

Andreas Lienhard, Daniel Kettiger, Daniela Winkler

Stand des Justizmanagements in der Schweiz

Um eine effiziente Rechtsprechung gewährleisten zu können, ist heute ein Justizmanagement unabdingbar. In einem Forschungsprojekt wird die Funktionsweise der Gerichtsbarkeit in der Schweiz untersucht um spezifische Managementprinzipien entwickeln zu können. Erste Forschungsergebnisse zeigen den Stand des Justizmanagements in der Schweiz. Die Ergebnisse der Studie wurden kürzlich in einer internationalen Fachzeitschrift in englischer Sprache veröffentlicht. Sie werden nachfolgend in deutscher Sprache zusammengefasst.

Zitiervorschlag: Andreas Lienhard, Daniel Kettiger, Daniela Winkler, Stand des Justizmanagements in der Schweiz in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/1

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Vorgehen bei der Befragung
3. Ausgewählte Ergebnisse der Befragung
 - 3.1. Strategie
 - 3.2. Managementprozesse: Qualitätsmanagementsystem
 - 3.3. Organisationsstruktur: Budgetantragsrecht
 - 3.4. Personelle Ressourcen: Planung
 - 3.5. Responsivität: Kommunikationskonzept
 - 3.6. Kultur: Stärkung der Gerichtskultur
4. Würdigung und Ausblick
 - 4.1. Stand des Justizmanagements insgesamt
 - 4.2. Bezug des Justizmanagements zu NPM
 - 4.3. Folgerungen

1. Einleitung

[Rz 1] Die Justiz in der Schweiz 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; andererseits stehen dafür kaum zusätzliche Ressourcen zur Verfügung.¹ Zudem ist auch in der Schweiz eine Tendenz zu immer grösser werdenden Gerichtsorganisationen feststellbar.² Dies zwingt die Justiz zur Effizienzsteigerung³, welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements⁴ erreicht werden kann.

[Rz 2] International ist das wissenschaftliche Befassen mit Justizmanagement teilweise seit längerem ein Thema, so insbesondere im anglo-amerikanischen, aber auch im europäischen Raum.⁵ In der Schweiz wurde die Thematik des Managements an den Gerichten bisher jedoch nur vereinzelt

aufgegriffen und über weite Bereiche fehlen Erkenntnisse über die Funktionsweise der Justiz.

[Rz 3] Um die Funktionsweise des schweizerischen Justizsystems näher zu erforschen und Grundlagen für eine Optimierung zu generieren, startete im Mai 2012 das Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz»⁶ Zum Auftakt dieses Forschungsprojekts führte das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern als Leading House des Projekts eine Befragung bei den schweizerischen Gerichten zum Stand des Justizmanagements durch. Im Folgenden werden die Grundlagen und ausgewählte Ergebnisse dieser Befragung zusammenfassend dargestellt.⁷ Die Erkenntnisse aus der Umfrage sind Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten im Projekt.

2. Vorgehen bei der Befragung

[Rz 4] Die Befragung zu ausgewählten Elementen des Justizmanagements wurde im Mai 2012 bei den oberen kantonalen Gerichten in der Straf-, Zivil- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie bei den Gerichten des Bundes (Bundesgericht, Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht) durchgeführt. Die Befragung der Gerichte erfolgte mittels eines schriftlichen Fragebogens, welcher insgesamt 39 mehrheitlich geschlossene aber auch offene Fragen sowie die Möglichkeit für Spezifizierungen und Kommentare zu den sechs ausgewählten Elementen des Justizmanagements umfasste. Insgesamt haben 32 obere Gerichte in 23 Kantonen⁸ und drei Gerichte des Bundes den Fragebogen ausgefüllt. Die Rücklaufquote ist somit sehr hoch.

3. Ausgewählte Ergebnisse der Befragung

3.1. Strategie

[Rz 5] Strategische Grundlagen bilden eine wesentliche Basis für das Handeln – dies gilt auch für die Justiz. In rund der Hälfte der Kantone wurde dies in den oberen Gerichten erkannt und auch die Gerichte des Bundes verfügen über eine Strategie bzw. ein Leitbild. Die Instrumente beziehen sich dabei sowohl auf die Grundelemente der Gerichtsbarkeit (z.B. Unabhängigkeit der Gerichte) wie auch auf

¹ Vgl., Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Habilitationsschrift, Bern 2005, S. 461 f.; Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage – Entwicklungen – Thesen, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Bern 2003, S. 9 ff.

² Siehe z.B. die Entwicklungen im Kanton Bern, 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.

³ Vgl. (Fn. 2), S. 461 f.; New Public Management in der Justiz, Bern 1999, S. 2; ausführlich, 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.; 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».

⁴ Ausführlich zum Justizmanagement siehe, Oberaufsicht und Justizmanagement, Justice – Justiz – Giustizia, 1/2009, Rz. 25 ff.; (2009), Geschäftslastbewirtschaftung bei Gerichten: Methodik, Erfahrungen und Ergebnisse einer Studie bei den kantonalen Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichten; ZBI 8/2009, S. 415 f.

⁵ Vgl. zur Aktualität der Thematik z.B., The Importance of Effective Court Administration, IJCA Nr. 1, Januar 2008, S. 1 f.

⁶ <http://www.justizforschung.ch>; vgl. dazu auch: Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» gestartet, Justice – Justiz – Giustizia 2/2012.

⁷ Zur integralen Studie vgl.: Status of Court Management in Switzerland; International Journal for Court Administration; IJCA 2012 Special Issue; S. 41 ff.; die Originalpublikation enthält im Anhang zahlreiche thematische Übersichts-Grafiken.

⁸ Die Gerichte in den Kantonen Appenzell A.Rh., Freiburg und Schwyz nahmen aus jeweils guten internen Gründen nicht an der Befragung teil.

Unterstützungselemente des Justizmanagements (z.B. Effizienz der Fallbearbeitung). Häufig fehlt es indessen noch an einer wirksamen Umsetzung der strategischen Grundlagen (Operationalisierung, Umsetzungsplanung).

3.2. Managementprozesse: Qualitätsmanagementsystem

[Rz 6] Unter dem Element Managementprozesse wurden Informationen erhoben zum System der Fallbearbeitung und Fallüberwachung (Geschäftskontrolle), zum Geschäftslastbewirtschaftungssystem (Bezug zwischen Fallgewichtung und Ressourcen), zur Fallzuteilung, zum Qualitätsmanagementsystem und zu den Leistungszielen.

[Rz 7] Die Befragung ergab, dass die oberen Gerichte in gut einem Drittel der Kantone sowie zwei eidgenössische Gerichte über ein definiertes Qualitätssicherungssystem⁹ verfügen, wobei die Qualität anhand verschiedener Indikatoren gemessen wird. Kaum Bestandteile dieser Systeme sind die Rechtsmittelhäufigkeit und die Urteilsbeständigkeit sowie die Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Gerichtsbetrieb und Verfahrenskosten.

[Rz 8] Kein einziges Gericht in der Schweiz gab an, über ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem zu verfügen (wie z.B. ISO 9001, ISO/IEC 27001, EFQM, GoodPriv@cy).

3.3. Organisationsstruktur: Budgetantragsrecht

[Rz 9] Zum Element Organisationsstruktur umfasste die Umfrage Fragen zur Gerichtsleitung, zur Führungsunterstützung, zur Ausgestaltung des Budgets, zum Budgetantragsrecht, zum Immobilienmanagement, zur Beschaffung des Mobiliars und zur Informatik.

[Rz 10] Hervorgehoben sei in diesem Zusammenhang, dass die Gerichte in den meisten Kantonen über ein eigenständiges Budgetantragsrecht gegenüber dem Kantonsparlament verfügen (unabhängig von der Verankerung einer allfälligen Selbstverwaltung in der Kantonsverfassung). Nur in fünf Kantonen (Basel-Stadt, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin und Uri) liegt das Budgetantragsrecht für die Justiz beim Regierungsrat.¹⁰ Es findet sich sowohl das Modell, bei welchem die

Gerichte ein eigenes Budget direkt an das Parlament richten wie auch das Modell, bei welchem die Kantonsregierung den Budgetantrag der Gerichte unverändert in das Gesamtbudget des Staates integriert. Alle drei ausgewerteten Gerichte des Bundes haben ein selbständiges Budgetantragsrecht und richten ein eigenes Budget direkt an das Parlament.

3.4. Personelle Ressourcen: Planung

[Rz 11] Bezüglich des Elements personelle Ressourcen wurden Informationen erhoben zur langfristigen Planung der personellen Ressourcen, zur Ernennung und Vorauswahl der Richterinnen und Richter, zur Einführung und Weiterbildung der Richterinnen und Richter, zu den Mitarbeitendengesprächen, zur Zufriedenheit der Mitarbeitenden sowie zu den Qualitätsverbesserungsmassnahmen für Richterinnen und Richter.

[Rz 12] In nur acht der erfassten 23 Kantone haben die oberen Gerichte eine langfristige Planung in Bezug auf die Rekrutierung, die Auswahl, die Aus- und Weiterbildung, die Karriereentwicklung und das Salär der Richterinnen und Richter und/oder der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber und/oder des Administrativpersonals. Von den erfassten Gerichten des Bundes verfügen das Bundesgericht und das Bundesstrafgericht über eine langfristige Planung der personellen Ressourcen.

3.5. Responsivität: Kommunikationskonzept

[Rz 13] Das Element Responsivität wurde in der Befragung ermittelt anhand der Themen Kommunikationskonzept, kommunikationsverantwortliche Person, Mediensprecherin bzw. Mediensprecher, externe Zufriedenheitsbefragungen und Feedbackinstrumente sowie Zusammenarbeit mit dem Anwaltsverband.

[Rz 14] Besonders interessant sind die Ergebnisse bezüglich Kommunikation: Bei der überwiegenden Mehrheit der kantonalen Gerichte sowie bei sämtlichen Gerichten des Bundes besteht eine für die Kommunikation verantwortliche Person. Aber nur knapp die Hälfte der Kantone sowie die Gerichte des Bundes verfügen über ein Kommunikationskonzept.

3.6. Kultur: Stärkung der Gerichtskultur

[Rz 15] Gemäss der Umfrage wird an der Mehrzahl der oberen Gerichte und an den Gerichten des Bundes eine Kultur gepflegt, welche Verbesserungen in der gesamten Organisation stimuliert und inspiriert. Ausgeprägte Bestrebungen zur Stärkung einer Kooperations- und Integritätskultur bestehen

⁹ Das Qualitätsmanagementsystem muss nicht einer anerkannten Norm (z.B. ISO, EFQM) entsprechen; es kann sich um ein eigenständiges System handeln, das jedoch klar definiert sein muss.

¹⁰ In den nicht durch Ergebnisse aufgrund der Befragung abgedeckten Kantonen Appenzell A.Rh., Freiburg und Schwyz besteht kein selbstständiges Budgetantragsrecht (nachträgliche eigene Abklärungen). Der Kanton Appenzell A.Rh. kennt aber folgende Regelung: Können sich Regierungsrat und Obergericht nicht auf einen gemeinsamen Antrag einigen, hat der Präsident oder die Präsidentin des Obergerichtes das Recht, an den Sitzungen der Finanzkommission und des Kantonsrates zum Voranschlag

teilzunehmen; er oder sie hat dabei das Recht, Anträge zu stellen (Art. 92 Abs. 2 Justizgesetz, bGS 145.31).

indessen nur bei rund der Hälfte der oberen Gerichte in den Kantonen. Anders ist dies bezüglich der Kultur des Wissensaustausches: Bei nahezu allen oberen kantonalen Gerichten sowie auch an den Gerichten des Bundes wird eine entsprechende Kultur gefördert. Insgesamt lässt sich festhalten, dass in beinahe der Hälfte der Kantone Bestrebungen vorhanden sind, alle drei genannten Kulturformen zu stärken.

4. Würdigung und Ausblick

4.1. Stand des Justizmanagements insgesamt

[Rz 16] Gestützt auf die Ergebnisse der Befragung wurde eine nach den sechs Elementen gewichtete Auswertung des Gesamtstandes des Justizmanagements bei den Gerichten der Kantone und des Bundes vorgenommen. Diese ergab, dass der Umsetzungsgrad von Elementen des Justizmanagements bei den oberen kantonalen Gerichten sehr unterschiedlich ist. Es gibt dabei Kantone, deren obere Gerichte zahlreiche Managementelemente bereits verwenden, andere Kantone setzen diese bloss aber immerhin vereinzelt um und wieder andere machen von den Möglichkeiten des Justizmanagements kaum Gebrauch. Die Gerichte des Bundes weisen insgesamt vergleichsweise einen hohen Umsetzungsgrad auf, ohne dass sie jedoch eine Vorreiterrolle gegenüber den Kantonen beanspruchen können.

[Rz 17] Erwartungsgemäss ist der Umsetzungsgrad von Elementen des Justizmanagements bei grösseren kantonalen Gerichten höher als bei kleineren kantonalen Gerichten. Tendenziell ist der Stand des Justizmanagements in grösseren Kantonen ausgeprägter als in kleinen Kantonen. Dies trifft allerdings für den Kanton Tessin nicht zu.

4.2. Bezug des Justizmanagements zu NPM

[Rz 18] Ebenfalls erwartungsgemäss hat sich gezeigt, dass in denjenigen Kantonen, die in der Zentralverwaltung die Grundsätze des New Public Management (NPM) umgesetzt haben, tendenziell auch bei den Gerichten Elemente des Managements eingesetzt werden (siehe Abbildung 1). Noch ausgeprägter ist die Umsetzung von Elementen des Justizmanagements in jenen Kantonen, in welchen NPM auch für die Gerichte verwendet wird. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Solothurn, welcher als NPM-Pionierkanton in der Gesamtbeurteilung bezüglich des Umsetzungsgrads des Justizmanagements nicht zu den Spitzenreitern gehört.

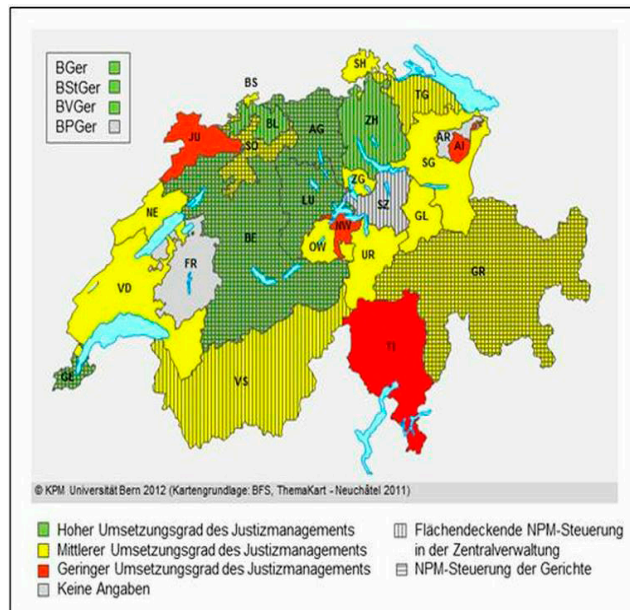


Abbildung 1: Umsetzungsgrad des Justizmanagements und Bezug des Justizmanagements zu NPM

4.3. Folgerungen

[Rz 19] Insgesamt kann aus der Umfrage geschlossen werden, dass verschiedene Elemente des Justizmanagements bereits in die Führung und Organisation der schweizerischen Gerichtsbarkeit eingeflossen sind. Der Umsetzungsgrad ist indessen ausgesprochen heterogen. Diese Heterogenität betrifft nicht nur die Auswahl der einzelnen Elemente des Justizmanagements, sondern auch deren inhaltliche Ausgestaltung. Überdies scheint die Umsetzung in der Praxis teilweise noch etwas verhalten zu sein (so etwa bezüglich an sich bestehender Strategien).

[Rz 20] Dass die Optimierung des Justizmanagements in der Schweiz erst noch im Gange ist, zeigt auch die Umfrage selbst: Rund die Hälfte der oberen kantonalen Gerichte und teilweise auch die eidgenössischen Gerichte geben an, dass Reformprojekte unterschiedlichster Ausrichtung laufen oder geplant sind.

[Rz 21] Im Weiteren bestätigt die Umfrage gesamthaft gesehen den Eindruck, dass es für das Management der Justiz noch weitgehend an konzeptionellen Grundlagen fehlt. Das erwähnte Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» soll dazu einen Beitrag leisten und weitergehende Analysen der Gründe für die Heterogenität hervorbringen.

Andreas Lienhard ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) sowie am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern. Daniel Kettiger ist Verwaltungswissenschaftler und Rechtsanwalt. MA Daniela Winkler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin

und Forschungskoodinatorin am Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern. Diese Publikation erscheint mit Unterstützung es Schweizerischen Nationalfonds (SNF).

* * *