



Fachbericht „NEF und Gerichte“

Projektbereich F „Gerichte“
Schlussbericht vom 20. August 2001

Impressum

Der nachfolgende Fachbericht fasst die Untersuchungen und Arbeiten der Arbeitsgruppe „NEF und Gerichte“ (Projektbereich F „Gerichte“) zusammen, der folgende Personen angehören:

Projektbereichsleitung:

ANDREAS LIENHARD, Dr.iur., Institut für öffentliches Recht, Universität Bern

CHRISTOPH BURKHARD, Fürsprecher, Jugendgericht Emmental-Oberaargau

ROBERT BURKHARD, Fürsprecher, Vorsteher Rechtsamt JGK, Bern

UELI HOFER, Präsident des Obergerichts des Kantons Bern

JÜRIG HUG, Gerichtspräsident, Gerichtskreis VIII Bern-Laupen

PETER KAENEL, Dr.iur., Vorsteher Jugendamt JGK, Bern

DANIEL KETTIGER, Fürsprecher/Mag.rer.publ., Finanzverwaltung des Kantons Bern

REGINA KIENER, Prof. Dr.iur., Institut für öffentliches Recht, Universität Bern

PETER LUDWIG, Prof. Dr.iur., Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern

WALTER MATTI, Fürsprecher, Verwaltungsgerichtsschreiber, Bern

MAKRUS MÜLLER, Dr.iur., stv. Generalsekretär JGK, Bern

RUDOLF REIST, lic.iur., Vorsteher Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht, JGK, Bern

BERNHARD ROLLI, Fürsprecher, Verwaltungsrichter, Bern

CHRISTOF SCHEURER, Fürsprecher, Obergerichtsschreiber, Bern (seit Juni 2001
Staatsanwalt)

† ANDREAS SCHULTZ, Generalsekretär JGK, Bern

CHRISTIAN BLASER, Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht, JGK, Bern (Protokolle)

Schlussredaktion: Daniel Kettiger

Dieser Bericht existiert auch in französischer Sprache.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0. Zusammenfassung	1
1. Einleitung	
1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Auftrag	2
1.2 NPM/NEF als verwaltungswissenschaftlicher Reformansatz in der Justiz	4
1.3 Steuerungsmodell NEF SOLL	6
1.4 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben	10
1.5 Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Justiz in der Schweiz und im Ausland	15
2. Staatsrechtliche Rahmenbedingungen	
2.1 Strukturprinzipien	17
2.2 Gewaltenteilung/richterliche Unabhängigkeit	19
2.3 Legalitätsprinzip	21
2.4 Rechtsgleichheit und Verfahrensgarantien	22
2.5 Besondere Vorgaben der Kantonsverfassung	23
3. Leistungsvereinbarung als zentrales Steuerungsinstrument	
3.1 Grundsätzliches	27
3.2 Produkte und Produktgruppen	28
3.3 Wirkungs- und Leistungsziele	29
3.4 Indikatoren	30
3.5 Sollwerte	36
3.6 Partner	37
4. Weitere Elemente der NEF-Steuerung	
4.1 Voranschlag mit Globalbudget	39
4.2 Weitere Steuerungsinstrumente des Steuerungsmodells NEF SOLL	40
4.3 Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER)	41
4.4 Anreizsysteme, Benchmarking und Konsequenzen	41
5. Grenzen der Steuerung im Gerichtsbereich	
5.1 Grenzen der Wirkungssteuerung	42
5.2 Grenzen der Steuerung mit Leistungsvereinbarung	44
6. Oberaufsicht und Aufsicht	45

7. Organisation	
7.1 Allgemeine Fragen der Gerichtsorganisation	47
7.2 Delegation von Entscheidbefugnissen	48
7.3 Flexibilisierung des Personaleinsatzes	48
8. Besondere Gerichtsbehörden	
8.1 Kommissionen mit Gerichtsfunktion	49
8.2 Untersuchungsrichterämter	50
8.3 Staatsanwaltschaft	51
8.4 Jugendrechtspflege	51
8.5 Arbeitsgerichte und Mietämter	51
9. Mögliches Steuerungsmodell NEF Gerichte	52
10. Schlussfolgerungen	55
Anhänge	
Anhang I: Literaturverzeichnis	57
Anhang II: Übersicht über die Gerichtsaufsicht im Kanton Bern	61
Anhang III: Leistungsziele und mögliche Indikatoren im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern	65

0. Zusammenfassung

Im Rahmen des Projektbereichs F „Gerichte“ untersuchte die Arbeitsgruppe „NEF und Gerichte“ die Frage der Möglichkeit, das Steuerungsmodell NEF SOLL auch auf die bernischen Gerichte anzuwenden. Die Abklärungen zeigen einerseits, dass sich das Steuerungsmodell NEF SOLL aus staatsrechtlichen Gründen (insbesondere richterliche Unabhängigkeit, andere Verfahrensgarantien, Rechtsgleichheit, strenge Handhabung des Legalitätsprinzips) nicht integral auf die bernischen Gerichte übertragen lässt. Andererseits wird deutlich, dass die im Steuerungsmodell NEF SOLL verwendeten Elemente von NPM mit Ausnahme von Bonus-/Malus-Regelungen in angepasster Form und/oder mit gewissen Einschränkungen auch für die Steuerung im Bereich der Gerichte Anwendung finden können. Aus staatsrechtlicher Sicht ist es deshalb möglich und zulässig, für die bernischen Gerichte in Anlehnung an das Steuerungsmodell NEF SOLL ein eigenes NPM-Steuerungsmodell zu entwickeln und einzuführen.

Dem Auftrag der Arbeitsgruppe entsprechend nicht beurteilt wurde die Zweckmässigkeit und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis einer NEF-Steuerung bei den Gerichten. Darüber werden eine Detailauswertung des Pilotversuchs am Jugendgericht Emmental-Oberaargau sowie allenfalls weitere Pilotversuche an anderen Gerichten Aufschluss geben müssen. Die Arbeitsgruppe vertritt dabei die Auffassung, dass eine umfassende Prüfung der Zweckmässigkeit unverzichtbar ist. Denn die Frage, ob ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell für die bernischen Gerichte eingeführt werden soll, kann nur beantwortet werden, wenn verlässliche Aussagen sowohl zur Zulässigkeit als auch zur Zweckmässigkeit vorliegen.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage, Problemstellung und Auftrag

Im Mai 1994 startete der Regierungsrat des Kantons Bern das Projekt "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" (NEF 2000) mit dem Ziel, die Führungsorientierung, Wirkungsorientierung, Leistungsorientierung und Kostenorientierung zu verbessern. In den Jahren 1996 bis 1999 wurde in 7, ab 1998 in 12 Pilotprojekten die wirkungsorientierte Verwaltungsführung erprobt. Parallel dazu wurde ein neues Steuerungsmodell für den Kanton Bern entwickelt.¹ Nachdem der Regierungsrat den Grossen Rat 1997, 1998 und 1999 mit Zwischenberichten² über den Projektstand orientiert hatte, wertete er in seinem Bericht vom 17. Mai 2000³ die Erfahrungen aus und zog Bilanz. Dabei kam er zum Schluss, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung für die Bevölkerung, das Parlament, die Regierung und die Verwaltung ein Gewinn sei. Er unterbreitete deshalb dem Grossen Rat ein Konzept für ein neues Steuerungsmodell und bekundete die Absicht, dieses in der bernischen Kantonsverwaltung in zwei Staffeln per 1.1.2003 und 1.1.2004 einzuführen.

Am 12. September 2000 nahm der Grosse Rat den Bericht des Regierungsrates zustimmend zur Kenntnis und gab damit grünes Licht zur breiten Einführung von NEF 2000. Gleichzeitig bewilligte er für die Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in der Verwaltung einen Verpflichtungskredit von 4,4 Mio. Franken.

Im Rahmen der Pilotversuche wurde die wirkungsorientierte Verwaltungsführung auch im Bereich der Gerichte getestet. Seit dem 1. Januar 1998 wird das Jugendgericht Emmental-Oberaargau nach den Grundsätzen von NEF 2000 geführt.

Auf Grund der spezifischen Situation des Gerichts wird die Besondere Rechnung allerdings bloss intern geführt und die einerseits mit dem Obergericht und andererseits mit der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion abgeschlossene Leistungsvereinbarung hat bloss informellen Charakter. Die im Verlauf der bisher gut dreijährigen Pilot-

¹ Vgl. nachfolgend Ziffer 1.3.

² Erster Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997; Zweiter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 16. September 1998; Dritter Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 22. September 1999.

³ Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000.

phase gemachten Erfahrungen im Jugendgericht Emmental-Oberaargau zeigen ein differenziertes Bild: Es kann festgehalten werden, dass sich Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus auf den Gerichtsbereich übertragen lassen und im Ergebnis positive Auswirkungen zu verzeichnen sind; andererseits muss aber auch festgestellt werden, dass der in der Anfangsphase notwendigerweise betriebene Aufwand die Kapazitätsgrenze dieses Pilotbetriebes strapazierte. Zudem stellte sich heraus, dass die selbst in der Zentralverwaltung mitunter schwierige Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen im Justizbereich nochmals ungleich schwieriger zu bewerkstelligen scheint. Überdies stellten sich auch zahlreiche staatsrechtliche Fragen, hauptsächlich bezüglich der richterlichen Unabhängigkeit.⁴ Zu beachten ist ferner, dass die Jugendgerichte auch Vollzugsaufgaben wahrnehmen, so dass sich die Erfahrungen des Jugendgerichts nicht ohne weiteres auf andere Gerichte übertragen lassen.

Bereits im März 1996 hatte die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche sich mit grundsätzlichen Fragen der Schnittstelle zwischen New Public Management (NPM) und Justiz befasste⁵ und am 23. Juni 1997 einen Schlussbericht ablieferte, welcher einige grundsätzliche Überlegungen zu NPM in der Justiz enthielt. Nachdem im Pilotversuch beim Jugendgericht Emmental-Oberaargau nicht alle Unsicherheiten in Bezug auf die Grundfrage der Umsetzbarkeit des Steuerungsmodells NEF SOLL im Bereich der Gerichte ausgeräumt werden konnten, hat der Regierungsrat beschlossen, dass der Gerichtsbereich von der breiteren Einführung von NEF 2000 vorläufig ausgenommen werden soll.⁶ Weiter hat der Gesamtprojektausschuss NEF 2000 am 4. Februar 2000 eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, vertieft abzuklären, ob und gegebenenfalls wie weit sich die Grundsätze von NEF 2000 auch auf die Gerichtsorganisation übertragen lassen.⁷ Aufgabe der Arbeitsgruppe war es, die *staatsrechtlichen Fragen* zu klären. Darüber hinaus stellt

⁴ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 77.

⁵ Dr. Markus Müller, stv. Generalsekretär (Leitung); Dr. Thomas Bichsel, techn. Gesamtprojektleiter NEF 2000; Robert Burkhard, Vorsteher Rechtsamt; Dr. Lorenz Meyer, damals Präsident des Verwaltungsgerichts; Rudolf Reist, Vorsteher Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht; Christof Scheurer, Obergerichtsschreiber; Ueli Seewer, Vorsteher Kreis Bern-Mittelland, AGR; Niklaus Theilkäs, Leiter Zentrale Dienste Obergericht.

⁶ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 77 und 84.

⁷ Zur Zusammensetzung der Arbeitsgruppe vgl. Impressum. Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der Abklärungen und die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe zusammen.

sich auch die Frage der *Zweckmässigkeit* einer NPM-Steuerung im Gerichtsbereich. Diese Frage ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Die Arbeitsgruppe hat in der Zeit vom April 2000 bis August 2001 13 Sitzungen durchgeführt.

1.2 NPM/NEF als verwaltungswissenschaftlicher Reformansatz in der Justiz

New Public Management (NPM) und das Steuerungsmodell NEF SOLL sind als Reformansätze für die *Verwaltung* gedacht. Es geht vorliegend darum, zu prüfen, ob dieser Reformansatz aus staatsrechtlicher Sicht auch auf die Gerichte angewendet werden kann. Für eine Umsetzung von NEF in den Gerichten könnten – im Sinne von *Thesen* – folgende Gründe sprechen:

- Erhöhte Geschäftslast und gestiegene Anforderungen an die Gerichtstätigkeit (Verfahrensdauer, Urteilsbegründung) einerseits und die tendenzielle Verknappung der finanziellen Mittel andererseits zwingen auch die Gerichtsbehörden zu noch grösserer Effizienz und Wirksamkeit.
- Gerade auch im Justizbereich ist ein Kosten- und Qualitätsmanagement von zentraler Bedeutung. Ein gezielter Einsatz der Mittel und Massnahmen der Qualitätssicherung führen zu einer effizienteren und wirksameren Justiz. Hier könnten die Kosten- und Leistungsrechnung und andere NEF-Instrumente diese Bestrebungen unterstützen.
- Die Globalbudgetierung könnte auch Gerichtsbehörden den für einen effizienten Mitteleinsatz notwendigen Handlungsspielraum im Geschäftsbereich verschaffen (u.a. Befreiung von der Stellenbewirtschaftung).
- Leistungsaufträge und Produktgruppenbudgets mit Angaben zur Leistungserstellung sowie eine entsprechende Berichterstattung erhöhen die Transparenz; dies ist auch für die politischen Behörden (Grosser Rat, Justizkommission) wichtig.
- Die Anwendung der NEF-Grundsätze im Justizbereich könnte letztlich im Innenverhältnis zu einem optimierten Ressourceneinsatz, zu grösserer Transparenz und zu einer Steigerung der Motivation des Personals sowie im Aussenverhältnis zu rascheren und günstigeren Verfahren, zur Sicherstellung der Qualität und zu mehr Akzeptanz und besserer Wirkung der Urteile führen.

Dabei sind allerdings wesentliche Grundsatzfragen offen, insbesondere etwa:

- Wie weit darf das Parlament im Gerichtsbereich durch das Budget überhaupt steuern, ohne dass dadurch die Funktionsfähigkeit der Gerichte in staatsrechtlich unzulässiger Weise eingeengt wird?
- Kann angesichts der kaum steuerbaren Geschäftslast eines Gerichtes dessen Tätigkeit überhaupt gesteuert werden?
- Wie stark schränkt die Tatsache, dass der überwiegende Teil der finanziellen Ressourcen der Gerichte für die Personalkosten eingesetzt werden müssen, die Führung und Steuerung einer Gerichtsbehörde ein?
- Wie stehen die Kosten einer Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung im Verhältnis zum effektiven Gewinn an Führungsinformation und Führungspotenzial?

Es kann davon ausgegangen werden, dass die wesentlichen *allgemeinen Ziele von NPM* (Wirkungsorientierung, Kundinnen- und Kundenorientierung, Kostenorientierung, Produkteorientierung, Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterorientierung) beziehungsweise die grundlegenden *Ziele von NEF 2000* (Führungsorientierung, Leistungsorientierung, Wirkungsorientierung, Kostenorientierung)⁸ nicht auf die Verwaltungsführung im engeren Sinn beschränkt sind, sondern auf die gesamte Staatstätigkeit übertragen werden können.

Nachfolgend soll primär geklärt werden, ob die in der Lehre als wesentlich bezeichneten Elemente von NPM (Abbildung der Leistungen in Produkten, Kosten-, Leistungs- und Wirkungskontrollen, Anreizsysteme und Finalsteuerung) aus *staatsrechtlicher Sicht* auch im Bereich der Gerichte Anwendung finden können. Nicht Gegenstand der vorliegenden Abklärungen sind Reformansätze, die sich in grundlegender Weise mit der Aufbau- und Ablauforganisation der bernischen Gerichte befassen.

⁸ Siehe dazu im Einzelnen Ziffer 1.3.

1.3 Steuerungsmodell NEF SOLL⁹

Der Regierungsrat löste das Projekt NEF 2000 im Mai 1994¹⁰ mit der Absicht aus, neue Formen des staatlichen Handelns, namentlich die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, in der bernischen Kantonsverwaltung zu erproben. Das Projekt hatte zum Ziel,

- die Handlungsfreiheit und den Gestaltungsspielraum des Grossen Rates, des Regierungsrates und der Verwaltung in den entsprechenden Zuständigkeitsbereichen zu stärken und
- die Tätigkeit in Politik und Verwaltung im Hinblick auf Qualität und Wirkungen zu verwesentlichen.¹¹

Das Projekt NEF 2000 und damit das bernische Steuerungsmodell NEF SOLL gehen von folgenden vier *Zielsetzungen* aus:¹²

- *Führungsorientierung:*

Die strategische Führung soll auf der politischen Ebene gestärkt und die Art und Weise der Leistungserbringung an die Verwaltung delegiert werden. Dadurch soll die Politik grundsätzlich das "Was", die Qualität und die Prioritäten des staatlichen Handelns bestimmen (was nicht ausschliesst, dass sich die Politik gegebenenfalls auch mit Fragen auf der operativen Ebene befasst). Der Verwaltung sollen die Verantwortung und Kompetenzen für die Umsetzung der politischen Vorgaben übertragen werden (das „Wie“; operative bzw. betriebliche Führung).

- *Leistungsorientierung:*

Die Verwaltung soll ihre Leistungen qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angemessenen finanziellen Mitteln erbringen. Die Leistungsempfängerin und der Leistungsempfänger sollen – der Situation entsprechend – mit den Leistungen der Verwaltung zufrieden sein. Die Verwaltung soll

⁹ Vgl. ausführlich Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 43 ff. sowie Fachbericht „Steuerungsmodell“, Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern 2000.

¹⁰ Regierungsratsbeschluss Nr. 1610 vom 11. Mai 1994.

¹¹ Vgl. Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 vom 15. Dezember 1994, S. 3.

¹² Basisbericht des Gesamtprojektausschusses NEF 2000 vom 15. Dezember 1994, S. 5 ff.

über Leistungsziele geführt werden; sie soll periodisch über die erbrachten Leistungen berichten.

- *Wirkungsorientierung:*

Die staatlichen Tätigkeiten sollen sich noch konsequenter an der Erreichung der politisch gesetzten Ziele und an den gewollten Wirkungen orientieren. Die Verwaltung soll – im Rahmen der staatlichen Aufgaben – die Bedürfnisse der Gesellschaft besser befriedigen. Die Verwaltung soll mit ihren Leistungen politisch gewollte Wirkungen erreichen.

- *Kostenorientierung:*

Mit den zunehmend knapper werdenden Ressourcen soll noch sparsamer umgegangen werden. Sie sollen optimal eingesetzt werden, um bessere Leistungen mit geringerem Aufwand zu erbringen.

Ausgehend von staats- und parlamentsrechtlichen Abklärungen¹³ hat der Regierungsrat dem Grossen Rat 1997 erstmals die Grundzüge des Steuerungsmodells NEF SOLL unterbreitet.¹⁴ Seither wurde das Steuerungsmodell von der Projektleitung NEF 2000 im Dialog mit dem Regierungsrat, mit dem Grossen Rat und mit der Wissenschaft stetig weiterentwickelt.

Das neue Steuerungsmodell für den Kanton Bern, wie es im Bericht des Regierungsrates dargestellt und vom Grossen Rat zustimmend zur Kenntnis genommen worden ist, folgt folgenden Leitsätzen:¹⁵

- Das Steuerungsmodell bewegt sich in dem von der Verfassung des Kantons Bern¹⁶ vorgegebenen staatsrechtlichen und staatspolitischen Rahmen;
- Die in der Kantonsverfassung festgelegten Volksrechte bleiben unangetastet;
- Der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung teilen sich stufengerecht in die Staatssteuerung;
- Der Grosse Rat regelt das Wichtige und Grundsätzliche;

¹³ Zimmerli, Ulrich/Lienhard, Andreas: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates; Gutachten zu Händen der Finanzdirektion des Kantons Bern, August 1996.

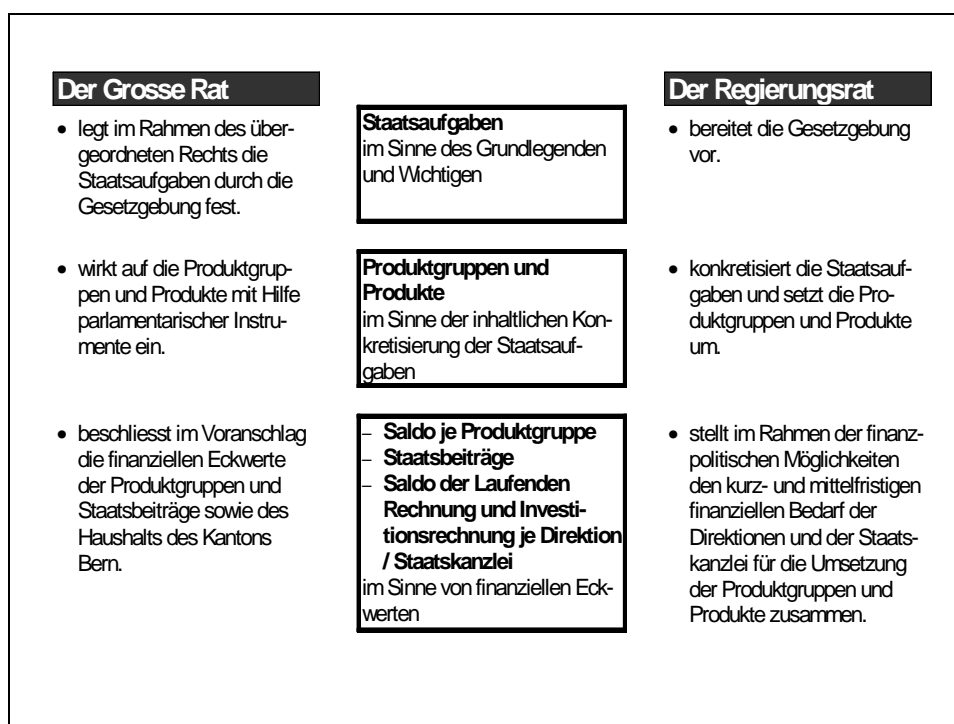
¹⁴ Zwischenbericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 53 ff., insbesondere S. 64 ff.

¹⁵ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 50.

¹⁶ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (Kantonsverfassung; KV); BSG 101.1.

- Es wird zwischen Wirkungs- und Leistungssteuerung unterschieden;
- Die Wirkungssteuerung erfolgt grundsätzlich durch die Gesetzgebung;
- Der Grosse Rat wirkt nur indirekt auf die Leistungsseite der Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung ein, d.h. er beschliesst im Voranschlag keine Werte (Indikatoren, Sollwerte) auf der Leistungsseite;¹⁷
- Die finanzielle Steuerung erfolgt mittels Globalbudget;
- Das Steuerungsmodell berücksichtigt den Faktor „Zeit“;
- Der Dialog zwischen Parlament und Regierung soll gestärkt werden;
- Auf allen Stufen sind geeignete Instrumente zur Steuerung zu schaffen.

Abbildung 1: Zuständigkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates im Überblick



Bei der Festlegung der Zuständigkeiten im neuen Steuerungsmodell besteht keine vollständige Freiheit; gewisse Zuständigkeiten werden dem Grossen Rat und dem Regierungsrat direkt von der Kantonsverfassung zugewiesen. Der Grosse Rat und der Regierungsrat teilen sich im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL in die ge-

¹⁷ In diesem Punkt unterscheidet sich das Steuerungsmodell NEF SOLL grundlegend von anderen, namentlich von der St. Galler Schule propagierten NPM-Steuerungsmodellen.

setzgeberischen, planerischen und exekutiven Aufgaben grundsätzlich wie folgt (vgl. Abbildung 1):¹⁸

- Das Grundlegende und Wichtige wird vom Grossen Rat durch Gesetze festgelegt. Dazu gehören auch die (Wirkungs-)Ziele des staatlichen Handelns;
- Voranschlag, Aufgaben- und Finanzplan und Geschäftsbericht weisen den Saldo der Laufenden Rechnung und die Investitionsrechnung der Direktionen und der Staatskanzlei sowie den Saldo der einzelnen Produktgruppen aus und geben über weitere inhaltliche und finanzielle Informationen zu den Produktgruppen Auskunft (Umschreibung, Ziele, Indikatoren, Kosten, Erlöse, Verknüpfung zur Gesetzgebung);
- Der Grosse Rat wirkt mit Hilfe der bisherigen und der neuen parlamentarischen Instrumente auf die Produktgruppen und Produkte ein.

Das neue Steuerungsmodell sieht folgende Steuerungsinstrumente vor:¹⁹

- das Gesetz (vor allem als Instrument der mittelfristigen Wirkungssteuerung);
- die Richtlinien der Regierungspolitik (neu als eine Art „Legislaturprogramm“ des Regierungsrates);
- den Aufgaben- und Finanzplan (als mittelfristiges Steuerungsinstrument für die Allokation von Mitteln zu Leistungen);
- den Voranschlag (als kurzfristiges Steuerungsinstrument für die Allokation von Mitteln zu Leistungen);
- den Geschäftsbericht (ersetzt als Reportinginstrument Staatsrechnung und Verwaltungsbericht).

Gleichzeitig wird das Interventionsinstrumentarium des Grossen Rates erweitert:

- Neben der Motion steht dem Grossen Rat künftig der Auftrag zur Verfügung. Dieser kann alles beinhalten, was die heute bekannte Motion zum Inhalt hat, wird jedoch im Parlament materiell beraten, kann in der Beratung abgeändert werden und stellt somit eine konsolidierte Willensäusserung des Parlaments dar;

¹⁸ Für Details der Zuständigkeitsordnung vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 50 ff.; Fachbericht „Steuerungsmodell“; Finanzdirektion des Kantons Bern; Bern 2000, S. 18 ff.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlich Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 54 ff.

- Der Wirkungskreis der Planungserklärung wird neu auf den Berichtsteil des Voranschlags ausgeweitet.

Daneben bleiben dem Grossen Rat die bisherigen Interventionsinstrumente (Motion, Postulat, Interpellation, Parlamentarische Initiative und Grundsatzbeschluss) erhalten.

1.4 Schnittstellen zu anderen Projekten und Vorhaben

1.4.1 Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

Der Grosse Rat hat den Regierungsrat in den letzten Jahren verschiedentlich beauftragt, die heutige Bezirksverwaltung sowie die Aufgaben der Regierungsstatthalterinnen und der Regierungsstatthalter zu überprüfen und die dezentralen Strukturen zu straffen. Die Resultate dieser Arbeiten wurden am 30. November 1999 in der Form des Berichts „Die Zukunft der bernischen Bezirksverwaltung: Grundlagen und Modelle“ vorgelegt. Im Februar 2001 legte der Regierungsrat die Ergebnisse der gesamten Abklärungen in Berichtsform vor.²⁰ In seinem Bericht unterbreitet der Regierungsrat dem Parlament zwei Varianten, ein Modell „Vision – fünf Verwaltungsregionen“ sowie einen Vorschlag zu einer „pragmatischen Optimierung“ der heutigen Bezirksverwaltungen.

Der Regierungsrat befürwortet unter Berücksichtigung der heutigen Prioritäten und Dringlichkeiten eine zügige Umsetzung des Modells „pragmatische Optimierung“.²¹ Bei dieser Variantenwahl des Regierungsrates kann davon ausgegangen werden, dass die Weiterverfolgung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung weder für das Projekt NEF 2000 allgemein, noch für die sich im Rahmen der vorliegenden Abklärungen stellenden Fragen Auswirkungen haben wird.²²

1.4.2 Evaluation der Justizreform

Die am 1. Januar 1997 in Kraft getretene Justizreform führte zu tiefgreifenden Veränderungen der Gerichts- und Justizorganisation im Kanton Bern. Hauptziel der Reform war es, die traditionellen Strukturen der Gerichtsorganisation zu überprüfen und die

²⁰ Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. Februar 2001; Bern 2001.

²¹ Vgl. Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. Februar 2001; Bern 2001, S. 51 ff.

²² Vgl. zu den Reformschritten und deren Auswirkungen des Modells „pragmatische Optimierung“ insbesondere: Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung; Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 21. Februar 2001; Bern 2001, S. 35 ff.

Gerichtsorganisation sowie die Prozessordnungen an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Generell sollte die Justizreform auch eine Steigerung der Effektivität und der Effizienz in der gesamten Justizorganisation erzielen. Die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion hat die Justizreform im Jahre 2000 einer Evaluation unterzogen. Die Evaluation fiel grundsätzlich positiv aus. Dennoch wurde sowohl bei den Gerichten erster Instanz wie bei der dezentralen Justizverwaltung ein Defizit an Führungsinstrumenten festgestellt.²³ Im Bereich der Ressourcensteuerung wurde als Massnahme vorgeschlagen, es sei "ein umfassendes und pragmatisches Führungs- und Steuerungsinstrument mit geeigneten Kennzahlen und Messkriterien zu entwickeln."²⁴ Weiter wurde die organisatorische Unterstellung der Justizinspektorinnen und -inspektoren unter das Obergericht vorgeschlagen. Letztlich wurde angeregt, die Aufsichtsfunktion des Obergerichts solle vermehrt "eine echte Führungs- und Steuerungsfunktion"²⁵ sein.

1.4.3 NEF in der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege (Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“)

Im Rahmen der breiteren Einführung von NEF 2000 in der kantonalen Verwaltung verdient die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege (im Rahmen des Querschnittsprojekts B12 „Verwaltungsrechtspflege“ produktmässig definiert als justizmässige Überprüfung von angefochtenen Verfügungen und Entscheiden durch einen Rechtsdienst zu Handen der Direktion oder des Regierungsrates) besondere Beachtung. Einerseits stellt das staatliche Handeln im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege eine Justiztätigkeit dar; es unterliegt deshalb strengen verfassungsmässigen und gesetzlichen Verfahrensregeln. Andererseits sind die entscheidenden Behörden und die instruierenden Rechtsämter und Rechtsabteilungen Teil der Verwaltung, sie unterliegen deshalb nicht der institutionellen richterlichen Unabhängigkeit.²⁶

²³ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion: Evaluation der Justizreform. Management Summary, Bern 2000, S. 12 und 13.

²⁴ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion: Evaluation der Justizreform. Management Summary, Bern 2000, S. 17.

²⁵ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion: Evaluation der Justizreform. Management Summary, Bern 2000, S. 14.

²⁶ Zumindest die Ausstands- und Befangenheitsregeln gelten aber auch für die in der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege tätigen Personen.

Die mit der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege befassten Organisationseinheiten müssen demzufolge nach Auffassung des Regierungsrates nicht von der breiteren Einführung von NEF 2000 ausgenommen werden.²⁷ Die sich stellenden Fragen der Produktgliederung und der Produktdefinition im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege waren Gegenstand der Abklärungen im Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“. Die aus Vertreterinnen und Vertretern der Rechtsämter und Rechtsabteilungen der Direktion und der Staatskanzlei bestehende Arbeitsgruppe hat das Ergebnis der Abklärung in ihrem „Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege“ vom 13. März 2001 festgehalten. Der Gesamtprojektausschuss NEF 2000 hat von diesem Bericht am 26. April 2001 Kenntnis genommen. Der Bericht enthält neben Gedanken zur Produktgliederung im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege Vorschläge für Wirkungs- und Leistungsziele sowie für mögliche Leistungsindikatoren. Die Abklärungen haben dabei ganz grundsätzlich gezeigt, *dass es schwierig ist, im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege mit Indikatoren zu arbeiten*. Sobald es um die rechtliche Qualität von Verwaltungsbeschwerdeentscheiden geht, stellt sich die Frage, was Massstab für einen richtigen Entscheid sein soll. Dabei muss beachtet werden, dass die Aufhebung eines Entscheids durch die nächst obere Instanz an sich noch kein verlässlicher Indikator für die inhaltliche Qualität sein muss; massgeblich ist gegebenenfalls die Begründung der Aufhebung. Der Bericht hält weiter fest, dass rein rechtlich betrachtet die Gefahr einer übermässigen – aus verfahrensrechtlicher Sicht allenfalls sogar unzulässigen – Einflussnahme durch den Grossen Rat auf die verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege nicht grösser ist als heute. Die zunehmende Transparenz könnte allerdings bewirken, dass der Grosse Rat vermehrt versucht, mit seinen Interventionsinstrumenten (Auftrag, Motion, Postulat) Einfluss auf die Leistungsseite der Verwaltungsrechtspflege zu nehmen. Letztlich hält der Bericht fest, dass das Steuerungspotential im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege aus folgenden Gründen auch mit NEF 2000 klein bleiben wird:

- Der Hauptkostenfaktor der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege sind (weitgehend fixe) Personalkosten;

²⁷ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 70 f.

- Der Beschwerdenanfall ist von externen Faktoren abhängig und damit nicht steuerbar;
- Der Verfahrensablauf im einzelnen Beschwerdefall wird einerseits sehr stark von der Sach- und Rechtslage und andererseits vom Verfahrensrecht vorbestimmt. Es besteht diesbezüglich geringe betriebliche Handlungsfreiheit.

Dem könnte aus der Sicht der Gerichtstätigkeit angefügt werden, dass im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege – anders als bei der übrigen Verwaltung – die Fachaufsicht im Wesentlichen durch Gerichte wahrgenommen wird und nicht nur durch übergeordnete Verwaltungsstellen oder Behörden (Regierungsrat, Grosser Rat).

1.4.4 Beurteilung der Justizbehörden des Kantons Bern (BEJUBE)

Am 2. Oktober 2000 startete das Obergericht das Projekt „Beurteilung der Justizbehörden des Kantons Bern“ (BEJUBE). Gegenstand des Projektes sind Fragen der Behandlung der Verfahrensabwicklung und weitere Aspekte der Justiztätigkeit, nicht jedoch die juristische Beurteilung, die alleine den nach Verfassung und Gesetzgebung vorgesehenen Instanzen vorbehalten bleibt. Im Rahmen des Projekts werden Angeeschuldigte, Privatklägerinnen und Privatkläger, Beklagte, Klägerinnen und Kläger, Auskunftspersonen, Zeuginnen und Zeugen sowie Anwältinnen und Anwälte zur Qualität der Justiztätigkeit im Kanton Bern befragt. Ähnliche Kundinnen- und Kundenbefragungen über die Justiz wurden bereits in den Kantonen Genf und Zürich durchgeführt. Während der Kanton Genf eine flächendeckende Umfrage über das Image der Justiz gemacht hat, wählte der Kanton Zürich einen dem Projekt BEJUBE ähnlichen Ansatz. Im Rahmen von Vorabklärungen hat sich die Projektgruppe in grundsätzlicher Art und Weise mit der Frage befasst, ob die „Kundinnen und Kunden“ der Gerichte überhaupt geeignet seien, die Qualität der Justiztätigkeit zu beurteilen. Diese Frage ist für den äusseren Rahmen des Gerichtsverfahrens (Atmosphäre, Abwicklung des Verfahrens, etc.) bejaht worden. Die Mehrzahl der Direktbetroffenen von Gerichtsverfahren sind damit nach Verfahrensabschluss durchaus in der Lage, die gestellten Fragen objektiv zu beantworten.

Die Ergebnisse der Umfrage wurden in einem Bericht zusammengefasst²⁸ und der Öffentlichkeit am 5. April 2001 präsentiert. Die Befragung weist einen ausserordentlich hohen Rücklauf der Fragebogen auf und zeigt ein überwiegend positives Urteil der Betroffenen und der Anwaltschaft über die bernische Justiz. Sie zeigt einige konkrete Einzelpunkte auf, bei welchen Verbesserungen vorgenommen werden sollten. Überdurchschnittlich viele Befragte haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zusätzliche Bemerkungen anzubringen. Diese Bemerkungen sind einerseits hinsichtlich der Atmosphäre in den Gerichten und andererseits bezüglich konkreter Mängel sehr aufschlussreich. Eine Aufschlüsselung der Ergebnisse auf verschiedene Gerichtsbehörden oder hinsichtlich verschiedener Kategorien von Betroffenen (z.B. Frauen/Männer) war vom Design der Befragung her bewusst nicht vorgesehen und konnte somit nicht vorgenommen werden. Gesamthaft betrachtet hat sich die Befragung als gutes Instrument zur Beurteilung der Justiz erwiesen, allerdings nur bezüglich einiger *Indikatoren guter Justiz*. Das Obergericht zieht in Erwägung, künftig einzelne Fragen allenfalls permanent erheben zu lassen.

1.4.5 Schnittstellen zu weiteren Vorhaben

Die folgenden weiteren Vorhaben müssen bei der Klärung der Anwendbarkeit des Steuerungsmodells NEF SOLL auf die Gerichte oder bei einer allfällig späteren Einführung eines wirkungsorientierten Steuerungsmodells für die Gerichte beachtet werden:

- Projekt neue Personal- und Lehreranstellungsgesetzgebung (PELAG);
- Berner Interventionsprojekt gegen die Gewalt in Ehe und Partnerschaft (Änderung von Verfahren, Vorgaben für das Verhalten der Gerichtsbehörden);
- Kreisschreiben des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts im Bereich unentgeltlicher Prozessführung (in Kraft seit 1. Juli 2000);
- Justizreform auf Bundesebene.

²⁸ Obergericht des Kantons Bern: BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten die Kunden von unserer Arbeit?; Zusammenfassung der Ergebnisse; Bern 2001.

1.5 Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Justiz in der Schweiz und im Ausland

1.5.1 Schweiz

Abgesehen vom Pilotversuch im Jugendgericht Emmental-Oberaargau finden sich Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Gerichte in der Schweiz einzig im *Kanton Zürich*. Dort werden heute das Obergericht und die angegliederten Gerichte, die Bezirksgerichte, die Notariate, die Grundbuch- und Konkursämter, das Kassationsgericht, das Verwaltungsgericht sowie das Sozialversicherungsgericht im sogenannten Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) mit Globalbudgets und Leistungsvorgaben gesteuert. Die Globalbudgets beziehen sich dabei nicht auf Produktgruppen oder Produkte, sondern bloss auf den Saldo der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung.²⁹

1.5.2 Ausland

Die Abklärungen hinsichtlich Modelle und Versuche der wirkungsorientierten Steuerung der Justiz im Ausland beschränkten sich auf Deutschland. Dort bestehen in verschiedenen Ländern Ansätze zur wirkungsorientierten Steuerung der Gerichte:

- *Hamburg*: Im Rahmen des Projekts „Justiz 2000“ führt die Freie und Hansestadt Hamburg eine umfassende Reform der Gerichte und der Justizbehörden durch (Budgetierung, Controlling, Dezentralisierung, professionelles Justizmanagement, Personalentwicklung, Informatik; Infrastruktur, Organisationsoptimierung, Qualitätsmanagement sowie Kunden- und Serviceorientierung). Im Rahmen des Projekts fand seit 1998 eine weitgehende Übertragung der Sachmittel- und Personal-kostenbudgets zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung auf die Gerichte und die Staatsanwaltschaft statt. Gleichzeitig wurde ein Controlling-System aufgebaut und in einem Handbuch festgehalten.³⁰ Geplant ist die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis der Informatikplattform SAP R/3 in sämtlichen Bereichen der Justizverwaltung, beginnend mit den Staatsanwaltschaften.

²⁹ Vgl. KEF 2001-2004, Anhang II: Planungen der Rechtspflege.

³⁰ Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: Handbuch zum Controlling der Justiz. Modul I: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz; Hamburg 1999.

-
- *Niedersachsen:* Im Land Niedersachsen läuft seit 1997 das Projekt „JustiFlex“ (flexibilisierung und dezentrale Ressourcenverantwortung im Justizbereich bei allen Gerichten und Staatsanwaltschaften). Die Haushaltsmittel können durch die einzelnen Gerichte flexibel eingesetzt werden, die starre Trennung zwischen Personal- und Sachmitteln wurde gelockert. Parallel dazu wurde im Projekt „JusKoLei“ das Modell einer Kosten- und Leistungsrechnung für die niedersächsische Justiz entwickelt und bei ausgewählten Gerichtsbehörden erprobt.³¹
 - *Sachsen-Anhalt:* Seit Anfang 2001 wird die Kosten- und Leistungsrechnung als Modellversuch bei ausgewählten Gerichten und Staatsanwaltschaften im Land Sachsen-Anhalt erprobt. Das entwickelte Modell der Kosten- und Leistungsrechnung wurde auf Grund der zu beachtenden richterlichen Unabhängigkeit eigens für die Justiz entwickelt. Die richterliche Unabhängigkeit hat dabei beispielsweise dazu geführt, dass weder eine Zuordnung der Daten der Leistungserfassung (Zielerfüllung) auf einzelne Richterinnen und Richter, noch eine Zuordnung auf die einzelne Spruchbehörden der Gerichte möglich ist.
 - *Justizministerkonferenz:* Bereits im Jahr 1997 hat die Justizministerkonferenz eine länderübergreifende Arbeitsgruppe „neues Haushaltswesen“ eingesetzt, welche den Auftrag hatte, die Ziele und Grenzen bei der Einführung neuer Steuerungsinstrumente, insbesondere einer justizspezifische Kosten- und Leistungsrechnung, zu formulieren und die Eckpunkte ihrer konkreten Ausgestaltung zu entwickeln. Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe lag im April 1998 vor. An den Arbeiten der Arbeitsgruppe beteiligten sich die Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

³¹ Vgl. Niedersächsisches Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten: Projekt JusKoLei. Kosten- und Leistungsrechnung in der Niedersächsischen Justiz; Hannover 1999.

2. Staatsrechtliche Rahmenbedingungen

2.1 Strukturprinzipien

Aus der Bundesverfassung ergeben sich eine Reihe von *staatsleitenden Prinzipien*; dazu zählen³² das Rechtsstaatsprinzip, das Demokratieprinzip, das Nationalstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip, das Leistungsstaatsprinzip und das Wirtschaftsstaatsprinzip. Die neue Bundesverfassung beinhaltet als tragenden Grundwert überdies das Nachhaltigkeitsprinzip. Im Sinne von funktionalen Anforderungen an die Verwaltungsorganisation (politische Maximen) genannt werden ferner insbesondere das Milizprinzip, das Konkordanzprinzip sowie das Kollegialprinzip. Diese Prinzipien sind *keine Rechtsnormen*, sondern ergeben sich aus einzelnen Verfassungsbestimmungen; immerhin kommt ihnen insofern eine *gewisse normative Kraft* zu.

Soweit die Strukturprinzipien aus Normen der Bundesverfassung abgeleitet werden, welche über die Bundesebene hinaus Geltung beanspruchen, wie etwa das allgemeine Rechtsstaatsprinzip, sind sie auch für die Kantone massgeblich. Die Strukturprinzipien entsprechen allerdings ohnehin in weiten Teilen der schweizerischen („gemeineidgenössischen“) Verfassungswirklichkeit. Für den *Kanton Bern* lassen sich diese staatstragenden Grundsätze zudem auch aus der Kantonsverfassung ableiten³³.

Zentrale Bedeutung im *Justizbereich* kommt zwangsläufig dem *Rechtsstaatsprinzip* zu: Justizapparat und Verfahrensordnung müssen die gerichtliche Kontrolle staatlicher und privater Tätigkeit und damit letztlich die Rechtsstaatlichkeit sichern. Allerdings wird die Justiz auch von anderen Strukturprinzipien geprägt.

Elemente des *Rechtsstaatsprinzips* und des *Demokratieprinzips* finden sich in der Justiz wie folgt:

- Gewaltenteilung (-> richterliche Unabhängigkeit);
- Legalitätsprinzip (-> Behördenorganisation, Verfahren, materielles Recht);

³² Grundlegend Mastronardi, Philippe: Strukturprinzipien in der Bundesverfassung?, Fragen zum Verhältnis von Recht und Macht anhand des Wirtschaftsstaatsprinzips, Beiheft 7 zur ZSR, Basel/Frankfurt a.M. 1998; siehe insbesondere auch ders.: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements, AJP 1995, S. 1543 ff.; Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; ZBl 1/2001, S. 3 f.

³³ Gruber, Hans/Schwander, Marianne: New Public Management: Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in: Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S. 46.

- Rechtsgleichheit (-> rechtsgleicher Zugang zu den Gerichten, rechtsgleiche Rechtsprechung);
- Rechtsschutz (-> Verfahrensgarantien/-fairness, Qualität der Urteile);
- Rechtssicherheit (insb. sichergestellt durch das Legalitätsprinzip sowie die Rechtsgleichheit).

Auch Elemente des *Leistungsstaatsprinzips* und des *Wirtschaftsstaatsprinzips* (aus diesen beiden Prinzipien zusammen ergeben sich die Erfordernisse von Leistungsfähigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns) lassen sich im Bereich der Justiz finden:

- Verfahrensgarantien (insb. Verbot der formellen Rechtsverweigerung / Verzögerung; unentgeltliche Prozessführung, Bemessung der Gerichtskosten);
- Prozessökonomie (-> Erreichen des Prozessziels mit möglichst geringem finanziellen und zeitlichem Aufwand; Kosten- und Nutzenüberlegungen; Opportunitätsprinzip);
- Parlamentarische (Finanz-)Aufsicht (-> legislatorische Erfolgs- und Effizienzkontrolle).

Weiter finden sich Elemente des *Nationalstaatsprinzips* und des *Bundesstaatsprinzips* in der Justiz:

- Geltung von Bundesrecht (und internationalem Recht) für kantonale Justizbehörden;
- Gewährleistung der kantonalen Organisations- und Prozessautonomie auf Grund der in der Volksabstimmung vom 12. März 2000 (Justizreform) angenommenen Artikel 122 Absatz 1 und Artikel 123 Absatz 2 der Bundesverfassung³⁴ soll nun allerdings das Zivil- sowie das Strafprozessrecht vereinheitlicht werden.

Die Grundsätze von NEF 2000 können ebenso aus dem Verfassungsrecht abgeleitet werden wie die herkömmlichen Organisationsprinzipien der Verwaltung. NEF 2000 orientiert sich hauptsächlich am Leistungsstaats- und Wirtschaftsstaatsprinzip. Allerdings finden sich NPM-Grundsätze auch in anderen Strukturprinzipien wieder: So kann die Trennung von strategischen und operativen Kompetenzen durchaus aus

³⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.

dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative) sowie aus dem Legalitätsprinzip (Trennung von Gesetzen im formellen Sinn und Rechtsverordnungen) abgeleitet werden und entspricht mithin rechtsstaatlichen Anliegen. Zu beachten ist ferner, dass Elemente, die zunächst dem Leistungsstaats- und Wirtschaftsstaatsprinzip zugeordnet werden, zugleich auch die Rechtsstaatlichkeit stärken können (Beispiele: raschere Verfahren sind nicht nur effizienter im Sinne der Wirtschaftsstaatlichkeit, sondern entsprechen auch Rechtsstaatlichkeitsanliegen; die Leistungsvorgabe, Angeschuldigte innert einer bestimmten Frist anzuhören, entspricht auch rechtsstaatlichen Anliegen; das Akteneinsichtsrecht befriedigt Kundenbedürfnisse und hat zugleich rechtsstaatliche Bedeutung).

Allerdings können zwischen den verschiedenen Prinzipien im Allgemeinen und im Justizbereich im Besonderen auch *Spannungsfelder* entstehen. Solche Spannungsfelder zeigen, dass staatliches Handeln verschiedenen Anforderungen genügen muss. So erschöpft sich etwa staatliches Handeln nicht in der Rechtsstaatlichkeit, sondern muss sich auch an den Wirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft orientieren. Namentlich auch in Bezug auf NEF 2000 im Justizbereich besteht das Hauptspannungsfeld zwischen dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip einerseits (normierte Behördenorganisation, Verfahren / Rechtsschutz, materielles Recht) und dem Leistungsstaats- und Wirtschaftsstaatsprinzip andererseits (Leistungs- und Wirkungsorientierung, Effizienz, Flexibilität). Ferner kann auch ein einziges Strukturprinzip zu einem Spannungsverhältnis führen (Beispiel: Rasche Verfahren sind zwar grundsätzlich rechtsstaatlich erwünscht; sie können aber der Rechtsstaatlichkeit zuwiderlaufen, wenn die Qualität darunter leidet). Für jede Problemstellung ist mithin eine *spezifische Abwägung* vorzunehmen.

2.2 Gewaltenteilung/richterliche Unabhängigkeit³⁵

Zwischen der Justiz einerseits und der Verwaltung andererseits bestehen funktionale Unterschiede. Das Instrumentarium der Justiz und ihr verfassungsrechtlicher Schutz sind auf ihre spezifischen Aufgaben und Zielsetzungen zugeschnitten; verwaltungsadäquate Instrumentarien lassen sich von daher nicht unbesehen auf die Justiz übertragen.

³⁵ Grundlegend zur richterlichen Unabhängigkeit Kiener, Regina: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte; Bern 2001.

Das Recht auf innerlich unabhängige und unparteiische Richterinnen und Richter und auf eine institutionell unabhängige Justiz ist durch das kantonale und eidgenössische Verfassungsrecht gesichert. Es handelt sich einerseits um einen *grundrechtlichen Anspruch* der Verfahrensbeteiligten, andererseits um einen aus dem Gewaltenteilungsprinzip fliessenden *Organisationsgrundsatz*.³⁶ Während der Anspruch auf *innerlich* unabhängige Richterinnen und Richter sicherstellt, dass keine sachfremden Erwägungen Eingang in einen Entscheid finden, bemisst sich die *institutionell-organisatorische Unabhängigkeit* der Justiz wesentlich danach, dass die Rechtsprechungsfunktion jederzeit und vollumfänglich bei der zuständigen Gerichtsbehörde liegt. Beeinflussung durch andere Staatsorgane ist unter beiden Titeln verpönt: Jede – wie auch immer geartete – inhaltliche Anleitung der *Rechtsprechung* ist untersagt. Die richterlichen Behörden sind in ihrer Rechtsprechung unabhängig und nur Gesetz und Recht verpflichtet.

Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit vermitteln *ein verfassungsunmittelbares Einmischungsverbot* in alle Tätigkeiten, die sich als Rechtsprechung qualifizieren lassen oder mit der Rechtsprechung unmittelbar zusammenhängen. Im Bereich der Rechtsprechung sind Ansätze wirkungsorientierter Verwaltungsführung von Verfassung wegen somit dann ausgeschlossen, wenn sie die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der urteilenden Richterinnen und Richter bei der Verfahrensführung und Entscheidfindung berühren. Bereits heute werden allerdings generelle Richtlinien der Fachaufsichtsbehörden (z.B. Kreisschreiben des Obergerichts) als zulässig erachtet, ohne dass diesen Rechtssatzcharakter zukommt.

Umgekehrt steht die *Justizverwaltung* Ansätzen wirkungsorientierter Verwaltungsführung grundsätzlich offen gegenüber, d.h. jenes justizbezogene Verwaltungshandeln, das die sachlichen und personellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält (Sachmittel: Gebäude und Räume, Arbeitsmittel; Personelle Mittel: Einstellung, Entlassung, Versetzung, Beförderung des nichtrichterlichen Personals einschliesslich der Dienstaufsicht, Weiterbildung, Dienstbetrieb etc.).

³⁶ Artikel 26 Absatz 1 und Artikel 97 Absatz 1 KV; Artikel 30 Absatz 1 und Artikel 191c BV; Artikel 6 Absatz 1 EMRK; Artikel. 14 Absatz. 1 UNO-Pakt II.

Hier können die Ansätze wirkungsorientierter Verwaltungsführung sogar dazu dienen, die richterliche Unabhängigkeit zu stärken (z.B. justizinterne Aufsicht über die unterinstanzlichen Justizbehörden, justizinterne Justizverwaltung etc.).

*Aufsichtsrechtliche Vorgänge*³⁷ und Verantwortlichkeiten sind aus der Optik der richterlichen Unabhängigkeit grundsätzlich zulässig; sie dienen immer auch der Sicherstellung einer unabhängigen, rechtsstaatlichen Justiz. Allerdings darf Aufsicht nicht zu einer mittelbaren Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit führen, etwa indem die Urheberinnen und Urheber (rechts)politisch nicht genehmer Urteile über die Aufsicht sanktioniert oder zu einem Entscheidverhalten veranlasst werden, das ihre Eigenständigkeit in Frage stellt.

2.3 Legalitätsprinzip

Das Legalitätsprinzip als tragendes Element des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips verlangt, dass Behörden stets auf der Grundlage und in den Schranken des Rechts handeln.³⁸ Artikel 69 Absatz 4 KV legt in Übereinstimmung mit der Lehre und Rechtsprechung fest, dass alle wichtigen und grundlegenden Rechtsnormen in hinreichend bestimmter Form in einem formellen Gesetz zu erlassen sind. Für das Bestimmen der Regelungszuständigkeit müssen zwar auch andere Elemente berücksichtigt werden, namentlich die Eignung der erlassenden Behörde, die Flexibilität und andere praktische Bedürfnisse³⁹. Im Bereich der Justiz findet das Legalitätsprinzip aber eine besonders strenge Anwendung. Damit sind der grundsätzlich zulässigen *Delegation* von Rechtsetzungsbefugnissen besonders enge Grenzen gesetzt. Da das Verfahrensrecht für die Rechtsstellung der betroffenen Personen besonders einschneidend ist und sehr oft auch in grundrechtliche Positionen eingreift, muss die Regelung von gerichtlichen Verfahren in der Regel auf Gesetzesstufe erfolgen.⁴⁰ Auch die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen des Organisationsrechts sind auf Gesetzesstufe zu

³⁷ Zu Aufsicht und Oberaufsicht bzw. zur Unterscheidung zwischen Fach- und Administrativaufsicht siehe Ziffer 6 und Anhang II.

³⁸ Vgl. Artikel 5 Absatz 1 BV; Artikel 66 Absatz 2 KV.

³⁹ Vgl. Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; ZBI 1/2001, S. 6.

⁴⁰ Vgl. dazu auch Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe a KV, sowie für die Einschränkung von Grundrechten Artikel 28 Absatz 1 KV.

regeln. Dazu gehören die Grundzüge der Gerichtsorganisation (Zuständigkeiten) sowie Steuerungs-, Führungs-, Aufsichts- und Interventionsinstrumente. Besonders enge Grenzen bestehen entsprechend auch für *finale Rechtsetzung* und *offene Normen*.

2.4 Rechtsgleichheit und Verfahrensgarantien

Artikel 8 BV garantiert allen Personen eine rechtsgleiche Behandlung und verbietet eine Diskriminierung wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Dieser formelle Gleichbehandlungsanspruch gilt insbesondere auch für gerichtliche Verfahren. Er setzt der Anwendung von marktwirtschaftlichen Elementen im Gerichtsverfahren (bevorzugte Behandlung, Expressverfahren bei Bezahlung einer höheren Gebühr, etc.) Grenzen.

Die bundesgerichtliche Praxis hat aus dem Rechtsgleichheitsgrundsatz verschiedene Verfahrensgarantien abgeleitet, welche heute allerdings grösstenteils als selbständige Rechte in der Verfassung verankert worden sind.⁴¹ Jede Person hat in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen einen grundrechtlichen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung. Dazu gehört insbesondere das Recht auf Beurteilung in einer angemessenen Frist und der Anspruch auf rechtliches Gehör, unter Einschluss des Rechts auf eine begründete Entscheidung.⁴² Minderbemittelte haben ein Recht auf unentgeltlichen Rechtsschutz.⁴³ Die Garantien prozessualer Fairness sind nicht Selbstzweck. Sie sichern die Rechtsgleichheit im Prozess, verwirklichen den Einbezug der Betroffenen in das Verfahren, ermöglichen eine sachrichtige und rechtsrichtige Entscheidung und erhöhen die Chance der Akzeptanz der schliesslich gefällten Urteile. Die grundrechtlichen Verfahrensgarantien sind grundsätzlich einschränkungsfeindlich. Eine vorläufige Einschränkung des Grundrechtsschutzes im Verfahren ist denkbar bei zeitlicher Dringlichkeit oder wenn ansonsten der Zweck der gerichtlichen Anordnung vereitelt würde. Ein allfälliger Verzicht auf grundrechtlich garantierte Verfahrensrechte (z.B. Anspruch auf Begründung) ist nur dann zulässig, wenn auf die fragliche Position überhaupt verzichtet werden kann (was für jeden Anspruch geson-

⁴¹ Vgl. z.B. Artikel 29 bis 32 BV, Artikel 25 und 26 KV.

⁴² Artikel 26 Absatz 2 KV; Artikel 29 Absatz 1 und 2 BV; Artikel 6 Absatz 1 EMRK; Artikel 14 Absatz 1 UNO-Pakt II.

⁴³ Artikel 26 Absatz 3 KV; Artikel 29 Absatz 3 BV.

dert zu prüfen ist) und der Verzicht freiwillig, ohne Inkaufnahme von Nachteilen erfolgt. Bedingte Einschränkungen beim rechtlichen Gehör rechtfertigen sich zum Schutz von Verfahrensinteressen (insbesondere: bei legitimen Geheimhaltungsinteressen) Dritter. Vor diesem Hintergrund können Ansätze wirkungsorientierter Verwaltungsführung nur bedingt selbständige Wirkungskraft entfalten. Wo entsprechende Anliegen schon verfassungsrechtlich geschützt sind (z.B. Recht auf Entscheid innert angemessener Frist), erweisen sich die Ansätze wirkungsorientierter Verwaltungsführung als zulässig, wenn sie in die Schutzrichtung des Grundrechts-verstärken oder jedenfalls den Schutzbereich nicht beeinträchtigen. Zu bedenken ist auch, dass vordergründig effizienzsteigernde Massnahmen (z.B. Verknappung der Begründung, Verkürzung der Verfahrensdauer) im Ergebnis zu Zielkonflikten führen können (z.B. fehlende Akzeptanz des Urteils, damit erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Anfechtung und Zunahme der obergerichtlichen Geschäftslast).

2.5 Besondere Vorgaben der Kantonsverfassung

Die bernische Kantonsverfassung enthält verschiedene Bestimmungen, die für die Organisation und Arbeitsweise der Gerichte im Kanton Bern zu beachten sind und damit auch Rahmenbedingungen für eine allfällige Anwendung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Justizbereich bilden. Einige verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, die im Zusammenhang mit den vorliegenden Abklärungen von Bedeutung sind, sollen nachfolgend kurz dargestellt werden:

- *Artikel 25 KV; Garantien bei Freiheitsentzug:*

Artikel 25 KV regelt in enger Anlehnung an Artikel 5 EMRK die Garantien bei Freiheitsentzug. Die Verfassung beschränkt sich hier nicht nur auf einfache Verfahrensvorschriften, sondern enthält auch Leistungsvorgaben (Abs. 2: "so bald als möglich"; Abs. 3: "innert möglichst kurzer Frist", "innert angemessener Frist"), die durch das Gesetz bzw. durch die rechtsanwendenden Gerichtsbehörden weiter konkretisiert werden müssen.⁴⁴ Hier stellt sich die Frage, ob diese Konkretisierung zwingend im Gesetz erfolgen muss, oder ob hier – unter Wahrung des Rechtsgleichheitsgebots – nicht "betrieblicher" Handlungsspielraum bestünde.

⁴⁴ Vgl. dazu aber auch die Ausführungen unter Ziffer 2.4.

- *Artikel 26 KV; Rechtsschutz*

Artikel 26 KV verankert verschiedene Verfahrensgarantien (insbesondere den Anspruch auf innere Unabhängigkeit der Justizbehörden), ohne dabei über die Garantien der Bundesverfassung oder der EMRK hinauszugehen.

- *Artikel 66 KV; Gewaltenteilung:*

Artikel 66 Absatz 1 KV besagt, dass keine Behörde staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf. Die bernische Verfassung geht von einem Modell der Gewalten- bzw. Funktionenverschränkung aus. Auch die Gerichtsbehörden müssen unter Beachtung des Unabhängigkeitsgrundsatzes einer Kontrolle durch eine andere Staatsgewalt unterliegen (vgl. Art. 78 KV).

- *Artikel 67 KV; Wählbarkeit:*

Artikel 67 Absatz 1 KV schränkt die Wählbarkeit der Mitglieder kantonaler richterlicher Behörden auf die in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen ein. Wählbar sind somit nur Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürger, die im Kanton wohnen und das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, sowie Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit Stimmrechtsgemeinden im Kanton Bern.⁴⁵ Personen mit Wohnsitz in einem anderen Kanton sind somit nicht in bernische Gerichtsbehörden wählbar, was die "Auslese" qualifizierter Personen einschränkt.

- *Artikel 68 KV; Unvereinbarkeiten:*

Artikel 68 KV regelt u.a. auch die Unvereinbarkeit zwischen einer Mitgliedschaft in einer Gerichtsbehörde und einem Mandat für den Grossen Rat (Abs. 1 Bst. b), der Mitgliedschaft im Regierungsrat (Abs. 2) oder einer Anstellung in der Kantonsverwaltung. Diese Unvereinbarkeitsbestimmungen garantieren die persönliche richterliche Unabhängigkeit.

- *Artikel 69 KV; Delegationsbestimmungen:*

Artikel 69 regelt die Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen und anderen Zuständigkeiten. Von Bedeutung ist vorliegend vor allem Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe d KV, der vorschreibt, dass die Grundzüge

⁴⁵ Artikel 5 des Gesetzes vom 14. März 1995 über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen (GOG; BSG 161.1) und Artikel 121 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungspflege (VRPG; BSG 155.21) schränken die Wählbarkeit hinsichtlich der beruflichen Ausbildung weiter ein.

der Organisation und der Aufgaben der Behörden zwingend im Gesetz festgelegt werden müssen. Bezüglich der Gebühren ist zusätzlich Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe b KV zu beachten.⁴⁶ Von Bedeutung ist weiter, dass Artikel 69 Absatz 1 KV die direkte Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch Gesetz ausdrücklich nur an den Grossen Rat und an den Regierungsrat zulässt. Damit können die obersten Gerichte durch Gesetz nicht zur Reglementierung ermächtigt werden. Die bernische Rechtswirklichkeit sieht freilich anders aus: Es bestehen gestützt auf das GOG und das VRPG verschiedene Reglemente des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichts⁴⁷. Die Konstruktion von Artikel 69 KV bzw. dessen strenge Auslegung schränkt hier die angestrebte Dezentralisierung betrieblicher Führung ein. Es stellt sich – auch unabhängig vom Projekt NEF 2000 – die Frage, ob Artikel 69 KV nicht um einen Absatz ergänzt werden müsste, der den Gesetzgeber ausdrücklich ermächtigt, Befugnisse zur Rechtsetzung bezüglich der (betrieblichen) Gerichtsorganisation an die obersten kantonalen Gerichte zu delegieren.

- *Artikel 77 KV; Wahlen durch den Grossen Rat:*

Gemäss Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe d bis f KV wählt der Grosse Rat die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts, die übrigen Mitglieder der Gerichte, soweit dieses Befugnis nicht dem Volk übertragen ist, und die Generalprokuratorin bzw. den Generalprokurator.

Sämtliche Mitglieder von Gerichtsbehörden im Kanton Bern werden somit entweder vom Volk oder vom Parlament gewählt. EMRK und Bundesverfassung würden allerdings einer Wahl durch die Regierung nicht entgegen stehen. Die Kantonsverfassung selbst legt nicht fest, welche Richterinnen und Richter vom Volk gewählt werden müssen; diese Frage regelt das Gesetz. Auch die Amtsdauer muss das Gesetz festlegen (vgl. auch Art. 93 Abs. 4 KV).

⁴⁶ Vgl. für eine umfassende Darstellung Josi, Peter: Das Legalitätsprinzip in der bernischen Verfassung; in: Kettiger, Daniel (Hrsg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung; Bern 2000, S. 123 ff.

⁴⁷ Vgl. z.B. Geschäftsreglemente von Obergericht und Verwaltungsgericht (BSG 162.11 und 162.621); Reglement vom 9. Dezember 1996 über die Information der Öffentlichkeit durch die Zivil- und Strafgerichte (BSG 162.13); Reglement vom 9. Dezember 1996 über die Obliegenheiten der Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (BSG 162.321); die diversen Reglemente über die Obliegenheiten der regionalen Untersuchungsrichterämter (BSG 163.21 bis 163.24).

- *Artikel 78 KV; Aufsicht:*

Der Grosse Rat beaufsichtigt gemäss Artikel 78 KV BE (direkt) die obersten Gerichte und führt die (indirekte) Oberaufsicht über die Gerichte unterer Instanz. Die Aufsicht über die Gerichte beschränkt sich auf die Geschäftsführung. Im Bereich der Rechtsprechung sind die Gerichte unabhängig.⁴⁸

- *Artikel 97 KV BE; Unabhängigkeit / Öffentlichkeit der Verhandlungen / Amtsbezirke und Gerichtskreise:*

Artikel 97 Absatz 1 enthält die Garantie der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichte. Artikel 97 Absatz 2 KV legt fest, dass Gerichtsverhandlungen grundsätzlich öffentlich sind; das Gesetz kann allerdings Ausnahmen vorsehen. Artikel 97 Absatz 3 KV enthält wesentliche organisatorische Schranken für die Gerichte unterer Instanz: Die Amtsbezirke sind die ordentlichen Gerichtskreise. Durchs Gesetz können mehrere Amtsbezirke zu einem Gerichtskreis zusammengelegt werden. Hingegen lässt es die Kantonsverfassung nicht zu, die Gerichte vollständig zu regionalisieren.

- *Artikel 98 bis 100 KV; Gerichtsorganisation:*

Artikel 98 bis 100 KV legen die Grundzüge der Gerichtsorganisation fest. So bedürfte beispielsweise die Zusammenlegung von Obergericht und Verwaltungsgerecht einer Verfassungsänderung.

- *Artikel 101 KV; Grundsätze für den Finanzhaushalt:*

Die in Artikel 101 KV festgehaltenen Grundsätze für den Finanzhaushalt (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Konjunktur- und Verursachergerechtigkeit) und für die finanzielle Steuerung (umfassende Finanzplanung, periodische Notwendigkeits-, Zweckmässigkeits- und Tragbarkeitsprüfung) gelten grundsätzlich auch für die Gerichte. Die Verfahrensgarantien, das Bundesrecht und die in der Kantonsverfassung festgehaltene Grundzüge der Gerichtsorganisation (Art. 98 bis 100 KV) setzen dem allerdings gewisse Schranken.

⁴⁸ Vgl. zur Aufsicht weiter hinten Ziffer 6 sowie Anhang II.

- *Artikel 105 KV; Ausgaben:*
Die Grundsätze von Artikel 105 KV für Ausgaben gelten auch für die Gerichte, sofern diese eigenständige Ausgabenkompetenzen besitzen.
- *Artikel 106 KV; Finanzaufsicht:*
Auch die Gerichte unterstehen der Finanzaufsicht.

3 Leistungvereinbarung als zentrales Steuerungsinstrument

3.1 Grundsätzliches

Die Leistungvereinbarung⁴⁹ ist ein zentrales Instrument der Wirkungs- und Leistungssteuerung innerhalb der Verwaltung. Sie konkretisiert die in Verfassung, Gesetz, Dekret und Verordnung festgelegten Aufgaben der Behörden („gesetzlicher Leistungsauftrag“). In der Kantonsverwaltung wird sie nach dem Steuerungsmodell NEF SOLL *zwischen der Direktion und dem Amt* abgeschlossen. Die zu erstellenden Leistungen werden in einem iterativen Prozess zwischen der übergeordneten und der untergeordneten Behörde partnerschaftlich ausgehandelt und dann von der übergeordneten Behörde festgelegt. Eine Leistungvereinbarung hat dabei nicht den Charakter eines öffentlich-rechtlichen Vertrags, sondern eher einer kooperativ zustandekommenen *Verwaltungsverordnung* bzw. eines Kreisschreibens. Der Entwurf der Leistungvereinbarung wird in der Regel von der (fachkompetenten) untergeordneten Behörde erarbeitet. Im bernischen Steuerungsmodell NEF SOLL weisen Leistungvereinbarungen in der Regel folgenden Inhalt auf:

- „Vertragsparteien“;
- Umschreibung des Gegenstandes der Leistungvereinbarung;
- Allgemeine Grundlagen (wesentliche Rechtsgrundlagen andere generelle Regelungen);
- Übergeordnete Zielsetzungen (Ableitung aus den Rechtsgrundlagen);
- Vereinbarte Leistungen (Produktgruppen und Produkte mit Zielen, Indikatoren und Sollwerten);

⁴⁹ In der Lehre und in anderen Kantonen wird teilweise auch von Leistungsauftrag bzw. Kontrakt gesprochen.

- Globalbudget;
- Besondere Regelungen (z.B. besondere Kompetenzregelungen in Sachen Ressourcen);
- Berichterstattung / Controlling;
- Geltungsdauer.

3.2 Produkte und Produktgruppen

Die Ausrichtung der Verwaltungs- bzw. Behördentätigkeit auf Produkte ist eines der wesentlichen Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die Leistungsvereinbarung, das Globalbudget, die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) und damit das gesamte Steuerungsmodell NEF SOLL bauen auf den Produkten auf. Ein Produkt entspricht einer bestimmten nach Aussen erbrachten oder einer als Querschnittsleistung definierten Leistung des Kantons. Das Produkt wird im Wesentlichen festgelegt durch seine verbale Umschreibung, die Leistungsziele, die Indikatoren als Messgrösse zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben sowie die Kosten und Erlöse. Die *Produktgruppe* fasst ein oder mehrere Produkte eines Aufgabenbereiches aus einer politischen und fachbezogenen Sicht zusammen. Die Produktgruppe wird im Wesentlichen festgelegt durch ihre verbale Umschreibung, die Wirkungsziele, die Leistungsziele, die Indikatoren als Messgrösse zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben, die Kosten und Erlöse. Die Gliederung und Definition der Produkte und Produktgruppen im Bereich der Gerichte ergibt sich im wesentlichen aus der Gesetzgebung, namentlich aus den Verfahrensgesetzen. Auch im Bereich der Gerichte muss dabei darauf geachtet werden, dass schlichte Tätigkeiten nicht als Produkte bezeichnet werden. Nur nach Aussen gerichtete Leistungen, d.h. in sich abgeschlossene Tätigkeiten einer Gerichtsbehörde stellen ein Produkt dar. Somit weist ein *Gerichtsurteil* sicher *Produktqualität* auf. Schwieriger ist die Abgrenzung zwischen Tätigkeit, Teilprodukt und Produkt dort, wo sich im Verfahrensablauf verschiedene, hinsichtlich ihrer rechtlichen Qualität weitgehend selbständige Leistungen bzw. Ergebnisse der gerichtlichen Tätigkeit folgen (z.B. Voruntersuchung und Hauptverhandlung).

Erste Erfahrungen im Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau zeigen, dass es möglich ist, im Bereich der Justiz Produkte und Produktgruppen zu definieren. Die Produkte im Gerichtsbereich sind auch sehr stark durch die *Gesetzgebung* vorge-

zeichnet. Im praktischen Betrieb ist es heute möglich, bis zu 90 Prozent der auf dem Jugendgericht geleisteten Arbeitszeit einem bestimmten Produkt zuzuordnen. Dies ist deshalb möglich, weil die Produkte derart definiert sind, dass ihnen möglichst viele Tätigkeiten eindeutig, d.h. ohne grosse Abgrenzungsprobleme zugeordnet werden können. Im Justizbereich ist auch eine Gliederung der Produkte und Produktgruppen nach Sachbereichen (Zivilsachen, Strafsachen, etc.) denkbar.⁵⁰ Auch im Bereich der Gerichte muss zudem darauf geachtet werden, dass die Gliederung und Definition der Produkte und Produktgruppen derart erfolgt, dass eine Steuerung über die Produkte und Produktgruppen ermöglicht wird. So kam man etwa im Bereich der verwaltungs-internen Verwaltungsrechtspflege zum Schluss, dass auf eine Untergliederung der Produktgruppe bzw. des Produktes verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege zu verzichten ist, weil durch eine solche Untergliederung die Steuerungsfähigkeit nicht erhöht wird.⁵¹

3.3 Wirkungs- und Leistungsziele

Zur Produktdefinition gehört auch das Festlegen von Zielen; dabei wird zwischen Wirkungszielen (übergeordneten Zielen) und Leistungszielen (operative Ziele) unterschieden. Die *Wirkungsziele* fragen nach dem Zweck der Leistungserbringung und der langfristig verfolgten bzw. angestrebten Wirkungen des staatlichen Handelns. Wirkungsziele können sich auf die individuellen, d.h. subjektiven Interessen, Bedürfnisse und Werte der einzelnen Bürgerinnen und Bürger oder auf die objektive und beurteilbare Zielerreichung des staatlichen Handelns beziehen. Der Wirkungsbereich kann zudem unterschieden werden zwischen den Wirkungen, welche direkt bei den Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern eintreffen (Impact) und jenen Wirkungen, welche das gesellschaftliche Verhalten betreffen (Outcome). Die *Leistungsziele* bezeichnen die Zielsetzungen auf der Verwaltungsebene. Sie beziehen sich auf die Qualität, Mengen und Fristen der von der Verwaltung erstellten Produkte, auf die Zufriedenheit der Betroffenen sowie auf die Stückkosten und Kostendeck-

⁵⁰ Vgl. niedersächsisches Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten: Projekt JusKoLei; Kosten- und Leistungsrechnung in der Niedersächsischen Justiz; Hannover 1999, S. 26; Justizbehörde der Freien Hansestadt Hamburg: Handbuch zum Controlling der Justiz; Modul I; Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controlling in der Hamburger Justiz; Hamburg 1999, S. 21 ff.

⁵¹ Vgl. Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“; Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege vom 13. März 2001, S. 2 f.

kungsgrade dieser Produkte. Die Wirkungs- und Leistungsziele der Produkte bezeichnen lediglich die Zielsetzung, nicht aber die Messgrösse⁵² oder die Sollwerte⁵³.

3.4 Indikatoren

3.4.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Indikatoren sind im Steuerungsmodell NEF SOLL als Messgrössen zur Erfassung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben definiert und geben in verdichteter Form Hinweise auf Entwicklungen im Wirkungs- oder Leistungsniveau eines Produktes bzw. einer Produktgruppe. Sie können als Messgrösse, Ist-Werte und Soll-Werte darstellen. Alle Arten von Indikatoren müssen folgende Anforderungen erfüllen: Zentrale Bedeutung (Messung einer zentralen Wirkung oder Leistung), Validität (der Indikator steht in einem gesicherten Zusammenhang mit dem Ziel), interne und externe Gültigkeit (der Indikator muss aus der Innensicht der Gerichtsbehörde wie auch aus der Sicht der Betroffenen denselben Informationsgehalt aufweisen), Einfachheit (möglichst wenige und treffende Indikatoren), Genauigkeit (verlässlicher Massstab), Rechtzeitigkeit (Verfügbarkeit der Zahlen zum nützlichen Zeitpunkt) und Erhebungswirtschaftlichkeit (vertretbares Verhältnis des Datennutzens zu den Kosten der Datenbeschaffung). In der Lehre und Praxis wird etwa auch zwischen folgenden Arten von Indikatoren unterschieden: Wirkungsindikatoren (objektiv messbare Zielwirkung; Outcome), Leistungsindikatoren (Leistung der Verwaltung gemessen hinsichtlich Qualität, Quantität, Zeit und Kundinnen- bzw. Kundenzufriedenheit; Output) sowie Inputindikatoren (Ressourcenverbrauch). Auf verschiedene Arten von Indikatoren, namentlich von Leistungsindikatoren, wird nachfolgend in den Ziffern 3.4.2 und 3.4.3 noch genauer eingegangen werden.

Das Messen der Wirkungen und Leistungen der Justiz mittels Indikatoren ist rechtlich nicht völlig unbedenklich. So muss sichergestellt werden, dass bei der Erhebung der notwendigen Daten der Persönlichkeitsschutz der betroffenen Personen gewahrt bleibt. Weiter dürfen sich Leistungsindikatoren nicht auf die Tätigkeit einer einzelnen Richterin bzw. eines einzelnen Richters beziehen; andernfalls würde die richterliche Unabhängigkeit verletzt. Leistungsindikatoren sollen deshalb Durchschnittswerte der

⁵² Vgl. Indikatoren, nachfolgend Ziffer 3.4.

⁵³ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.5.

Leistung einer bestimmten Gerichtsbehörde darstellen. Der Leistungsvergleich zwischen verschiedenen gleichartigen Gerichtsbehörden (z.B. zwischen verschiedenen Kreisgerichten in Zivilsachen) ist zulässig. Bereits heute lassen die Statistiken gewisse Vergleiche zwischen gleichartigen Gerichten zu.

3.4.2 *Wirkungsindikatoren*

Die bisherigen Erfahrungen und Abklärungen zeigen, dass es ausserordentlich schwierig ist, im Bereich der Justiz brauchbare Wirkungsindikatoren zu finden. Dies gilt namentlich für Wirkungsindikatoren, welche die Auswirkungen der Justiztätigkeit auf die Gesellschaft (Outcome) aufzeigen sollen. Es gibt kaum messbare gesellschaftliche Zustände und Verhaltensweisen, die kausal und zuverlässig eine Aussage über die Zielerfüllung hinsichtlich der definierten Wirkungsziele der Gerichtstätigkeit Auskunft geben.⁵⁴ Die im Rahmen des KEF 2001-2004 im Kanton Zürich bei der Rechtspflege verwendeten sogenannten Indikatoren „Wirkung/Effektivität“ stellen denn genaugenommen auch keine Wirkungsindikatoren, sondern in der Regel Leistungsindikatoren dar. Demgegenüber lassen sich die direkten Auswirkungen der Justiztätigkeit auf die Betroffenen (Impact) teilweise messen. So hat beispielsweise das Jugendgericht Emmental-Oberaargau im Rahmen des Pilotversuches ein Instrument zur Erfassung und Beurteilung des (Re-)Sozialisationsstandes von straffälligen Jugendlichen entwickelt. Aus der Summe der Einzelfallerhebungen lassen sich Rückschlüsse über die Wirksamkeit der Tätigkeit des Jugendgerichtes schliessen. Die Aussage bezieht sich allerdings in diesem Fall vorwiegend auf die Wirksamkeit des Vollzugs und nicht auf jene des Urteils. Der mit solchen Erhebungen verbundene Aufwand ist zudem beachtlich. Sofern Wirkungsindikatoren im Justizbereich überhaupt Anwendung finden sollen, wird man sich wohl auf impact-orientierte Indikatoren beschränken müssen. Auch im Bereich der Gerichtsbarkeit kann es sinnvoll sein, gezielt die Auswirkungen der Gerichtstätigkeit auf die Gesellschaft oder auf gewisse gesellschaftliche Gruppen zu untersuchen. Dies kann aber nicht mittels Wirkungsindikatoren auf Grund der Gerichtstätigkeit alleine erfolgen, sondern auf der Basis umfassender angelegter sozialwissenschaftlicher Studien (Evaluationen).

⁵⁴ Zu diesem Ergebnis gelangten auch die Abklärungen im Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“; vgl. Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege vom 13. März 2001, S. 5.

3.4.3 Leistungsindikatoren

Leistungsindikatoren sollen es ermöglichen, die Leistung von Gerichten in objektiver Art und Weise darzustellen. Dies ist aus rechtsstaatlicher Sicht grundsätzlich unproblematisch. Die Abklärungen haben gezeigt, dass keine generellen Aussagen zu Leistungsindikatoren im Justizbereich gemacht werden können. Deshalb sollen die Leistungsindikatoren nachfolgend nach verschiedenen Typen gegliedert untersucht werden.

Eine erste Gruppe bilden jene Indikatoren, welche die *direkte Leistung*, das heisst *qualitative und quantitative Aspekte* der Gerichtstätigkeit darstellen. Im Zusammenhang mit der Erfassung und Darstellung der Leistungen von Gerichtsbehörden stellt sich die grundsätzliche Frage, was denn *gute Justiz* sei und wie diese überhaupt erfasst werden kann. Eine umfassende Beantwortung dieser Frage würde den Rahmen der vorliegenden Darstellung sprengen.⁵⁵ Die nachfolgende Betrachtung möglicher Indikatoren für den Gerichtsbereich gibt immerhin Anhaltspunkte dafür, was gute Justiz sein könnte.⁵⁶

Anders als bei andern staatlichen Leistungen lässt sich die Qualität des Resultats der Gerichtstätigkeit, das heisst des Urteils kaum beurteilen. Die materielle Beurteilung eines Gerichtsurteils ist Sache der Rechtsmittelinstanz und darf nicht im Rahmen der Steuerung der Geschäftsführung eines Gerichts von einer anderen Behörde vorweggenommen werden. Die *Urteilsbeständigkeit* eignet sich zudem kaum als Indikator. Massgeblich für die Beurteilung der materiellen Qualität von Gerichtsurteilen ist nämlich nicht die Tatsache, dass ein Urteil von der oberen Instanz aufgehoben worden ist an sich, sondern der Grund der Aufhebung. Erfolgt die Aufhebung wegen *Verfahrensmängeln*, so kann dies als negative Beurteilung der Qualität der Arbeit eines Gerichts gewertet werden. Hingegen kann nicht auf eine schlechte Arbeit eines Gerichts geschlossen werden, wenn die obere Instanz in schwierigen oder umstrittenen Rechtsfragen zu einem anderen Ergebnis kommt. Vom Gericht nicht zu beeinflussen sind weiter die Aufhebung wegen neuer Tatsachen oder Beweismittel. Zudem ist die Anzahl der weitergezogenen Urteile oft derart klein, dass die Urteilsbeständigkeit keinen

⁵⁵ Vgl. dazu etwa Hoffmann-Riem Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz; Frankfurt a.M. 2001, S. 231 und 241.

⁵⁶ Vgl. dazu auch die Übersicht über mögliche Indikatoren im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege im Anhang III.

signifikanten statistischen Wert mehr darstellt. Ebenfalls einen beschränkt tauglichen Indikator zur Beurteilung der Qualität der richterlichen Arbeit stellt die *Rechtsmittelhäufigkeit* dar. Die Frage, ob ein Rechtsmittel ergriffen wird oder nicht, steht oft in keinem direkten Zusammenhang mit der Qualität eines Urteils und hängt primär vom Befinden, vom Interesse und von der materiellen Lage der betroffenen Partei ab. Die Rechtsmittelhäufigkeit ist daher eher ein Indikator für die *Akzeptanz* von Gerichtsurteilen und kann allenfalls dort eine gültige Aussage über die Gerichtstätigkeit machen, wo der Gerichtsbehörde eine erhebliche Schlichtungsfunktion zukommt. Die Erhebungen im Rahmen von BEJUBE⁵⁷ zeigen allerdings, dass für die Akzeptanz des Ausgangs eines Gerichtsverfahrens die Atmosphäre um das Verfahren einen fast ebenso hohen Stellenwert aufweisen kann, wie das Ergebnis selbst.⁵⁸ Im Verwaltungsstreitverfahren ist zudem die Rechtsmittelhäufigkeit durch das Gericht beeinflussbar, indem es in Zweifelsfällen das Urteil zu Ungunsten der Verwaltung fällen kann, welche in der Regel nicht zum Weiterzug befugt ist. Ein weiterer möglicher Indikator für die Beurteilung der Gerichtstätigkeit ist die *Verfahrensdauer*. Dass die Verfahrensdauer ein nicht unwesentlicher Aspekt guter Justiz ist, zeigen bereits die zahlreichen zeitlichen Vorgaben im Verfahrensrecht. Der hohe Stellenwert der Verfahrensdauer für die Beurteilung der Gerichtstätigkeit hat sich auch bei der Befragung des Obergerichts bestätigt.⁵⁹ Auch die entsprechenden Erfahrungen des Jugendgerichts Emmental-Oberaargau sind vorwiegend positiv. Allerdings bestehen auch bezüglich dieses Indikators rechtliche und methodische Einschränkungen. So ist die Verfahrensdauer vor allem dort eine taugliche Messgrösse, wo es um eine grosse oder grössere Menge weitgehend standardisierter oder gleichartiger Verfahren geht (z.B. Strafmandatsverfahren). In Bereichen, in denen fast jeder Fall singulären Charakter aufweist und in denen je nach Fall teilweise aufwändige Beweisverfahren durchgeführt werden müssen, ist die Aussagekraft der Verfahrensdauer eher klein (z.B. bei Urteilen der verwaltungsrechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts). Die Gesamtverfahrensdauer

⁵⁷ Vgl. zu BEJUBE vorne Ziffer 1.4.4.

⁵⁸ Obergericht des Kantons Bern: BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten die Kunden von unserer Arbeit?; Zusammenfassung der Ergebnisse; Bern 2001, S. 17.

⁵⁹ Obergerichts des Kantons Bern: BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten die Kunden von unserer Arbeit? Zusammenfassung der Ergebnisse; Bern 2001, S. 2 und 16.

(Zeitspanne zwischen Eingang des Geschäftes und Eröffnung des verfahrensabschliessenden Entscheids) wird nicht in allen Fällen einen aussagekräftigen Wert abgeben. Bezogen auf das einzelne Produkt bzw. auf die einzelne Produktgruppe müsste deshalb als Indikator eine klar definierte, aussagekräftige Zeitspanne gewählt werden (z.B. Verfahrensdauer abzüglich der Fristen, die für die Parteien laufen, oder Zeitspanne zwischen Eingang und Eröffnungsinstruktion).

Zur Messung der *quantitativen* Leistung eines Gerichts können als Indikatoren sogenannte *Erledigungsquotienten* verwendet werden. Die Erledigungsquotienten geben Auskunft über die Anzahl erledigter Fälle in einem bestimmten Zeitraum. Diese Art der Indikatoren gelangt bereits heute zur Anwendung. Für die Gerichte des Kantons Zürich wurden folgende Erledigungsquotienten entwickelt und festgelegt:⁶⁰

- *Erledigungsquotient I* = Anzahl Erledigungen neuer Verfahren im Verhältnis zur Anzahl Eingänge (EQ I zeigt an, in welchem Umfang im Laufe der letzten 12 Monate neu eingegangene Verfahren erledigt wurden);
- *Erledigungsquotient II* = Anzahl Erledigungen alter Verfahren im Verhältnis zur Anzahl Übertragungen, d.h. am 1. Januar bereits pendente Verfahren (EQ II zeigt an, in welchem Umfang in den letzten 12 Monaten an überjährigen Verfahren gearbeitet wurde);
- *Erledigungsquotient III* = Total Erledigungen eines Jahres im Verhältnis zur Anzahl Eingänge (EQ III zeigt an, in welchem Umfang in den letzten 12 Monaten die gesamten Pendenzen gestiegen oder gesunken sind).

Eine weitere Möglichkeit wäre, die Summe der alten und neuen Fälle in Relation zu den erledigten Fällen zu stellen.

Eine weitere Art der Indikatoren sind jene, die sich mit der *subjektiven Qualität* der Gerichtstätigkeit, das heisst der *Kundinnen- bzw. Kundenzufriedenheit* befassen. Diesbezüglich können etwa die Verständlichkeit von Urteilen, die Erreichbarkeit des Gerichts, die Transparenz über die Zuständigkeiten, die Freundlichkeit und Höflichkeit der Gerichtspersonen sowie die Akzeptanz des Ausgangs des Verfahrens erhoben

⁶⁰ Vgl. Beschluss vom 15. Dezember 1999 der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürichs (VU990117), S. 6 f.

und bewertet werden. Diese Art der Indikatoren ist aus rechtlicher Sicht an sich unproblematisch, bedingt aber periodische Befragungen, wie sie das Obergericht durchgeführt hat oder fortdauernde Befragungen bei jeder Urteilseröffnung. Die Ermittlung von kundinnen- und kundenbezogenen Indikatoren ist deshalb relativ aufwändig.

Führungsindikatoren geben Auskunft über die Weiterbildung des Personals, die Personalfriedenheit, das Funktionieren von Stellvertretungen, o.ä.. Führungsindikatoren sind aus rechtlicher Sicht unproblematisch. Sie betreffen Führungsfragen innerhalb der Gerichtsorganisation und sind deshalb hinsichtlich der von den Gerichten nach aussen erbrachten Leistungen wenig aussagekräftig.

Einer sehr differenzierten Betrachtung bedürfen die *Kostenindikatoren*. Mit Kostenindikatoren erfasst werden etwa die Fallkosten, die Juristinnen- bzw. die Juristenstunden pro Fall oder der Kostendeckungsgrad. Die Erfahrungen des Jugendgerichts Emmental-Oberaargau zeigen, dass eine erhöhte Kostensensibilität in den Gerichten nötig und als Grundhaltung auch mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist. Kostendeckungsgrade von Verfahren bzw. Urteilen sind allerdings rechtlich nicht völlig unbedenklich, insbesondere wenn sie auch Soll-Werte umfassen.⁶¹ Zum einen dürfen die Bestrebungen nach kostengünstigen Verfahren nicht dazu führen, dass die durch das Verfassungsrecht und die Verfahrensgesetze geforderte Verfahrensqualität nicht mehr gewährleistet ist. Zum anderen ist es höchst problematisch, wenn Gerichtsbehörden durch den Inhalt des Urteils selbst, z.B. durch die Festsetzung von Bussen und Verfahrenskosten, das Rechnungsergebnis und damit allenfalls ihr Abschneiden in einem Anreizsystem (Bonus/Malus) beeinflussen können. Der Zugang zu den Gerichten muss allen Personen, unabhängig von ihrem Einkommen und Vermögen, gewahrt bleiben. Kostenindikatoren stellen in gewissen Fällen auch methodische Probleme dar:

- Wenn die Kosten der einzelnen Fälle stark voneinander abweichen, können sich gewisse Probleme der jährlichen Abgrenzung ergeben, da sich die Kosten der im Rechnungsjahr abgeschlossenen Verfahren nicht auf alle Arbeiten des Gerichts im entsprechenden Produktbereich beziehen.

⁶¹ Siehe dazu Ziffer 3.5.

- Bei der Ermittlung der Kostenindikatoren muss auch sogenannten Leitfällen (Leading Cases) Rechnung getragen werden. Solche Leitfälle verursachen oft einen grossen fachlichen und juristischen Abklärungsaufwand und sind dementsprechend mit einem hohen Ressourcenverbrauch verbunden. Alle weiteren Entscheide zu gleichartigen Streitfragen können dann mit vergleichsweise wenig Aufwand bearbeitet werden, da man als Grundlage den jeweiligen Leitfall heranziehen kann.
- Weiter zu berücksichtigen ist, dass die Gebührenbemessung bei zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren teilweise auf Grund des Streitwertes erfolgt. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise ein Verfahren mit hohem Streitwert, das aber verhältnismässig wenig Aufwand verursacht, eine mehr als kostendeckende Gebühr einbringt, während für eine sehr aufwändige arbeitsrechtliche Streitsache mit tiefem Streitwert keine Gebühr auferlegt werden kann. Demzufolge sagen Kostendeckungsgrade bei Zivilgerichten in der Regel wenig über die tatsächlichen Kosten-/ Leistungsverhältnisse aus. Auch sozialversicherungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren sind teilweise von Gesetzes wegen kostenfrei.

Kostenindikatoren können allenfalls im Bereich des *Benchmarkings*⁶² von Bedeutung sein. Hier können vom Durchschnitt gleichartiger Gerichtsbehörden signifikant abweichende Kostendeckungsgrade ein Hinweis dafür sein, dass ein Gericht mit zu hohem Arbeitsaufwand oder mit einer falschen Arbeitsmethode arbeitet.

3.5 Sollwerte

Die Sollwerte (Standards) halten bezogen auf eine bestimmte Produktgruppe oder ein bestimmtes Produkt für eine bestimmte Zielsetzung den Zielerreichungsgrad fest. Sollwerte stellen somit – wie das Budgetziel⁶³ – *planerische Vorgaben* dar, welche im entsprechenden Voranschlagsjahr erreicht werden müssen. Dabei kann zwischen Sollwerten, die sich auf die Administration (Gerichtsverwaltung) beziehen und solchen, die die richterliche Tätigkeit betreffen, unterschieden werden. Erstere sind im gleichen Umfang zulässig wie in der allgemeinen Verwaltung. Soweit sich Sollwerte direkt aus der verfassungskonformen Gesetzgebung ergeben, sind sie unproblema-

⁶² Siehe auch Ziffer 4.4.

⁶³ Zum Plancharakter des Voranschlags vgl. Koller, Heinrich: Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung; Basel 1983, S. 389 und 458.

tisch. Wenn Sollwerte in einem Vereinbarungsprozess im Rahmen der Bestellung der Leistungsvereinbarung entstehen, muss zunächst darauf geachtet werden, dass die Sollwerte mit den für das entsprechende Gerichtsverfahren geltenden verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben im Einklang stehen. Sollwerte dürfen insbesondere keinesfalls die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen. Sollwerte als Planungswerte ohne jede rechtliche Verbindlichkeit und ohne Bezug zu einem bestimmten Verfahren (Durchschnittswerte) sind hingegen zulässig.⁶⁴ Einzig die Vorgabe von bestimmten Kostendeckungsgraden kann die richterliche Tätigkeit unzulässig beeinflussen.⁶⁵ Inwiefern das Aushandeln der Leistungsvereinbarung und das Festlegen von Sollwerten bei Gerichten zulässig ist, hängt zudem entscheidend davon ab, wer Vereinbarungspartner ist.⁶⁶

3.6 Partner

Ob und in welcher Art und Weise Gerichte mit Leistungsauftrag geführt werden dürfen, hängt im Wesentlichen davon ab, wer mit den betreffenden Gerichtsbehörden die Leistungsvereinbarungen aushandelt und festlegt. Die Grundsätze der Gewaltenteilung und der richterlichen Unabhängigkeit, welche Einflüsse anderer Gewalten im Prozess der *Rechtsfindung* verhindern wollen, schliessen es aus, dass der Regierungsrat oder die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion mit Gerichtsbehörden im Bereich der Rechtsprechung Leistungsvereinbarungen abschliessen. Hingegen ist es grundsätzlich möglich, dass der Regierungsrat oder die Direktionen in Bezug auf die *Administration* der Gerichte eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Anders ist die Frage dann zu beurteilen, wenn eine Gerichtsbehörde – wie dies bei den bernischen Jugendgerichten der Fall ist – neben ihren Rechtsprechungsfunktionen auch noch mit Vollzugsaufgaben betraut ist. Aus rechtsstaatlicher Sicht bestehen die genannten Bedenken, d.h. die Gefahr der Einflussnahme auf die materielle Rechtsprechung durch die Einflussnahme auf Produktebene, auch dann, wenn der Grosse Rat (d.h. das Parlament) als Vereinbarungspartner auftritt. Dazu kommt, dass der Grosse Rat neben der Gesetzgebung bei der Wahl von Richterinnen und Richtern, bei der Genehmigung des Voranschlags und bei seiner Aufsichtstätigkeit über nicht unerhebliche Einflussmöglichkeiten auf die Justiz verfügt. Eine weitere Ausdehnung des parla-

⁶⁴ Zu den Konsequenzen vgl. Ziffer 4.4.

⁶⁵ Vgl. oben Ziffer 3.4.

⁶⁶ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.6.

mentarischen Einflusses auf die Produkte der Gerichtsbehörden könnte einerseits das Gewaltenteilungsprinzip verletzen, welches nach bernischem Verfassungsrecht keiner Staatsgewalt ungeteilte und unkontrollierte Machtbefugnisse zu gesteht⁶⁷, und andererseits die richterliche Unabhängigkeit auch bezüglich der Rechtsfindung im Einzelfall zu stark beeinträchtigen. Zudem hält die bernische Kantonsverfassung fest, dass der Grosse Rat über die unteren Gerichtsbehörden nur die Oberaufsicht ausüben und damit keine direkte Weisungsbefugnis hat. Damit scheiden der Grosse Rat und seine Justizkommission als Vereinbarungspartner aus.

Als *Vereinbarungspartner* für die Leistungsvereinbarung kommen somit *nur übergeordnete Gerichtsbehörden* in Frage, welche bereits nach heutigem Recht Aufsichtsfunktionen wahrnehmen und gegenüber den Gerichten unterer Instanz bereits heute Weisungsbefugnisse haben. Das Aushandeln und Festlegen der Leistungsvereinbarung innerhalb der Justiz stellt zumindest keine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips und der institutionellen richterlichen Unabhängigkeit dar. Auch beim Aushandeln der Leistungsvereinbarung innerhalb der Gerichtsbarkeit muss allerdings darauf geachtet werden, dass die *freie Rechtsfindung der Gerichte* unterer Instanz sowie die Verfahrensrechte der Parteien *nicht beeinträchtigt* werden. Diesbezüglich darf allerdings von einer Gerichtsbehörde eine erhöhte Sensibilität erwartet werden. Ein weiterer Vorteil könnte darin liegen, dass eine Gerichtsbehörde fachlich eher dazu befähigt ist, die Leistungserstellung durch eine andere Gerichtsbehörde sachlich richtig zu bewerten. Als Vereinbarungspartner kommen somit ausschliesslich übergeordnete Gerichtsbehörden in Frage.⁶⁸

Damit stellt sich ein besonderes Problem für die *obersten bernischen Gerichtsbehörden* (Obergericht, Verwaltungsgericht, Steuerrekurskommission, Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern, Rekurskommission für fürsorgerische Freiheitsentziehung). Diese Gerichtsbehörden, welche letztinstanzlich kantonale Urteile fällen und keiner Aufsicht durch eine andere Gerichtsbehörde unterstehen, unterstehen gemäss Artikel 78 KV hinsichtlich ihrer Geschäftsführung direkt der Aufsicht des Grossen Rates.⁶⁹ Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit dem Grossen Rat oder mit dessen Justizkommission ist aber – wie bereits erwähnt – ausgeschlos-

⁶⁷ Vgl. Artikel 66 Absatz 1KV.

⁶⁸ Vgl. Anhang II.

⁶⁹ Vgl. zu Aufsicht bzw. Oberaufsicht Ziffer 6 bzw. Anhang II.

sen. Damit gibt es für die obersten Gerichte im Kanton Bern keinen staatsrechtlich zulässigen Vereinbarungspartner. Eine Wirkungs- und Leistungssteuerung kann damit nur dann erreicht werden, wenn die obersten Gerichtsbehörden ihre Leistungsvorgaben mittels eines *Leistungsstatuts* festsetzen. Das Erarbeiten und interne Aushandeln solcher Leistungsstatute, d.h. die Pflicht, sich mit Fragen von Ressourcen und Leistungen bewusst auseinanderzusetzen, kann aus einer Führungssicht auch für oberste Gerichtsbehörden durchaus hilfreich sein.

4. Weitere Elemente der NEF-Steuerung

4.1 Voranschlag mit Globalbudget

Das Globalbudget ist untrennbar mit der Leistungsvereinbarung verbunden. Im Steuerungsmodell NEF SOLL bezieht sich das durch den Grossen Rat im Voranschlag beschlossene Globalbudget auf den Saldo der Produktgruppe. Soweit Gerichte mit Leistungsvereinbarung oder Leistungsstatut geführt werden, sollte auch ihnen künftig für ihre Produktgruppen Globalbudgets zugestanden werden. Auf Grund der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten⁷⁰ ist der Grosse Rat in jedem Fall zum Beschluss des Globalbudgets zuständig. Hingegen hat der Grosse Rat nach dem Modell NEF SOLL im Budgetprozess *keine Beschlusseskompetenzen auf der Leistungsseite*. Eine Trennung der Zuständigkeit zur Allokation der finanziellen Mittel einerseits und zur Festlegung der Leistungen andererseits ist grundsätzlich zulässig, vom Modell NEF SOLL für die Verwaltung vorgesehen⁷¹ und aus verfassungsrechtlichen Gründen auch notwendig.⁷² Im Bereich der Gerichte ist die Trennung von Mittelallokation und konkreter Leistungsfestsetzung zudem auch auf Grund der richterlichen Unabhängigkeit geboten. Die in der Leistungsvereinbarung bzw. im Leistungsstatut hinsichtlich der betreffenden Produkte festgelegten Sollwerte werden dem Parlament im Rahmen des Voranschlags aber zur Kenntnis gebracht.

⁷⁰ Artikel 76 Buchstabe a KV.

⁷¹ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000; Abbildung 3.1-3 S. 53.

⁷² Vgl. Erster Zwischenbericht des Regierungsrates vom 15. April 1997, S. 63; Bolz, Urs/Lienhard, Andreas: staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen: ZBI 1/2001, S. 19.

4.2 Weitere Steuerungsinstrumente des Steuerungsmodells NEF SOLL

Das Steuerungsmodell NEF SOLL sieht neben dem Voranschlag als Steuerungsinstrumente die Richtlinien der Regierungspolitik, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäftsbericht vor.⁷³ Die Anwendung dieser Steuerungsinstrumente auf die Gerichte ist nicht mit Problemen verbunden, welche über das bereits Besprochene hinausgehen. Hinsichtlich des *Geschäftsberichts* kann davon ausgegangen werden, dass die obersten Gerichte auch im Rahmen einer NEF-Steuerung weiterhin direkt an den Grossen Rat Bericht erstatten werden.

Eine etwas besondere Frage stellt sich immerhin bezüglich der *Richtlinien der Regierungspolitik*. Bis heute umfassten die Richtlinien der Regierungspolitik als allgemeines mittelfristiges Planungsinstrument des Kantons auch die zukünftige Entwicklung der Gerichtsbehörden. Mit dem Wechsel zum Steuerungsmodell NEF SOLL werden die Richtlinien der Regierungspolitik nun vermehrt den Charakter eines Regierungsprogrammes erhalten. Damit stellt sich die Frage, ob sie angesichts des Gebots der institutionellen richterlichen Unabhängigkeit auch künftig noch Planungsvorgaben für die Organisation der Gerichtsbehörden enthalten dürfen. Die Frage ist nicht einfach zu beantworten. Einerseits bleibt der Regierungsrat auch unter dem neuen Steuerungsmodell zuständig für die Vorbereitung der Gesetzgebung in allen Sachbereichen, auch im Bereich der Gerichtsorganisation und – soweit neu nicht Bundesrecht gelten wird – auch hinsichtlich der gerichtlichen Verfahren. Andererseits erscheint es störend, wenn der Regierungsrat unabhängig von den durch die Gerichtsbehörden in ihrem Bereich gesetzten Wirkungs- und Leistungszielen seine Regierungspolitik hinsichtlich der Justiz formulieren kann. Das Gewaltenteilungsprinzip, wie es die bernische Kantonsverfassung versteht, schliesst nicht aus, dass dem Regierungsrat im Bereich der Gerichtsbarkeit bestimmte Zuständigkeiten zukommen, solange dadurch die unabhängige Rechtsfindung durch die Gerichte nicht beeinträchtigt wird. Gemäss Artikel 86 KV bestimmt zudem der Regierungsrat unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Grossen Rates alleine die Ziele des staatlichen Handelns. Deshalb wird es auch künftig zulässig sein, dass der Regierungsrat in den Richtlinien der Regierungspolitik sich zu einer gewollten strategischen Neuausrichtung der Justiz äussert.

⁷³ Vgl. Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 54 ff.

4.3 Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER)

Die Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung (KLER) bietet die *finanztechnische Grundlage*, um das neue Steuerungsmodell NEF SOLL überhaupt umsetzen zu können. Die Grundsätze über die Führung der KLER sind in einem verbindlichen Fachhandbuch festgelegt.⁷⁴ Bis heute zeichnet sich nicht ab, dass die Gerichte bei einer allfälligen Einführung des Steuerungsmodells NEF SOLL eine eigene, vom KLER-Konzept abweichende Kosten- und Leistungsrechnung führen müssten. Bezüglich KLER stellen sich somit für die Gerichte keine besonderen Probleme.⁷⁵

4.4 Anreizsysteme, Benchmarking und Konsequenzen

Ein nicht unwesentliches Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sind die *Anreizsysteme*. Die individuellen Anreize werden im Kanton Bern durch das öffentliche Dienstrecht statuiert (Leistungslohn gemäss Entwurf zum neuen Personalgesetz auch Leistungs- und Innovationsprämien) und finden, soweit für Richterinnen und Richter nicht ausdrücklich ausgeschlossen, auch auf Beamte und Angestellte an den Gerichten Anwendung. Im Rahmen des Projekts NEF 2000 wurden in den Pilotbetrieben auch kollektive Anreizsysteme (Bonus/Malus) getestet. Dabei zeigten sich gewisse *Schwierigkeiten* hinsichtlich Herleitung und Verwendung des Bonus bzw. Malus. Solche kollektiven Anreizsysteme sollen allerdings nach dem Steuerungsmodell NEF SOLL auch künftig in veränderter Form zur Anwendung gelangen. Ausgestaltung und Verwendung von Bonus und Malus sind derzeit Gegenstand von Abklärungen durch die technische Gesamtprojektleitung NEF 2000. Die Ergebnisse dieser Abklärungen werden erst Ende 2001 vorliegen und können deshalb in diesem Bericht nicht berücksichtigt werden. Theoretisch ist eine Anwendung von *kollektiven Anreizsystemen* auch im Bereich der Gerichte denkbar. Diese müssen allerdings den besonderen staatsrechtlichen Rahmen berücksichtigen und dürfen die richterliche Freiheit in der Entscheidungsfindung im Einzelfall nicht beeinträchtigen. So muss beispielsweise vermieden werden, dass ein Gericht durch Bussen oder Verfahrenskosten, welches es selbst im Urteil festsetzt, den Saldo seiner eigenen Produkte oder Produktgruppen so beeinflussen kann, dass sich dies im Anreizsystem positiv auswirkt.

⁷⁴ Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachhandbuch KLER, Kosten-, Leistungs-, und Erlösrechnung; vom Regierungsrat am 20. Juni 2001 genehmigt.

⁷⁵ Zu den Grenzen der Wirkungs- und Leistungssteuerung vgl. hinten Ziffer 5.2.

Problematisch wäre zudem die Ausschüttung von Prämien an einzelne Richterinnen und Richter. Weiter muss die Verwendung eines Bonus in einem engen Zusammenhang zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben stehen.

Auch im Gerichtsbereich grundsätzlich zulässig ist das *Benchmarking* (Leistungs- und Kostenvergleich zwischen gleichartigen Behörden mit gleichen Aufgaben). Auch hier sind allerdings die rechtsstaatlichen Grenzen zu beachten. So wäre beispielsweise eine namentliche „Bestenliste“ einzelner Richterinnen und Richter unzulässig. Demgegenüber ist etwa der Vergleich von gleichartigen Leistungen zwischen verschiedenen Kreisgerichten zulässig. Allerdings muss dabei methodisch beachtet werden, dass die Leistungen zweier Kreisgerichte in vergleichbarer Grösse bezüglich desselben Produkts aus Gründen der regionalen Verschiedenheit (z.B. Zweisprachigkeit, hoher Anteil an Ausländerinnen und Ausländern und damit an Übersetzungsbedarf, etc.) nicht vergleichbar sein kann.

Letztlich stellt sich die Frage, wie weit *Sanktionen* bei Nichteinhaltung der Leistungsvereinbarung zulässig sind. Die Nichteinhaltung einer Leistungsvereinbarung stellt keine Rechtsverletzung dar. Die Nichterfüllung der vorgegebenen Zielsetzungen kann und soll vielmehr folgende *Konsequenzen* haben: Das Verfehlen von Zielvorgaben kann in fehlenden Ressourcen oder falschen Strukturen bedingt sein, so dass die Aufsichtsbehörde entsprechende Massnahmen ergreifen muss. Letztlich kann die Folge auch in einer Anpassung der Gesetzgebung bestehen.

5. Grenzen der Steuerung im Gerichtsbereich

5.1 Grenzen der Wirkungssteuerung

Entsprechend der Konzeption des Steuerungsmodells NEF SOLL soll die Wirkungssteuerung primär durch das Gesetz erfolgen.⁷⁶ Im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege ist das materielle Recht, und ab dem beschlossenen Inkrafttreten der Justizreform auch das Verfahrensrecht weitgehend Bundessache. Diesbezüglich bleibt dem kantonalen Gesetzgeber praktisch kein Spielraum für eine Wirkungssteuerung. Etwas differenzierter präsentiert sich die Lage im Bereich der Verwaltungsrechtspflege. In weiten Bereichen des materiellen Verwaltungsrechts und auch bezüglich der Verfah-

⁷⁶ Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17. Mai 2000, S. 47 f. und 50.

rensvorschriften der Verwaltungsrechtspflege kann der kantonale Gesetzgeber von seiner Zuständigkeit her grundsätzlich versuchen, die Wirkungen des staatlichen Handelns durch Gesetz zu steuern.

Hinsichtlich der Wirkungen der Rechtspflege, das heisst im vorliegenden Zusammenhang hinsichtlich der Wirkungen des Handelns der Gerichte als Organe der Rechtspflege, ergeben sich eine Reihe von methodischen Problemen: So muss beachtet werden, dass die Tätigkeit der Gerichte der Durchsetzung des materiellen Rechts dient. Die Wirkung der Gerichtstätigkeit ist damit mit der allgemeinen Wirkung des staatlichen Handelns in einem bestimmten Sachbereich untrennbar gekoppelt. Soweit Wirkungsziele spezifisch rechtspolitisch ausgestaltet sind (z.B. Garantieren der Rechtssicherheit, Sicherstellen des rechtmässigen Handelns der Verwaltung, Wahrung des Rechtsfriedens, Fortbildung des Rechts)⁷⁷ ist die Zielerreichung in der Regel kaum feststellbar, da es keine messbaren gesellschaftlichen Zustände und Verhaltensweisen gibt, die kausal und zuverlässig eine Aussage über die Zielerfüllung hinsichtlich der definierten Wirkungsziele Auskunft geben. Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass die gesellschaftlichen Auswirkungen der Justiztätigkeit (Outcome) nicht oder nur mit aufwändigen sozialwissenschaftlichen Studien erfasst werden können. Etwas besser sieht es aus, wenn es um das Feststellen der konkreten Wirkungen geht, welche die Gerichtstätigkeit bei den Betroffenen auslöst (Impact). Methodisch muss – wie bei allen Auswirkungen des staatlichen Handelns – zudem beachtet werden, dass es nicht immer möglich ist, einen Kausalzusammenhang zwischen der Tätigkeit von Behörden und den beobachteten Wirkungen herzuleiten.

Gesamthaft betrachtet kommt man zum Schluss, dass eine Wirkungssteuerung im Bereich der Gerichtstätigkeit nicht oder nur mit einem unverhältnismässigen Aufwand zu erreichen ist. Es empfiehlt sich deshalb, bei einer allfälligen Einführung eines neuen Steuerungsmodells für die Gerichte auf die Wirkungssteuerung und damit auch auf Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren in den *Produktgruppen* und *Produkten* zu verzichten. Die Wirkungsprüfung findet im Rahmen von Gesetzesevaluationen statt.

⁷⁷ Vgl. Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“: Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege, S. 4.

5.2 Grenzen der Steuerung mit Leistungsvereinbarung

Das Führen mit Leistungsvereinbarungen ist auch im Bereich der Gerichte aus rechtlicher Sicht grundsätzlich möglich; der Anwendbarkeit von Leistungsvereinbarungen bei Gerichten sind aber verschiedene *staatsrechtliche Grenzen* gesetzt:

- Die RichterIn und der Richter sind in ihrer Rechtsprechungstätigkeit nur dem Recht verpflichtet;
- Als Vereinbarungspartner kommt nur eine obere Gerichtsbehörde in Frage; wo eine solche fehlt, ist allenfalls eine Steuerung mit Leistungsstatut möglich;
- Sollwerte müssen im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien und den Vorgaben der Verfahrensgesetze stehen;
- Sollwerte dürfen die freie richterliche Entscheidungsfindung im Einzelfall nicht beeinträchtigen;⁷⁸
- Kostendeckungsgrade sind als Zielvorgaben problematisch und in Verbindung mit vom Gericht in der Höhe selbst festsetzbaren Einnahmen (Bussen, Verfahrenskosten, etc.) unzulässig, namentlich wenn diese auch noch für ein Anreizsystem relevant sind;
- An den Bonus gekoppelte individuelle Anreizsysteme sind unzulässig.

Neben den staatsrechtlichen Grenzen gibt es für Leistungsvereinbarungen allenfalls auch *Grenzen einer sinnvollen Anwendung*, denn auch die wirkungsorientierte Verwaltungsführung an sich muss dem Grundsatz der Leistungsorientierung folgen und damit ein vernünftiges Kosten-/ Nutzenverhältnis aufweisen. Das Steuerungspotential ist im Bereich der Gerichte auch mit NEF-Steuerungsinstrumenten verhältnismässig klein. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Der Hauptkostenfaktor bei den Gerichten sind weitgehend fixe Personalkosten und Kosten der unentgeltlichen Prozessführung;
- Der Arbeitsanfall ist abhängig von der Zahl der eingereichten Rechtsbegehren und damit nicht steuerbar;

⁷⁸ Zulässig sind – abgesehen von rechtssatzmässig festgelegten Sollwerten – lediglich unverbindliche Planungswerte, vgl. Ziffer 3.5.

- Der Verfahrensablauf im einzelnen Fall wird einerseits sehr stark von der Sach- und Rechtslage und andererseits vom Verfassungs- und Verfahrensrecht vorbestimmt; es besteht diesbezüglich eine geringe betriebliche Handlungsfreiheit.

Es wird deshalb im Rahmen konkreter Abklärungen für jede Gerichtsbehörde im einzelnen zu untersuchen sein, in wie weit sich der Aufwand einer NEF-Steuerung lohnt und zu besseren Führungsinformationen führt. Tendenziell kann dabei davon ausgegangen werden, dass bei Gerichtsbehörden, die grosse Zahlen von gleichartigen Geschäften zu behandeln haben, eine Steuerung mit Leistungsvereinbarung einen höheren Nutzen bringt, als bei Gerichtsbehörden, die sich fast ausschliesslich mit rechtlich und fachlich hoch komplexen Einzelfällen befassen. Sehr oft finden sich allerdings bei der gleichen Justizbehörde beide Arten von Geschäften.

6. Oberaufsicht und Aufsicht

Gemäss Artikel 78 KV beaufsichtigt der Grosse Rat die Regierung und die Geschäftsführung der obersten Gerichte und führt die Oberaufsicht über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Ausgehend von dieser Verfassungsbestimmung hat die Gesetzgebung für den Kanton Bern ein ausserordentlich komplexes System der Gerichtsaufsicht statuiert. Es wird diesbezüglich auf Anhang II verwiesen. Im Zusammenhang mit NEF 2000 zu diskutieren gibt vor allem die Verflechtung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit, welche durch die Aufteilung in eine *fachliche* und eine *administrative* Aufsicht über die Gerichtsbehörden entsteht. Bereits die von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion eingesetzte Arbeitsgruppe „NPM und Justiz“ hat in ihrem Schlussbericht wie folgt auf das Problem hin gewiesen:

„Grundsätzlich zu überdenken wäre im NPM-Zeitalter die aktuelle Verflechtung von Verwaltung und Justiz. Namentlich die Aufteilung in eine materielle und in eine administrative Aufsicht über die Gerichtsbehörden führt erfahrungsgemäss zu Reibungsverlusten zwischen der JGK und dem Obergericht. Es wäre zu überlegen, ob die Aufsichtstätigkeit nicht sinnvollerweise beim Obergericht konzentriert werden müsste. Dies hätte allerdings den Transfer personeller Ressourcen vom Inspektorat der JGK ans Obergericht zur Folge. Die Konzentration der finanziellen und personellen Mittel bei einer Aufsichtsbehörde würde das Kostenbewusstsein stärken, ein rascheres Handeln (u.a. auch gegenüber den Medien) zulassen und

schliesslich zu einer klareren und transparenteren Verantwortlichkeit- und Aufgabenteilung beitragen.⁷⁹

Das Inspektorat des Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion führt heute im Auftrag des Obergerichts die Geschäftsführung die Inspektionen der Geschäftsführung bei den Kreisgerichten, den Untersuchungsrichterämtern sowie bei der Staatsanwaltschaft durch. Weiter führt das Inspektorat des Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht auch im Auftrag der grossrätlichen Justizkommission Inspektionen bei der Steuerrekurskommission, der Rekurskommission für Massnahme gegenüber Fahrzeugführern, der Rekurskommission für fürsorgeri-sche Freiheitsentziehung sowie bei der Bodenverbesserungskommission durch, die zur Wahrnehmung der Aufsicht des Grossen Rates über diese obersten Gerichtsbe-hörden dienen. Eine andere Abteilung des Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht ist gleichzeitig für die Ressourcenbewirtschaftung praktisch aller kantonalen Gerichtst-behörden zuständig. Diese Gewaltenverflechtung in einer einzigen kantonalen Amt-stelle ist an sich schon aus staatsrechtlichen Gründen problematisch. Aus der Sicht von NEF ergeben sich nun auch folgende Aspekte: Die Zusammenführung von Auf-gaben- und Ressourcensteuerung gehört zu den grundlegenden Anliegen von NEF. Eine wirksame Aufgaben- und Ressourcensteuerung sowie ein wirksames Controlling im Justizbereich würde an sich bedingen, die Tätigkeiten von Steuerung, Controlling und Aufsicht in einer Behörde zusammenzufassen. Auch hinsichtlich der von NEF geforderten Formen des Reportings würden die Arbeitsabläufe durch eine Zusam-menlegung wohl eher vereinfacht. Aus der Sicht von NEF wäre deshalb eine Konzen-tration der Aufsichtstätigkeit über die Zivil- und Strafrechtspflege beim Obergericht und der gleichzeitige *Transfer von Ressourcen* vom Amt für Betriebswirtschaft und Auf-sicht ans Obergericht zu begrüssen. Unabhängig von NEF 2000 kommt auch die Ju-stiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion im Rahmen der Evaluation der Justizreform zum Schluss, dass es sinnvoll sein könnte, „die vollständige Unterstellung der Justi-zinspektorinnen- und inspektoren (der Gerichtsorganisation sowie der Betreibungs- und Konkursämter) bei der Aufsichtskammer des Obergerichts bzw. die SchKG-

⁷⁹ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern: NPM und Justiz. Schlussbericht der Ar-beitsgruppe vom 23. Juli 1997, S. 8.

Aufsichtsbehörde und damit die Auflösung der ‚quasi‘- Unterstellung (Obergericht und Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht) als Lösungsmöglichkeit zu prüfen.“⁸⁰

Eine etwas andere Situation besteht im Bereich der Jugendrechtspflege. Die organisatorische Aufteilung der Aufsicht über die Jugendgerichte auf das Obergericht und auf das kantonale Jugendamt ist hier Ausfluss des besonderen Systems der Jugendrechtspflege im Kanton Bern, welches Untersuchung, Urteil und Vollzug in einer Behörde vereint. Das Bestehen einer doppelten Aufsichtszuständigkeit und das sich daraus ergebende Erfordernis des Abschlusses der Leistungsvereinbarung mit zwei Aufsichtsbehörden hat sich im Rahmen des Pilotversuchs grundsätzlich bewährt, so dass sich aus Sicht von NEF 2000 keine Änderung der Zuständigkeiten aufdrängt.

Letztlich müsste für die Aufsicht über die obersten Gerichte und über die Kommissionen mit Gerichtsfunktion ein Transfer von Ressourcen von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an das Ratssekretariat vorgesehen werden.

7. Organisation

7.1 Allgemeine Fragen der Gerichtsorganisation

Auch nach der auf den 1. Januar 1997 in Kraft getretenen Justizreform stehen weitergehende Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation in der bernischen Justiz zur Diskussion. So hat etwa der Regierungsrat in seinen Legislaturzielen die Schaffung einer einheitlichen kantonalen oberen Gerichtsinstanz ins Auge gefasst.⁸¹ Wiederholt diskutiert wurden etwa auch die Eingliederung der Verwaltungsrechtspflege Tätigkeit der Regierungsstatthalterinnen und der Regierungsstatthalter in die Kreisgerichte oder die Schaffung von kantonalen Rekurskommissionen als Verwaltungsrechtspflegebehörden erster Instanz an Stelle der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege.⁸² Wie eingangs erwähnt, umfasst der vorliegende Abklärungsauftrag aus NEF-Sicht nicht notwendigerweise vertiefte Abklärungen über mögliche Veränderungen in der bernischen Gerichtsorganisation. Aus diesem Grund wird auf die Behandlung der erwähnten organisatorischen Fragen verzichtet.

⁸⁰ Vgl. Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern: Evaluation Justizreform; Massnahmenkatalog gemäss Evaluationskriterien vom 12. Juli 2000, S. 8.

⁸¹ Richtlinien der Regierungspolitik 1999-2000, Aufgabenfeld 811, Massnahme Nr. 811.1.3.

⁸² Justizreform, Reform der dezentralen Verwaltung.

7.2 Delegation von Entscheidungsbefugnissen

Der NEF-Grundsatz der Führungsorientierung, wie er künftig auch im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) festgehalten werden soll, umfasst unter anderem die Forderung, dass der Verwaltung die Verantwortungen und die Kompetenzen für die Umsetzung der politischen Vorgaben, d.h. das „wie“ der Aufgabenerfüllung übertragen werden soll. Bei der Anwendung eines NEF-Steuerungsmodelles auf die Gerichte müsste deshalb der erwähnte Grundsatz auch auf die Geschäftsführung der Gerichtsbehörden Anwendung finden. Die Führungsautonomie der Gerichtsbehörden müsste erhöht werden, namentlich auch was den Ressourceneinsatz betrifft. Im Jahr 1999 hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an die dezentrale Justiz- und Gerichtsverwaltung geregelt.⁸³ Das angestrebte Ziel, auch den geschäftsführenden Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten einen grösseren Handlungsspielraum hinsichtlich des Ressourceneinsatzes zu ermöglichen, konnte nicht vollständig umgesetzt werden. Die knappen Ressourcen und die gesetzlich vorgeschriebene Stellenplafonierung bedingten zur Verhinderung der „Zersplitterung“ eine zentrale Verwaltung der personellen Ressourcen. Aus NEF-Sicht – aber nicht nur aus NEF-Sicht – ist deshalb eine Neuregelung der delegierten Zuständigkeiten zu prüfen. Diesbezüglich ist zu beachten, dass die Stellenplafonierung mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) ohnehin wegfallen soll.

7.3 Flexibilisierung des Personaleinsatzes

Untersucht man das Steuerungspotential im Bereich der Gerichte, so stellt man fest, dass der überwiegende Anteil der eingesetzten finanziellen Mittel den Personaleinsatz betrifft. In der Möglichkeit, das Gerichtspersonal flexibler, und damit effizienter zu nutzen, besteht somit ein gewisses Potential zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Gerichte. Beim Verwaltungsgericht sind diese Möglichkeiten infolge der unterschiedlichen Aufgabestellungen der Kammern allerdings beschränkt. Was das Personal der Gerichtsverwaltung betrifft, so ist durch das öffentliche Dienstrecht des Kantons Bern eine gewisse Flexibilität im Personaleinsatz gegeben (z.B. Versetzung ohne Lohneinbusse). Demgegenüber verunmöglicht die durch Verfassung und Gesetz vorgeschrie-

⁸³ Direktionsverordnung vom 1. Juni 1999 über die Delegation von Befugnissen der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (DelDV JGK); 1356 152.221.131.1.

bene Art der Wahl von Richterinnen und Richtern durch das Volk und durch den Grossen Rat weitgehend einen flexiblen Einsatz von Richterinnen und Richtern. So werden etwa die Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten durch das Volk an die Kreisgerichte gewählt und sind hinsichtlich ihres möglichen Arbeitseinsatzes unabhängig vom Arbeitsanfall örtlich gebunden. Die Schaffung eines „corps de magistrats“, wie es in Frankreich vorhanden ist, bei welchem alle Richterinnen und Richter in einen Pool gewählt und dann von einer Gerichtsverwaltungsbehörde flexibel eingesetzt werden, würde vermutlich zu einem erheblich effizienteren Einsatz der Richterinnen und Richter führen. Ein solches System widerspricht aber der schweizerischen Rechts tradition und liesse sich politisch wohl auch kaum umsetzen. Naheliegender und auch realisierbar ist die Vergrösserung der Gerichtskreise. Anzustreben sind Gerichtskreise mit mindestens drei Gerichtspräsidentinnen bzw. Gerichtspräsidenten.⁸⁴

8. Besondere Gerichtsbehörden

8.1 Kommissionen mit Gerichtsfunktion

Die bernische Gerichtsorganisation weist mehrere Kommissionen auf, welchen der Status eines kantonalen Gerichts zukommt. Hinsichtlich eines möglichen NEF-Steuerungsmodells in den Gerichten, bedürfen die verschiedenen Rekurskommissionen einer differenzierten Betrachtungsweise:

- Bei der *Steuerrekurskommission* sowie bei der *Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern* werden als oberste Gerichtsbehörden betrachtet, welche direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstellt sind.⁸⁵ Die Leistungssteuerung müsste bei diesen Rekurskommissionen deshalb im Rahmen eines NEF-Steuerungsmodells mittels Leistungsstatut erfolgen.
- Auch bei der *Rekurskommission für fürsorgliche Freiheitsentziehung* handelt es sich grundsätzlich um eine oberste Gerichtsbehörde, welche direkt der Aufsicht des Grossen Rates untersteht. Faktisch wird diese Rekurskommission allerdings als Kammer des Obergerichts behandelt. Deshalb wäre es sinnvoll, die Produktgruppen und Produkte dieser Rekurskommission im Rahmen eines NEF-Steue-

⁸⁴ Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion: Evaluation der Justizreform. Management Summary, Bern 2000, S. 8.

⁸⁵ Vgl. Anhang II.

rungsmodells in den Produktkatalog des Obergerichts einzureihen und damit auf eine eigenständige Steuerung der Rekurskommission zu verzichten.

- Auch bei der *Bodenverbesserungskommission* und bei den *Enteignungsschätzungskommissionen* handelt es sich insofern um oberste Gerichtsbehörden, als sie hinsichtlich ihre Geschäftsführung direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstellt sind. Anders als die vorerwähnten Rekurskommission entscheiden die Bodenverbesserungskommission und die Enteignungsschätzungskommissionen allerdings in der Regel nicht letztinstanzlich; ihre Entscheide können an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Es bieten sich hier für eine NEF-Steuerung zwei Varianten an: Die Kommissionen könnten mit dem Verwaltungsgericht eine Leistungsvereinbarung abschliessen oder sich selbst ein Leistungsstatut geben. Da es sich hier um Gerichtsbehörden handelt, die weitgehend aus Laien im Nebenamt bestehen, liegt eine NEF-Steuerung aber möglicherweise ausserhalb der Effizienzschwelle.

8.2 Untersuchungsrichterämter

Bei den Untersuchungsrichterämtern handelt es sich insofern um unabhängige Gerichtsbehörden, als sie eigentliche Justizfunktionen ausüben, d.h. Urteile fällen (Strafmandatsverfahren, Widerrufsverfahren, nachträgliche richterliche Entscheide) oder mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft das Verfahren einstellen bzw. die Strafuntersuchung aufheben. Die Voruntersuchung im Strafverfahren stellt demgegenüber keine richterliche Tätigkeit dar. Die Untersuchungsrichterämter gelten nach bernischem Recht aber grundsätzlich als Gerichtsbehörden.⁸⁶ Sie unterstehen der Geschäftsführungsaufsicht und teilweise der Fachaufsicht des Obergerichts (Anlagekammer). Im Rahmen eines NEF-Steuerungsmodells müsste deshalb das Obergericht mit den Untersuchungsrichterämtern eine Leistungsvereinbarung abschliessen. Hinsichtlich der Strafuntersuchungsbehörden könnte allerdings das neue Bundesstrafprozessrecht mittelfristig eine Änderung der Organisation herbeiführen.

⁸⁶ Vgl. Artikel 1 Absatz 1 Ziffer 4 GOG.

8.3 Staatsanwaltschaft

Die Frage, wie weit es sich bei der Staatsanwaltschaft um eine Gerichtsbehörde handelt, ist nicht einfach zu beantworten. Soweit sie lediglich als öffentliche Anklägerin auftritt, nimmt sie keine richterliche Funktion wahr. Demgegenüber ist sie in verschiedenen Phasen der Voruntersuchung und des Strafverfahrens zusammen mit den zuständigen Gerichtsbehörden an der Entscheidungsfindung beteiligt. Diesbezüglich übt sie Funktionen aus, die dem Schutz der richterlichen Unabhängigkeit unterstehen müssen. Die Staatsanwaltschaft untersteht einem sehr komplexen Aufsichtssystem.⁸⁷ Faktisch wird heute für alle Bereiche der Staatsanwaltschaft die Aufsicht im Auftrag des Obergerichts durch das Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion ausgeübt. Angesichts der besonderen Stellung der Staatsanwaltschaft im Gefüge der Gewalten wird vorgeschlagen, die Staatsanwaltschaft gegebenenfalls als Ganzes mit einem Leistungsstatut zu führen.

8.4 Jugendrechtspflege

Auf Grund des Pilotversuchs im Jugendgericht Emmental-Oberaargau stehen heute genügend Erfahrungen zur Verfügung, um die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Führung mit Leistungsauftrag im Bereich der Jugendrechtspflege beurteilen zu können. Im Hinblick auf eine allfällige flächendeckende Einführung des Steuerungsmodells NEF SOLL für die Jugendrechtspflege, muss allerdings vorerst noch eine Evaluation des Pilotprojekts durchgeführt werden.

8.5 Arbeitsgerichte und Mietämter

Die Arbeitsgerichte und die Mietämter nehmen in der bernischen Gerichtsorganisation eine Sonderstellung ein. Obwohl diese Gerichtsbehörden durch das kantonale Recht vorgesehen sind, handelt es sich formell um Gemeindebehörden. Während die Gemeinden verpflichtet sind, alleine oder zusammen mit anderen Gemeinden ein Mietamt zu betreiben, sind die Gemeinden im Entscheid, ob sie ein Arbeitsgericht einrichten wollen oder nicht, frei. Obwohl es sich um Gemeindebehörden handelt, unterstehen die Arbeitsgerichte und Mietämter der Geschäftsführungsaufsicht durch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion sowie der Fachaufsicht durch das Obergericht

⁸⁷ Siehe Anhang II.

(Appellation).⁸⁸ Eine *direkte* Führung dieser Gerichte mit *Leistungsvereinbarung* durch eine kantonale Behörde dürfte auf Grund der Gemeindeautonomie kaum zulässig sein. Hingegen bestehen erhebliche staatsrechtliche Bedenken, die Arbeitsgerichte und Mietämter hinsichtlich ihrer Leistungserstellung durch eine Gemeindeexekutive führen zu lassen. Als Möglichkeit der wirkungsorientierten Steuerung bietet sich hier allenfalls das Instrument eines *Leistungsauftrags des Obergerichts* bzw. der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion *an die Gemeinden* an. Ein solches Instrument bedarf allerdings der Verankerung in einem formellen Gesetz.

9. Mögliches Steuerungsmodell „NEF Gerichte“

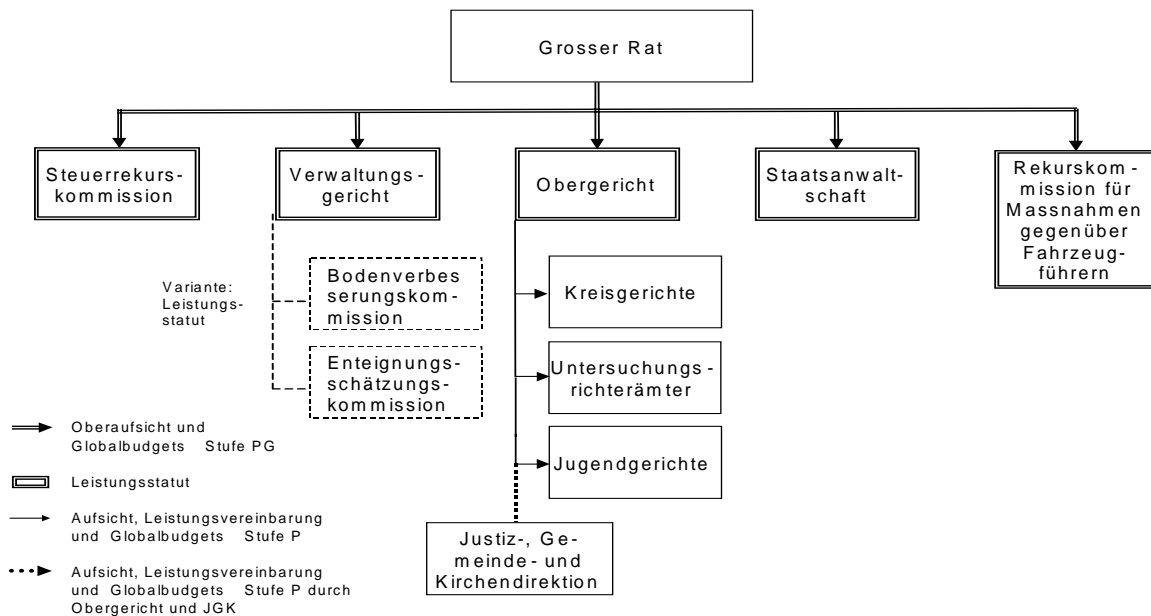
Im Sinne einer Zusammenfassung der erfolgten Abklärungen soll nachfolgend versucht werden, ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell für die bernischen Gerichte zu entwickeln. Das Steuerungsmodell baut hinsichtlich der Zuständigkeiten und Führungsinstrumente auf folgenden Leitsätzen auf:

- Der Grosse Rat beschliesst im Voranschlag die Saldi der Globalbudgets für alle Produktgruppen sämtlicher Gerichtsbehörden (ohne Leistungsvorgaben);
- Die Gerichtsbehörden, welche direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen, werden durch Leistungsstatut gesteuert;
- Die Gerichtsbehörden, die nicht direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen, werden durch das Obergericht mit Leistungsvereinbarungen gesteuert.
- Die Bodenverbesserungskommission und die Enteignungsschätzungskommissionen können entweder durch Leistungsstatut oder durch das Verwaltungsgericht mit Leistungsvereinbarungen gesteuert werden (vgl. Ziff. 8.1).

⁸⁸ Vgl. Anhang II.

Die sich daraus ergebende Struktur kann der Abbildung 2 entnommen werden.

Abbildung 2: Führungsstruktur in einem Steuerungsmodell „NEF Gerichte“



Die finanzielle Steuerung durch den Grossen Rat erfolgt grundsätzlich mit Globalbudgets auf Stufe Produktgruppe (insgesamt ca. 20 bis 30) und somit im Bereich der Betriebsbuchhaltung. Wie im Bereich der kantonalen Verwaltung soll der Grosse Rat auch im Bereich der Gerichte zusätzlich auch die Eckwerte der Finanzbuchhaltung beschliessen können. Der Grosse Rat beschliesst aus diesem Grund zudem den Saldo der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung für jede Gerichtsbehörde.

Im Sinne einer Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte sollten diese durch eine Gesetzesänderung ermächtigt werden, dem Grossen Rat eigenständig und direkt einen Antrag für den Voranschlag, den Aufgaben- und Finanzplan sowie den Geschäftsbericht zu stellen. Um eine einheitliche Finanzpolitik sicherstellen zu können soll dem Regierungsrat allerdings die Möglichkeit eingeräumt werden, zum Voranschlag der Gerichtsbehörden gegenüber dem Grossen Rat Stellung nehmen zu können.

Die Zuständigkeit der oberen Gerichtsbehörden zur Selbststeuerung und zur Steuerung mit Leistungsvereinbarung kann im Detail auch wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 3: Zuständigkeiten des Grossen Rates und der oberen Gerichtsbehörden im Bereich der Allokation

Regelungsbereich	Grosser Rat	oberste Gerichtsbehörden für sich	Oberste Gerichtsbehörden gegenüber den unteren Gerichtsbehörden
Zuteilung von Mitteln	<p><i>Beschluss (Voranschlag):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung der Gerichtsbehörden - Saldi der Produktgruppen für alle Gerichte - Staatsbeiträge (pro Produktgruppe) <p><i>Kenntnisnahme (Voranschlag):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kosten/Erlös je Produktgruppe - Aufwand/Ertrag der Laufenden Rechnung und Ausgaben/Einnahmen der Investitionsrechnung nach Sachgruppen 	<p>Formelle Zuständigkeit zur Vorbereitung des Voranschlags</p> <p><i>Beschluss des Leistungsstatuts für sich selbst:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung Stufe Abteilung - Saldi der Produkte 	<p><i>Beschluss der Leistungsvereinbarung):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Saldo Laufende Rechnung u. Investitionsrechnung für einzelne regionale Behörden - Saldi der Produkte
..... zu Aufgaben (Leistungen)	<p><i>Beschluss:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Planungserklärung <p><i>Kenntnisnahme (Voranschlag):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsziele der Produktgruppen - Definition, Indikatoren und Sollwerte der Produktgruppe - Verknüpfung Gesetzgebung und Produktgruppen 	<p><i>Beschluss des Leistungsstatuts für sich selbst:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsziele der Produktgruppe - Definition, Ziele, Indikatoren und Sollwerte der Produktgruppen und Produkte 	<p><i>Beschluss der Leistungsvereinbarung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Definition, Ziele, Indikatoren und Sollwerte der Produktgruppen und Produkte
Aufsicht über Mitteleinsatz und Aufgabenerfüllung	<p><i>Beschluss:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Genehmigung Geschäftsbericht 	<p><i>Beschluss:</i></p> <p>Abfassen des Geschäftsberichts</p> <p>Controlling</p>	Controlling

Der Aufwand für die Haushaltsführung dürfte sich in etwa im gleichen Masse erhöhen, wie dies bei der Verwaltung im Rahmen des Steuerungsmodells NEF SOLL der Fall ist. Zu beachten ist allerdings, dass bei einer Auslagerung der für die Haushaltsführung verantwortlichen Stellen von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion an die Gerichtsbehörden, die personellen Ressourcen für das Gerichtswesen nicht einfach wegfallen. Die Politikvorbereitung im Bereich der Justiz (Gesetzgebung, parlamentarische Vorstösse) bleibt Aufgabe der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion. Diese muss die dafür erforderlichen Ressourcen zusätzlich bereitstellen.

10. Schlussfolgerungen

Die vorstehend erfolgte Analyse der *rechtlichen Zulässigkeit* einer Übertragung des Steuerungsmodells NEF SOLL auf die bernischen Gerichte kann – stark vereinfacht - zusammenfassend wie folgt dargestellt werden:

(Steuerungs-)Instrument	Beurteilung	Bemerkungen
Produktedefinition	☹	<ul style="list-style-type: none"> - ohne Wirkungsziele - Leistungsziele (Indikatoren, Sollwerte) betreffend die Gerichtstätigkeit lediglich als durchschnittliche unverbindliche Planungswerte⁸⁹ - Entflechtung von Gerichtstätigkeit und Vollzug (Bussen, Massnahmen) - aussagekräftige Leistungsindikatoren schwierig zu finden - Kostenindikatoren problematisch
Leistungsvereinbarung	☹	<ul style="list-style-type: none"> - grundsätzlich mit Aufsichtsbehörde - nicht mit Verwaltung, Regierung oder Parlament - oberste Gerichtsbehörden mit Leistungsstatut
Budgetierung mit Globalbudgets	☹	allgemeine staatsrechtliche Grenzen der Steuerung durch Allokation im Bereich der Gerichte
Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung	☺	mit Einschränkungen in der Produktedefinition
Bonus/Malus	☹	<ul style="list-style-type: none"> - unzulässig, wenn als individuelles Anreizsystem ausgestaltet - problematisch auch als kollektives Anreizsystem
Reporting	☹	- keine Zuordnung von Leistungsdaten zu einzelnen Richterinnen bzw. Richter
Benchmarking	☹	- nicht in Bezug auf einzelne Richterinnen und Richter
Aufgaben- und Finanzplan	☹	vgl. Produktedefinition
Richtlinien der Regierungspolitik	☺	keinen direkten Einfluss auf die Rechtsprechung

☺ = ohne Einschränkung

☹ = mit gewissen Einschränkungen

☹ = problematisch / nicht übertragbar

⁸⁹ Soweit nicht rechtsatzmässig definiert.

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 NPM mit Ausnahme von Bonus-/ Malus Regelungen in angepasster Form oder mit gewissen Einschränkungen auch für die Steuerung im Bereich der Gerichte Anwendung finden können. Aus staatsrechtlicher Sicht ist es deshalb möglich und zulässig, für die bernischen Gerichte in Anlehnung an das Steuerungsmodell NEF SOLL ein eigenes NPM-Steuerungsmodell zu entwickeln und einzuführen.

Nicht beurteilt wurde allerdings die Zweckmässigkeit und das Kosten-/ Nutzenverhältnis einer NEF-Steuerung bei den Gerichten. Darüber werden eine Detailauswertung des Pilotversuchs am Jugendgericht Emmental-Oberaargau sowie allenfalls weitere Pilotversuche an anderen Gerichten Aufschluss geben müssen. Die Arbeitsgruppe vertritt dabei die Auffassung, dass eine umfassende Prüfung der Zweckmässigkeit unverzichtbar ist. Denn die Frage, ob ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell für die bernischen Gerichte eingeführt werden soll, kann nur beantwortet werden, wenn verlässliche Aussagen sowohl zur Zulässigkeit als auch zur Zweckmässigkeit vorliegen.

Bern, 20. August 2001/AL/Kt

Projektbereich F „NEF und Gerichte“
Für die Arbeitsgruppe
Dr. Andreas Lienhard

Anhang I: Literaturverzeichnis

Dokumente der Verwaltung und der Gerichte

Kanton Bern (chronologisch):

Gesamtprojektausschuss NEF 2000: Basisbericht vom 15.12.1994

Zimmerli Ulrich/Lienhard, Andreas: Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000;
Bern 1996

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern: NPM und Justiz. Schlussbericht der Arbeitsgruppe vom 23.7.1997

Lienhard, Andreas: NPM im Justizbereich. Arbeitspapier für das Hearing vom 12.5.1999 der Arbeitsgruppe „NEF Jugendgericht Emmental-Oberaargau“

Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.5.2000: Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung

Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachbericht „Steuerungsmodell“; Bern 2000

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern: Evaluation Justizreform; Massnahmenkatalog gemäss Evaluationskriterien vom 12.7.2000

Regierungsrat des Kantons Bern: Reform der dezentralen Verwaltung; Bericht des Regierungsrates vom 21.2.2001

Finanzdirektion des Kantons Bern: Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege vom 13.3.2001; Querschnittsprojekt B12 „Verwaltungsrechtspflege“; Bern 2001

Obergericht des Kantons Bern: BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten die Kunden von unserer Arbeit?; Zusammenfassung der Ergebnisse; Bern 2001

Andere Kantone und Ausland (chronologisch):

Frey Akademie Zürich: Dienstleistungsqualität der Gerichte. Die Sicht der Parteien und Anwälte; Zürich 1999

Justizbehörden der Freien und Hansestadt Hamburg: Handbuch zum Controlling der Justiz. Modul I: Gründe und Ansätze für die Einführung eines Controllings in der Hamburger Justiz; Hamburg 1999

Niedersächsisches Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten: Projekt JusKLei. Kosten- und Leistungsrechnung in der Niedersächsischen Justiz; Hannover 1999

Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich. Bereich Controlling; Schlussbericht der Projektleitung vom Oktober 1999

Kanton Zürich: KEF 2001-2004; Anhang II: Planungen der Rechtspflege

Literatur

Behrens, Fritz: Kostencontrolling und Haushaltsflexibilisierung als Instrumente einer modernen Justiz und Verwaltung, Zeitschrift für Rechtspolitik 1998, S. 386 ff.

Behrens, Fritz et. al.: Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der nordrhein-westfälischen Justiz, Controlling 2/1999, S. 61 ff.

Berlit, Uwe: Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, Kritische Justiz 1999, S. 58 ff.

Bolz, Urs / Lienhard, Andreas: Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen; ZBI 1/2001, S. 1 ff.

Eifert, Martin: Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung 1997, S. 75 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.): Reform der Justizverwaltung; Baden-Baden 1998

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Gewaltenteilung - mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, Deutsche Richterzeitung 2000, S. 18 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Justiz 2000 - Reform der Gerichtsverwaltung am Beispiel Hamburg, Deutsche Richterzeitung 1998, S. 109 ff.

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates; Frankfurt a.M. 2001

Jaag, Tobias: Kantonale Verwaltungsrechtspflege im Wandel; ZBI 11/1998, S. 497 ff.

Kiener, Regina: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte; Bern 2001

Koller, Heinrich: Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung; Basel 1983.

Mastronardi, Philippe: Staatsrecht und Verwaltungsorganisation. Reflexionen am Beispiel des New Public Managements; AJP 1995, S. 1543 ff.

Mäurer, Ulrich: „Justiz - Aufbruch oder Abbruch?“ Ressourceneinsatz und Arbeitsleistung der Justiz, Deutsche Richterzeitung 2000, S. 65 ff.

Mäurer, Ulrich: Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, Deutsche Richterzeitung 1996, S. 47 ff.

Maier, Patrick: New Public Management in der Justiz; Bern/Stuttgart/Wien 1999

Richli, Paul: Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege, ZBI 1997, S. 289 ff.

Röhl, Klaus F.: Mit dem Werkzeugkasten des NSM in die Justiz, in: Hill/ Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II - Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden 2000, S. 437 ff.

Röhl, Klaus F.: Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, Deutsche Richterzeitung 1998, S. 241 ff.

Schnellenbach, Hellmut: Kriterien der Bewertung richterlicher Leistung, Recht im Amt 1999, S. 161 ff.

Stolz, Peter/Gass, Stephan: Kontrolle und Bewertung von Richterarbeit aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht; recht 1996, H. 5, S. 169 ff.

Anhang II: Übersicht über die Gerichtsaufsicht im Kanton Bern

Gerichtsbehörde	föderale Behörden-Ebene	Oberaufsicht	direkte administrative Aufsicht	direkte fachliche Aufsicht	möglicher Partner für Leistungsvereinbarung
Obergericht	Kanton	---	Grosser Rat ¹	---	(Leistungsstatut)
	Kanton	---	Grosser Rat ²	---	(Leistungsstatut)
Steuerrekurskommission	Kanton	---	Grosser Rat ³ faktisch ABA/JGK ⁴	---	(Leistungsstatut)
Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern	Kanton	---	Grosser Rat ⁵ faktisch ABA/JGK	---	(Leistungsstatut)
Rekurskommission für fürsorgliche Freiheitsentziehung	Kanton	---	Grosser Rat ⁶ faktisch ABA/JGK	---	keine (wird als Kammer des Obergerichts behandelt)

¹ Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21).

² Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21).

³ Die Frage der Oberaufsicht bzw. Aufsicht über die Steuerrekurskommission ist in der besonderen Gesetzgebung nirgendwo explizit geregelt. Auch das neue Gesetz vom 23.11.1999 über die Steuerrekurskommission (StRKG; BSG 661.611) enthält keine Regelung. Es ist davon auszugehen, dass die Steuerrekurskommission zu den „obersten Gerichten“ gehört, die gemäss Art. 78 KV direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen. Dafür spricht auch Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), der der Justizkommission die Kontrolle der Geschäftstätigkeit zuweist, allerdings „im Rahmen der *Oberaufsicht*“.

⁴ Im Auftrag der Justizkommission des Grossen Rates.

⁵ Die Frage der Oberaufsicht bzw. der Aufsicht über die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern ist in der besonderen Gesetzgebung nirgendwo explizit geregelt. Auch das Dekret vom 10.5.1972 über die Rekurskommission für Massnahmen gegenüber Fahrzeugführern (BSG 761.121) enthält keine Regelung. Es ist davon auszugehen, dass die Rekurskommission zu den „obersten Gerichten“ gehört, die gemäss Art. 78 KV direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen. Dafür spricht auch Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), der der Justizkommission die Kontrolle der Geschäftstätigkeit zuweist, allerdings „im Rahmen der *Oberaufsicht*“.

⁶ Die Frage der Oberaufsicht bzw. der Aufsicht über die Rekurskommission für fürsorgliche Freiheitsentziehung ist in der besonderen Gesetzgebung nirgendwo explizit geregelt. Auch das Gesetz vom 22. November 1989 über die fürsorgliche Freiheitsentziehung und andere Massnahmen der persönlichen Fürsorge (FFEG; BSG 213.316) enthält keine Regelung. Es ist davon auszugehen, dass die Rekurskommission zu den „obersten Gerichten“ gehört, die gemäss Art. 78 KV direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen; dafür spricht namentlich auch, dass die Rekurskommission gemäss Art. 35 FFEG als erste und einzige kantonale Instanz entscheidet. Dafür spricht weiter auch Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), der der Justizkommission die Kontrolle der Geschäftstätigkeit zuweist, allerdings „im Rahmen der *Oberaufsicht*“.

Bodenverbesserungskommission	Kanton	---	Grosser Rat ⁷ faktisch ABA/JGK	---	Leistungsstatut od. Verwaltungsgericht
Enteignungsschätzungskommissionen	Kanton	---	Grosser Rat ⁸ faktisch ABA/JGK	--- ⁹	Leistungsstatut od. Verwaltungsgericht
Kreisgerichte	Kanton	Grosser Rat	JGK (im Auftrag des Obergerichts) ¹⁰	---	Obergericht
Untersuchungsrichterämter	Kanton	Grosser Rat	JGK (im Auftrag des Obergerichts)	Anklagekammer ¹¹ ; evtl. auch Staatsanwaltschaft (diverse Zustimmungsbefugnisse) ¹²	Obergericht
Staatsanwaltschaft					(Leistungsstatut für Staatsanwaltschaft als Ganzes)
- Generalprokurator/in	Kanton	Grosser Rat ¹³ Regierungsrat (Straf- Vollzug) ¹⁴	JGK (im Auftrag des Obergerichts)	---	---
- Stv. Generalprokurator/in	Kanton	Obergericht ¹⁵ Regierungsrat (Straf- Vollzug) ¹⁶	JGK (im Auftrag des Obergerichts)	Anklagekammer	---

⁷ Das Gesetz vom 17.6.1999 über das Verfahren bei Boden und Waldverbesserungen (VBWG; BSG 913.1), enthält keine Angaben über die Oberaufsicht bzw. Aufsicht über die Kommission. Es ist davon auszugehen, dass die Bodenverbesserungskommission zu den „obersten Gerichten“ gehört, die gemäss Art. 78 KV direkt der Aufsicht des Grossen Rates unterstehen. Dafür spricht auch Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), der der Justizkommission die Kontrolle der Geschäftstätigkeit zuweist, allerdings „im Rahmen der *Oberaufsicht*“.

⁸ Das Gesetz vom 3.11.1965 über die Enteignung (BSG 711.0) enthält keine Bestimmungen über die Aufsicht oder Oberaufsicht über die Enteignungsschätzungskommissionen. Auf Grund ihrer Funktion, ihrer regionalen Gliederung und der Möglichkeit, gegen ihre Entscheide beim Verwaltungsgericht Appellation einreichen zu können, müsste eigentlich davon ausgegangen werden, dass es sich um „untere Gerichtsbehörden“ handelt. Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes vom 8.11.1988 über den Grossen Rat (GRG; BSG 151.21), weist nun allerdings der Justizkommission die Kontrolle der Geschäftstätigkeit zu, dies „im Rahmen der *Oberaufsicht*“.

⁹ Es stellt sich allenfalls noch die Frage, ob durch die Möglichkeit der Appellation an das Verwaltungsgerichts eine Fachaufsicht des Verwaltungsgerichts gegeben ist.

¹⁰ Art. 8 Abs. 2 GOG.

¹¹ Art. 27 Abs. 1 StrV.

¹² z.B. Art. 88 Abs. 2, Art. 197 Abs. 1, Art. 233 Ziff. 3, Art. 240 Abs. 2 oder Art. 242 Abs. 2 StrV.

¹³ Art. 23 Abs. 1 GRG und Art. 91 Abs. 1 GOG.

¹⁴ Art. 91 Abs. 2 GOG.

¹⁵ Art. 91 Abs. 1 GOG.

- übrige Prokurator/innen	Kanton	Anklagekammer Regierungsrat (Straf- Vollzug) ¹⁷	JGK (im Auftrag des Obergerichts)	Anklagekammer	---
- Jugendstaatsanwaltschaft	Kanton	Obergericht	?	zuständige Strafkam- mer ¹⁸	---
Jugendgerichte	Kanton	Grosser Rat	JGK (Kant. Jugendamt)	zuständige Strafkam- mer ¹⁹ JGK (im Vollzug) ²⁰	Obergericht und JGK gemeinsam
Arbeitsgerichte	Gemeinde	Grosser Rat	JGK ²¹	Obergericht (Appellationshof) ²²	LA: Obergericht/JGK mit Gemeinde
Mietämter	Gemeinde	Grosser Rat	JGK ²³	Obergericht (Appellationshof) ²⁴	LA: Obergericht/JGK mit Gemeinde

LV = Leistungsvereinbarung; LA = Leistungsauftrag

¹⁶ Art. 91 Abs. 2 GOG.

¹⁷ Art. 91 Abs. 2 GOG.

¹⁸ Art. 94 Abs. 2 GOG.

¹⁹ Art. 50 GOG.

²⁰ Art. 50 GOG.

²¹ Art. 34 Abs. 2 des Dekrets vom 9.11.1971 über die Arbeitsgerichte (BSG 162.71).

²² Art. 34 Abs. 1 des Dekrets vom 9.11.1971 über die Arbeitsgerichte (BSG 162.71).

²³ Art. 4 Abs. 2 des Dekrets vom 16.3.1995 über die Mietämter (BSG 222.131.1).

²⁴ Art. 4 Abs. 1 des Dekrets vom 16.3.1995 über die Mietämter (BSG 222.131.1).

**Anhang III: Leistungsziele und mögliche Indikatoren im Bereich der verwaltungs-
 internen Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern**

<i>Leistungsziel</i>	<i>mögliche Indikatoren</i>
Effizientes und zielgerichtetes Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> - erledigte Fälle (Leistung RA) - alte Fälle und Neueingänge im Verhältnis zu den erledigten Fällen ($I=aF+nF-erIF$)
Rechtmässiger und gerechter Entscheid	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsgespräch/Qualitätszirkel statt Indikator (Indikator evtl.: 100% der aufgehobenen Fälle im Qualitätszirkel behandelt)
Transparente und verständliche Begründung	<ul style="list-style-type: none"> - Beurteilung durch Fachperson - Evtl. Umfrage als Beurteilungsgrundlage (ggf. Versuch mit ERZ und VOL)
Faires Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Evtl. Umfrage mit skalierten Antworten
Rechtzeitiger Entscheid	<ul style="list-style-type: none"> - Einhaltung gesetzlicher Fristen - Verfahrensdauer - Zeitspanne Liquidität -> Entscheid - Zeitspanne Eingang -> Eröffnungsinstruktion - Kein Schaden <p><i>Differenzierung nach Bereich/Direktion!</i></p>
Akzeptierte Entscheide	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl Weiterzüge pro Anzahl erledigte Fälle - Qualitätsgespräch/Qualitätszirkel statt Indikator (Indikator evtl.: 100% der weitergezogenen Fälle im Qualitätszirkel behandelt)

Quelle: Querschnittsprojekte B12 „Verwaltungsrechtspflege“; Bericht über die Gliederung und Definition der Produktgruppen und Produkte im Bereich der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege vom 13.3.2001, S. 5.