

Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – Thesen

Arbeitspapier für die Fachtagung „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit“ der SGVW vom 21. März 2003

Einleitung

Die Aktivitäten im Bereich der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)¹ befassten sich bisher in der Schweiz in Theorie und Praxis vorwiegend mit der Führung der Verwaltung und mit der Steuerung durch das Parlament. Die dritte Gewalt – die Gerichte – blieben bis vor wenigen Jahren aus der Reformbewegung weitgehend ausgeklammert. Insbesondere mit dem Fortschreiten der WOV-Projekte in verschiedenen Kantonen² ist in jüngster Zeit nun ein vermehrter Druck auf die Justiz zu verspüren, WOV auch an den Gerichten einzuführen oder sich auf andere Weise vertieft mit Fragen des Gerichtsmanagements zu befassen.

Diese Entwicklung verlangt zunehmend auch nach einem theoretischen Überbau, insbesondere nach Modellen für eine WOV-Steuerung in der Justiz. Damit sind die Rechts- und Verwaltungswissenschaften gefordert, Antworten auf Fragen zu finden, die sich hinsichtlich eines Transfers von WOV-Konzepten, die für das System Parlament-Regierung-Verwaltung entwickelt worden sind, auf die Justiz ergeben. Vollständige systematische Analysen bestehen erst wenige³. Andererseits haben sich aber in den letzten Jahren verschiedene Stellen mit diesen Frage befasst und es bestehen auch einige Erfahrungen aus der Praxis. Nachfolgend soll auf Grund von Äusserungen in der Lehre und von Praxiserfahrungen versucht werden, den bisherigen Wissensstand zu WOV in der Justiz in Thesen zusammenzufassen, die das Gerüst zu einem WOV-Steuerungsmodell für die Justiz bilden könnten. Die Thesen stützen sich insbesondere

- auf die vorhandenen Äusserungen in der schweizerischen Lehre,⁴
- auf Abklärungen, die im Auftrag von Behörden gemacht wurden, insbesondere im Rahmen von WOV-Projekten⁵,
- auf erste Erfahrungen⁶,
- auf die allgemeine Literatur zur Frage der richterlichen Unabhängigkeit⁷,
- rechtsvergleichend auf die entsprechende Diskussion in Deutschland⁸.

Thesen

These 1:

Parlament, Regierung und Verwaltung dürfen den Gerichtsbehörden im WOV-Steuerungsprozess⁹ keine verbindlichen Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen. Vereinbarungspartner kann nur eine obere Justizbehörde sein.

- Diese Einschränkungen ergeben sich aus der richterlichen Unabhängigkeit und aus dem Gewaltenteilungsprinzip. Auch für die Verwaltung soll das Parlament im übrigen keine Wirkungs- oder Leistungsvorgaben machen dürfen.
- Eine Wirkungssteuerung – im Sinne von Steuerung der Wirkungen des staatlichen Handelns – ist für die Justiz zudem methodisch sehr schwierig¹⁰.
- Wo eine obere Justizbehörde fehlt, ist eine (Selbst-)Steuerung mit Leistungsstatut möglich¹¹.

These 2:

Wirkungs- und Leistungsvorgaben, das zugehörige Controlling sowie Benchmarking dürfen sich nur auf Organisationseinheiten (Gerichte, Kammern), nicht auf einzelne Richterinnen und Richter beziehen.

- Eine Bezugnahme von WOV-Steuerungsinstrumenten auf einzelne Richterinnen und Richter schränkt nach vorherrschender Lehrmeinung¹² die richterliche Unabhängigkeit zu stark ein.
- Offen bleibt, ob allenfalls ein interner (d.h. nur den zuständigen Vorgesetzten und den Betroffenen zugänglicher) Leistungsvergleich als Instrument der Personalführung zulässig ist¹³.

These 3:

Sollwerte¹⁴, die sich auf die Rechtsprechungsfunktion der Justiz beziehen, dürfen nur dann in (rechtlich) verbindlichen Planwerten¹⁵ bestehen, wenn sie durch Verfassung und Gesetz vorgegeben sind.

- Zulässig sind demgegenüber verbindliche Planwerte für die Justizverwaltung.
- Sollwerte als (rechtlich unverbindliche) Richtwerte sind auch dort zulässig, wo sie sich auf die Rechtsprechungsfunktion beziehen¹⁶.

These 4:

Kostendeckungsgrade sind als Zielvorgaben problematisch und in Verbindung mit vom Gericht selbst festsetzbaren Einnahmen (Bussen, Verfahrenskosten) unzulässig.

- Dieser Grundsatz gilt noch verschärft, wenn eine Koppelung zu einem kollektiven Anreizsystem¹⁷ besteht.
- Kostendeckungsgrade können dazu verleiten, auf notwendige Verfahrensschritte (Zeugeneinvernahmen, Augenscheine, etc.) zu verzichten oder kostengünstigere Verfahren (Zirkulation, Einzelrichterin bzw. -richter statt Kammer, o.ä.) zu wählen.
- Kostendeckungsgrade sind teilweise auch methodisch problematisch (Bemessung der Verfahrenskosten am Streitwert, kostenlose Verfahren, unentgeltliche Prozessführung, etc.)¹⁸.

These 5:

WOV in der Justiz bedingt eine vermehrt Kundinnen- und Kundenorientierung der Justiztätigkeit.

- Die Rechtsprechung hat sich für die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden vermehrt zu öffnen, denn sie hat ihre Legitimation – wie Befragungen zeigen¹⁹ – nicht nur im Recht, sondern auch in der Akzeptanz²⁰.
- Die staatsrechtlichen Rahmenbedingungen – insbesondere der Grundsatz der Rechtsgleichheit – bilden aber eine absolute Schranke für den Einbezug von Kundinnen- und Kundenbedürfnissen²¹.

These 6:

WOV in der Justiz stellt zwangsläufig die Frage nach der Qualität der richterlichen Arbeit.

Es stellen sich namentlich folgende Fragen:

- Was ist gute Justiz?²²
- Wie kann die Qualität richterlicher Arbeit gemessen werden?²³
- Wie weit darf die Qualität richterlicher Arbeit gemessen werden?
- Welches sind zulässige Formen der Qualitätssicherung in der Justiz?

These 7:

Individuelle Leistungsanreize (Leistungslohn, Leistungsprämien) sind für Personen mit Rechtsprechungsfunktionen nicht zulässig.²⁴

- Demgegenüber sind individuelle Leistungsanreize auch im Bereich der Justiz für Personen zulässig, die nur administrative Aufgaben wahrnehmen bzw. keinen unmittelbaren Einfluss auf das materielle Ergebnis der Rechtsprechung ausüben²⁵.
- Die Koppelung von individuellen Anreizen an kollektive Anreize (Bonus-Malus bzw. „Gewinnbeteiligung“ für Organisationseinheiten) ist – wie für die Verwaltung auch – unzulässig.

These 8:

WOV dient in erster Linie der Verbesserung der Führung innerhalb der Justiz und in den einzelnen Gerichtsbehörden selbst. Der Nutzen kann für verschiedene Arten von Gerichtsbehörden unterschiedlich gross sein.

Wegen des Wegfalls der Wirkungssteuerung durch Parlament, Regierung und Verwaltung (vgl. These 1) beschränkt sich für diese der Nutzen von WOV in der Justiz im Wesentlichen auf die erheblich grössere Transparenz (Systematik, Nachvollziehbarkeit, Kostentransparenz).

Der Nutzen für die Justizbehörden hängt ab

- vom Bedarf nach und von den Möglichkeiten zur Führung,
- von der Aufbauorganisation und den Führungsstrukturen,
- von der Menge und Art der Verfahren.

These 9:

WOV löst – selbst bei nur selektiver Implementation einzelner Elemente – in der Justiz einen Organisationsentwicklungsprozess aus²⁶ und kann zu strukturellen Anpassungen führen.

Die Einführung von WOV bedingt dass in einer Organisation alle Führungsbeziehungen geklärt werden.

Zusammenfassende Thesen bzw. Folgerungen**Folgerung 1:**

WOV kann mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden²⁷.

Einschränkungen ergeben sich insbesondere aus

- den Rahmenbedingungen des Bundesverfassungsrechts,
- den übrigen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen (künftig auch hinsichtlich Straf- und Zivilprozessordnung)
- zusätzliche Rahmenbedingungen der Kantonsverfassung,
- der Aufbauorganisation der Justiz.

Folgerung 2:

Für die Justiz ist ein eigenes WOV-Steuerungsmodell notwendig, welches vom WOV-Steuerungsmodell für die Kantonsverwaltung in Teilen abweicht.

Abweichungen können notwendig sein auf Grund

- der (staats-)rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der besonderen Stellung als dritte Gewalt,
- der besonderen Organisationsstruktur der Justiz,
- von andersartigen Bedürfnissen an die Führungsinformation.

¹ Der Begriff „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)“ wird hier gleichbedeutend mit „New Public Management (NPM)“ verwendet; zu WOV allgemein vgl. *Schedler, Kuno/Proeller, Isabella*: New Public Management; Bern/Stuttgart/Wien 2000 (eine erweiterte 2. Aufl. erscheint im Frühjahr 2003).

² In den Kantonen Luzern und Bern wurden die definitiven Rechtsgrundlagen zur Einführung von WOV geschaffen, die Kantone Aargau, Solothurn und Zürich haben im Jahr 2002 Entwürfe für die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen in die Vernehmlassung gegeben.

³ Vgl. als einzige schweizerische Monographie *Maier, Patrick*: New Public Management in der Justiz; Beiträge zum öffentlichen Management Bd. 2; Bern/Stuttgart/Wien 1999.

⁴ Vgl. z.B. *Maier, Patrick* (Fn. 3); *Lienhard, Andreas*: Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse – Anforderungen – Impulse; Habil. BE 2002, erscheint im Frühjahr 2003; *Richli, Paul*: Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Management in der Verwaltungsrechtspflege; ZBI 7/1997, S. 289 ff.; *Schweizer, Rainer J.*: Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerische Asylrekurskommission; AJP/PJA 6/2001, S. 661 ff.

⁵ Vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ vom 20.08.2002, Finanzdirektion des Kantons Bern; *Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas*: Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Aargauer Justiz; unveröffentlichtes Gutachten vom 29.08.2002 zuhanden der Justizverwaltung des Kantons Aargau; Modernes Management in der Justiz; Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle vom 10.08.2001 zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates; Obergericht des Kantons Zürich: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich. Bereich Controlling; Schlussbericht der Projektleitung vom Oktober 1999.

⁶ Insbesondere auf die Erfahrungen im Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau im bernischen Verwaltungsreformprojekt „Neue Verwaltungsführung NEF 2000“.

⁷ Vgl. insbesondere *Kiener, Regina*: Richterliche Unabhängigkeit. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte; Bern 2001 (zugleich Habil. BE).

⁸ Vgl. statt vieler *Hoffmann-Riem, Wolfgang*: Modernisierung von Recht und Justiz; Frankfurt a.M. 2000.

⁹ Zum WOV-Steuerungsprozess gehören die mittelfristige Planung (z.B. Aufgaben- und Finanzplan bzw. Konsolidierter Aufgaben- und Finanzplan [KEF]), der Allokationsprozess (Budget bzw. Voranschlag), Leistungsaufträge sowie das zugehörige Controlling. Nicht zum WOV-Steuerungsprozess gehört die Rechtsetzung.

¹⁰ Mit einem Indikatorensystem lassen sich die Auswirkungen der Justiztätigkeit auf die Gesellschaft (Outcomes) praktisch nicht und die Auswirkungen auf die von der Justiztätigkeit Betroffenen (Impacts) nur in Einzelfällen erfassen; vgl. z.B. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 31.

¹¹ Vgl. z.B. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 52.

¹² In diesem Sinne Fachbericht „NEF und Gerichte“, S. 30; *Lienhard* (Fn. 4), Ziffer 3.8.3.3.1; *Maier* (Fn. 3), S. 43, 357, 358; in Deutschland z.B. *Berlit, Uwe*: Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und Richterbild; Kritische Justiz 1998, S. 58 ff.; anderer Auffassung z.B. *Schnellenbach, Helmut*: Kriterien der Bewertung richterlicher Leistungen, Recht im Amt 4/1999, S. 161 ff.

¹³ Vgl. auch *Maier* (Fn. 3), S. 294 ff.

¹⁴ In der älteren WOV-Terminologie findet sich für Wirkungs- und Leistungsvorgaben auch etwa der gleichbedeutende Begriff der „Standards“.

¹⁵ Zur Problematik der rechtlich verbindlichen Planwerte und der Sanktionierung bei Nichteinhaltung vgl. auch *Maier* (Fn. 3), S. 292 ff. und 305 f.

¹⁶ Vgl. *Lienhard* (Fn. 4), Ziffer 3.8.3.3.1.

¹⁷ Z.B. Bonus-Malus-System.

¹⁸ Vgl. dazu auch Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 35 f.

¹⁹ Vgl. Obergericht des Kantons Bern: BEJUBE. Beurteilung der Justiztätigkeit im Kanton Bern oder Was halten die Kunden von unserer Arbeit?; Zusammenfassende Ergebnisse, Bern 2001.

²⁰ Vgl. dazu auch *Maier* (Fn. 3), S. 171, 174 f.

²¹ In diesem Sinne auch *Maier* (Fn. 3), S. 356, ausführlich auch S. 170 ff.

²² Vgl. zum Facettenreichtum des Qualitätsbegriffs in der Justiz *Berlit* (Fn. 12), S. 64 f.

²³ Zahlreiche vordergründig geeignete Indikatoren für die Messung der Qualität richterlicher Arbeit sind bei genauerer Untersuchung untauglich, so namentlich die Rechtsmittelhäufigkeit und die Urteilsbeständigkeit; vgl. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 32 f.; *Schnellenbach* (Fn. 12), S. 165.

²⁴ In diesem Sinne auch *Kiener* (Fn. 7), S. 290 f.; *Maier* (Fn. 3), S. 322 f.

²⁵ Vgl. *Maier* (Fn. 3), S. 323; Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 41.

²⁶ In diesem Sinne insbesondere auch *Maier* (Fn. 3), S. 368.

²⁷ Zu diesem Ergebnis gelangen u.a. auch die Abklärungen in den Kantonen Bern und Aargau, vgl. z.B. Fachbericht „NEF und Gerichte“ (Fn. 5), S. 56.; *Kettiger/Lienhard* (Fn. 5), S. 44 f.