Aufsichtstätigkeit tangiert aber in diesem Fall die Unabhängigkeit der Rechtspflege.

[Rz 6] In der Gesellschaftslehre nimmt die Rechtspflege eine der sozialen Funktionen des Rechts wahr. Allgemein spricht man von der Überwachungsfunktion, sie sorgt also dafür, dass die anderen Funktionen des Rechts, namentlich die Bereinigung von Konflikten und die Steuerung des Verhaltens, erfüllt werden. Damit die Rechtspflege die ihr zugedachte Funktion wahrnehmen kann, müssen deren Exponenten und Institutionen nicht nur das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft, sondern – im System der konstitutionellen Checks and Balances – auch der anderen beiden Gewalten verdienen.

[Rz 7] Es gehört deshalb laufend zu den Aufgaben der Gerichte, dieses Vertrauen durch ihre Leistung und den rationellen Einsatz der anvertrauten Ressourcen zu rechtfertigen. Hier setzen die Hebel an, welche die beiden Forschenden, Andreas Müller und Daniela Winkler, erarbeitet haben: Die Schweizer Judikative muss sich letztlich auf wissenschaftliche Grundlagen abstützen können, um mit genügender Legitimation nach innen (d.h. namentlich gegenüber Kolleginnen und Kollegen) die Geschäftslast aktiv zu bewirtschaften. Dabei müssen wir uns vor Augen halten: Die heutige Qualität der Unabhängigkeit der Rechtsprechung kann längerfristig nur gewahrt bleiben, wenn sich die Gerichte selbständig und vorausschauend, d.h. vor einer Krise, allfälliger Effizienz- und Qualitätsprobleme annehmen. Das setzt voraus, dass sie diese erkennen, was nebst Geschäftslast- und Ressourcenbewirtschaftung z. B. nach betriebswirtschaftlichen Massnahmen zur Modellierung der Abläufe ruft, die unabhängige richterliche Rechtsfindung erst möglich machen. Ich denke da namentlich an das case flow management.

[Rz 8] In der Schweiz werden heute viele verschiedene Methoden der Geschäftslastbewirtschaftung praktiziert. Das Spektrum ist weit: Vielfach wird einfach der Geschäftsordnung nachgelebt, es gibt Gerichte mit ausgeklügelten Bemessungsregeln für die Personalbewirtschaftung und an andern werden Fälle genau gewichtet und die so eingestufte Last laufend beobachtet.

[Rz 9] Der Bedarf nach Bewirtschaftung und der Nutzen einer aktiven Bewirtschaftung wird in Zeiten genügender Ressourcen von den oft nur auf kurze Amtszeit eingesetzten Verantwortlichen mitunter unterschätzt – jedenfalls solange, als die Bewältigung der Geschäfte ohne steuernde Eingriffe in die statische Ordnung erfolgen kann.

[Rz 10] Auf lange Sicht und vor einem strategischen Horizont müsste die Judikative aber dafür sorgen, dass sie über das Instrumentarium verfügt, um auf Veränderungen der relevanten Variablen rasch und effizient reagieren zu können. Ändern Quantität oder Qualität des Fallgutes, muss gutes Justizmanagement in der Lage sein, den richtigen Mix der drei Variablen Personalzuteilung, Geschäftsverteilung und Zuweisung von Rechtsgebieten auf Spruchkörper nach dem Stand der Wissenschaft zu ermitteln und einzusetzen.

[Rz 11] Zum Bewirtschaften gehört die Rechenschaftsablage: Im Zusammenspiel zwischen den Gewalten kommt der Rechenschaft über die Leistungen der Gerichte ganz wesentliche Bedeutung zu: Soll die parlamentarische Oberaufsicht nicht geradezu in Versuchung geführt werden, die Schranken in Richtung Aufsicht zu unterlaufen, dann müssen die Gerichte ihre Leistungen dokumentieren und die laufende Anwendung der Kontroll- und Steuerungsmechanismen belegen. Nur so kann sie das Vertrauen in die Institution rechtfertigen. Und zur Steuerung und Kontrolle der Rechtspflegearbeit gehört die Geschäftslastbewirtschaftung – passiv schon immer – und aktiv in Zeiten zunehmender Ressourcenknappheit erst recht.

[Rz 12] Die Studien von Daniela Winkler und Andreas Müller liefern uns das wissenschaftliche Instrumentarium, um den Ressourcenbedarf – jedenfalls nach einem Umsetzungsschritt auf die betriebliche Ebene der Gerichte – zu begründen bzw. rechtfertigen; ihre Methodenlehre erlaubt zudem den Leistungsverantwortlichen, mit oder ohne wissenschaftliche Begleitung, die Grundlagen für den optimalen Mix der drei Variablen zu ermitteln. Ein allfälliges Ressourcenbegehren oder der Widerstand gegen Budgetkürzungen, lassen sich dann unter Hinweis auf die optimale Nutzung des Handlungsspielraums begründen.

[Rz 13] Die Arbeiten der Referierenden bilden für uns in der Schweiz in diesem Forschungsbereich die wissenschaftliche Speerspitze. Der für Schweizer Verhältnisse massgebliche Rechtsrahmen ist abgesteckt; die betriebswirtschaftlichen Methoden sind geprüft und plausibilisiert.

[Rz 14] Setzen wir die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit ein!

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 Kurzvortrags als Diskutant im Rahmen der Konferenz «Justiz zwischen Management und Rechtsstaat» vom 13. November 2015 an der Universität Bern. Der Vortrag nimmt Bezug auf die Präsentationen von Andreas Müller (zum Thema «Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz») und von Daniela Winkler (zum Thema «Methodik von gewichteten Geschäftslaststudien für schweizerische Gerichte»).

Für die redaktionelle Hilfe danke ich Rechtsanwältin MLaw Kristin Bissig, Gerichtsschreiberin am Kantonsgericht.