

# Justizreformen und WOV an den Gerichten – Ein Überblick über den Stand in der Schweiz

## 1. Einleitung

Auch in der Schweiz sind die Gerichte unter Reformdruck geraten. In zahlreichen Kantonen laufen derzeit Reformen der Justiz. In einigen Kantonen gehen die Reformbemühungen in Richtung wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV). Dieses Papier, das im Hinblick auf die Fachtagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) vom 21.03.2003 zum Thema „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz“ erstellt wurde, möchte einen kurzen Überblick über die Reformbestrebungen in der schweizerischen Justiz geben.

## 2. Justizreformen in der Schweiz

In zahlreichen Kantonen der Schweiz laufen derzeit Justizreformen mit verschiedener Ausrichtung. Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht<sup>1</sup>:

Kanton (Abkürzung)	WOV-Reform	Strukturereform (Organisation)	Andere Reform
AG	laufend	laufend (Justizreform 2)	---
AI	---	---	---
AR	---	---	laufend <sup>2</sup>
BE	--- (Pilotversuch NEF)	laufend (Justizreform 2)	---
BL	geplant	laufend (Revision GOG) <sup>3</sup>	-
BS	---	---	---
FR	---	---	---
GE*			
GL	---	---	---
GR	---	---	---
JU	---	laufend <sup>5</sup>	
LU	laufend (Projekt LOG)	---	---
NE	---	---	---
NW*			
OW	---	---	---
SG	---	laufend (Kreisgerichte)	---
SH	---	---	---
SO	---	laufend <sup>7</sup>	---
SZ*			
TG	---	---	---
TI	--- (Vorabklärungen)	---	---

<sup>1</sup> Diese Darstellung stützt sich auf eine Umfrage ab, die der Verfasser im Februar 2003 bei den obersten Gerichten der Kantone durchgeführt hat. Der Verfasser dankt an dieser Stelle den Gerichten für ihr Mitwirken.

<sup>2</sup> Verstärkte Trennung von judikativer und exekutiver Gewalt.

<sup>3</sup> Zusammenführung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts zu einem Kantonsgericht, Aufbau zentrale Justizverwaltung, etc. ; teilweise abgeschlossen.

<sup>4</sup> Vgl. auch Erläuterungen unter Ziffer 3, Buchstabe c.

<sup>5</sup> Rechtsgrundlagen in Kraft getreten am 01.01.2001.

<sup>6</sup> Im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung werden auch die Strukturen der Justiz überprüft; vorläufig aber noch kein konkretes Reformprojekt.

<sup>7</sup> Reform der Strafverfolgung; Verselbstständigung der Justizverwaltung.

Fortsetzung

Kanton (Abkürzung)	WOV-Reform	Strukturreform (Organisation)	Andere Reform
UR	---	---	---
VD	---	---	---
VS	---	laufend (Justizverw.) <sup>9</sup>	
ZG	---	---	---
ZH	--- (z.T. abgeschlossen)	---	laufend (Führungsstrukt.)

\*) Keine Rückmeldung

Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass die Justizreform auf Bundesebene (insbesondere auch die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV) sowie die neue Regelung des Zivil- und des Strafprozesses auf Bundesebene in etlichen Kantonen grössere Strukturreformen auslösen werden.

### 3. WOV in der Justiz

Die aktuelle Diskussion zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) hat in der Schweiz sowohl auf Bundesebene wie auch auf kantonaler Ebene zu Bestrebungen in Richtung einer wirkungsorientierten Steuerung der Justiz geführt. In einem Kanton (Kanton Zürich) werden die Gerichte bereits vollumfänglich nach der entsprechenden WOV-Methodik gesteuert; auf Bundesebene und in neun weiteren Kantonen sind derzeit Vorarbeiten zur Einführung von WOV bei den Gerichten im Gange:<sup>10</sup>

- a Schweizerische Bundesgerichte:* Eine vollumfängliche WOV-Steuerung wird beim Bundesgericht und beim Eidgenössischen Versicherungsgericht nicht in Betracht gezogen. Im Bereich der Justizverwaltung ist aber die Einführung von neuen Führungsinstrumenten, die auch Aspekte von WOV beinhalten, im Gange oder geplant (Personalführung, neue Statistiken, Methoden des Projektmanagements, etc.)<sup>11</sup>. So werden heute beispielsweise für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber Leistungsvorgaben in der Form von Leistungsindikatoren gemacht.<sup>12</sup> Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) hat durch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle abklären lassen, welche Möglichkeiten New Public Management (NPM) für die Bundesgerichte bietet und welche Grenzen bei der Umsetzung von NPM für die Gerichte zu beachten sind.<sup>13</sup> Die GPK-S empfiehlt dem Bundesgericht gestützt auf diese Abklärungen, "den Statistikteil im Geschäftsbericht auszubauen und insbesondere mit Indikatoren zur Leistungserbringung"<sup>14</sup> zusätzliche Transparenz zu schaffen.
- b Kanton Aargau:* Im Kanton Aargau läuft seit einiger Zeit die sogenannte Justizreform 2, eine auf die Aufbau- und Ablauforganisation fokussierende Verwaltungsreform für die Justiz. Eine durch externe Experten erstellte Organisationsanalyse<sup>15</sup> mit zahlreichen

<sup>8</sup> Eine umfangreiche Justizreform gestützt auf die Änderung der Kantonsverfassung vom 02.03.1997 ist weitgehend abgeschlossen.

<sup>9</sup> Der Grosse Rat des Kantons Wallis hat im Dezember 2002 die Schaffung einer autonomen Justizverwaltung, insbesondere eines Generalsekretariats der Walliser Justiz beschlossen.

<sup>10</sup> Die nachfolgende Darstellung stützt sich massgeblich auf eine durch das Obergericht des Kantons Luzern durchgeführte Umfrage ab (vgl. Umfrageergebnis LOG), sowie auf eigene Abklärungen.

<sup>11</sup> Vgl. Bericht GPK-S, S. 10; vgl. zu den effizienzsteigernden Massnahmen auch Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Management, Anhang 1.

<sup>12</sup> Vgl. Bericht GPK-S, S. 11.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht GPK-S, S. 5; die Resultate der Abklärungen sind in einem Bericht festgehalten worden, vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Management.

<sup>14</sup> Bericht GPK-S, S. 14.

<sup>15</sup> Vgl. *PricewaterhouseCoopers*: Organisationsanalyse.

Massnahmen wird gegenwärtig durch das Kantonsparlament diskutiert. Gleichzeitig laufen Bestrebungen, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) auch für die Gerichte und für die Justizverwaltung einzuführen. Gemäss Leitsatz 1 des Grossen Rates zu WOV soll die WOV-Führungsmethodik auch für die Aargauer Justiz flächendeckend eingeführt werden. Der Regierungsrat hat deshalb am 23.05.2001 dem federführenden Finanzdepartement den Auftrag erteilt, einen Vorschlag zum Einbezug der Justizbehörden ins Gesamtprojekt WOV zu unterbreiten.<sup>16</sup> Die Verwaltungskommission des Obergerichts stimmte am 27.08.2001 "dem Einbezug der Justiz in die neue Führungsmethodik nach den Grundsätzen von WOV, unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit, zu"<sup>17</sup>. Zu den Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Justiz wurde ein Gutachten erstellt<sup>18</sup>

- c *Kanton Basel-Landschaft:* Im Kanton Basel-Landschaft wurden in den letzten Jahren das Obergericht und das Verwaltungsgericht zum neuen Kantonsgericht zusammengefügt und eine zentrale Justizverwaltung aufgebaut. Ab einen noch nicht bestimmten Zeitpunkt sollen – im Sinne von Pilotversuchen – mit einzelnen erstinstanzlichen Gerichten Leistungsvereinbarungen (inkl. Zielsetzungen und Indikatoren) erarbeitet werden.
- d *Kanton Basel-Stadt:* Die Einführung von WOV in der Basler Justiz wurde geprüft. Das Appellationsgericht Basel-Stadt hat sich nach Abwägung von Vor- und Nachteilen vorläufig gegen die Einführung von WOV an den Gerichten ausgesprochen.
- e *Kanton Bern:* Im Rahmen des bernischen Verwaltungsreformprojekts "Neue Verwaltungsführung NEF 2000" wird seit dem 01.01.1998 das Jugendgericht Emmental-Oberaargau als Pilotprojekt mittels Produktgruppenbudget und Leistungsvereinbarung geführt.<sup>19</sup> Die Steuerung mittels Produktgruppenbudgets erfolgt allerdings nur intern und wird in dem durch den Grossen Rat zu beschliessenden Voranschlag nicht ausgewiesen. Der Abschluss der Leistungsvereinbarung erfolgt zwischen dem Jugendgericht Emmental-Oberaargau einerseits und dem Obergericht (Aufsichtsbehörde i.S. Rechtspflege) gemeinsam mit der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (Aufsichtsbehörde i.S. Vollzug) andererseits. Erste Erfahrungen haben gezeigt, "dass sich Elemente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchaus auf den Gerichtsbereich übertragen lassen."<sup>20</sup> Die Erfahrungen zeigen weiter, dass die bereits in der Verwaltung mitunter schwierige Erfassung von Leistungs- und Wirkungszielen im Justizbereich nochmals mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden scheint. Eine detaillierte Evaluation des Versuchs liegt mittlerweile verwaltungsintern vor. Da im Kanton Bern die Jugendgerichte auch Vollzugsaufgaben wahrnehmen, lassen sich die Erfahrungen nicht ohne weiteres auch auf andere Gerichtsbehörden übertragen.

Da auf Grund des Pilotversuchs nicht rechtzeitig alle Unsicherheiten in Bezug auf die Umsetzbarkeit des Steuerungsmodells NEF SOLL im Bereich der Gerichte ausgeräumt werden konnten, wurde der Gerichtsbereich von der breiten Einführung von NEF 2000 vorläufig ausgenommen.<sup>21</sup> Die staatsrechtlichen Fragen wurden durch eine interne Ar-

<sup>16</sup> RRB Nr. 2001-000942 vom 23.05.2001.

<sup>17</sup> Vgl. Beschluss der Verwaltungskommission vom 27.08.2001.

<sup>18</sup> *Kettiger/Lienhard*: Möglichkeiten.

<sup>19</sup> Vgl. Schlussbericht NEF, S. 77 ff.; Fachbericht "NEF und Gerichte", S. 2 ff.

<sup>20</sup> Fachbericht "NEF und Gerichte", S. 3.

<sup>21</sup> Vgl. Schlussbericht NEF, S. 77 f. und 84 f. Diese Entscheidung wurde in Artikel 85 des Gesetzes vom 26.03.2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) Rechnung getragen; vgl. auch Vortrag zum FLG, Bemerkungen zu Artikel 85 FLG, S. 20.

beitsgruppe inzwischen geklärt.<sup>22</sup> 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 WOV mit Ausnahme von Bonus-/Malus-Regelungen in angepasster Form oder mit gewissen Einschränkungen auch für die Steuerung der Gerichte Anwendung finden können. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat inzwischen beschlossen, das Pilotprojekt am Jugendgericht Emmental-Oberaargau vorläufig weiterzuführen und den Pilotversuch spätestens auf den 01.01.2004 auf eine weitere Anzahl von Gerichtsbehörden auszudehnen.<sup>23</sup>

Unabhängig von Projekt NEF 2000 hat das Obergericht des Kantons Bern im Jahre 2000 eine umfangreiche Befragung von Kundinnen und Kunden der bernischen Justiz durchgeführt.<sup>24</sup>

- f Kanton Luzern:* Im Kanton Luzern läuft gegenwärtig das Projekt LOG (Leastungsorientierte Gerichte). Der Regierungsrat des Kantons Luzern ging bei der Einführung von WOV für die Verwaltung davon aus, "dass die wesentlichen internen Elemente wie Leistungsaufträge, Controlling und Qualitätsmanagement durchaus auch für die Gerichte Gültigkeit haben"<sup>25</sup>. Demgegenüber vertrat er die Auffassung, dass die WOV-Ziele in ihrer Wirkung gegen aussen und auf die Rechtsprechung vorerst eher zurückhaltend angewendet werden sollten.

Inzwischen ist die erste Phase (Beurteilung der Machbarkeit) abgeschlossen. Sie hat ergeben, dass sich das in der Verwaltung eingeführte Modell auf die Gerichte übertragen lässt, allerdings nur mit Anpassungen, die sich auf Grund des Gewaltenteilungsgrundsatzes und der richterlichen Unabhängigkeit ergeben. Zur Zeit steht LOG in der zweiten Projektphase (detaillierte Ausarbeitung des LOG-Modells, Einleitung der notwendigen Gesetzesänderungen).

- g Kanton St. Gallen:* Im Kanton St. Gallen fand 1998 eine Organisationsüberprüfung des Kantonsgerichts statt. Die Empfehlungen in den Bereichen Gerichtsorganisation, Rechtsprechung und Justizverwaltung wurden teilweise umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung.
- h Kanton Tessin:* Im Kanton Tessin läuft derzeit ein Projekt im Bereich der Justizverwaltung. Auf Grund einer Analyse soll eventuell ein Pilotversuch mit der zweiten Zivilkammer des Obergerichts (Tribunale d'appello) durchgeführt werden.
- i Kanton Zürich:* Im Kanton Zürich sind heute sämtliche Gerichte in die Staatssteuerung nach WOV eingebunden und in den im Rahmen des Projekts "wif!" geschaffenen Koordinierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) einbezogen.<sup>26</sup> Das Obergericht des Kantons Zürich hat unter Beizug von externen Experten besondere Leistungsindikatoren für die Gerichte entwickeln lassen.<sup>27</sup> Die Steuerung mit dem KEF ist keine Produktsteuerung.

<sup>22</sup> Vgl. Fachbericht "NEF und Gerichte".

<sup>23</sup> Regierungsratsbeschluss Nr. 1991 vom 05.06.2002.

<sup>24</sup> Vgl. Obergericht des Kantons Bern: BEJUBE; eine ähnliche, nur grösser angelegte Befragung fand z.B. auch in Deutschland, in Nordrhein-Westfalen statt, vgl. Deutsche Richterzeitung 2002, S. 40 f.

<sup>25</sup> Regierungsrat des Kantons Luzern: WOV-Botschaft, S. 65.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. Anhang 2 zum KEF 2001-2004: Planungen der Rechtspflege.

<sup>27</sup> Vgl. *Frey Akademie Zürich*: Dienstleistungsqualität; Obergericht des Kantons Zürich: Schlussbericht; die Inkraftsetzung des neuen Controllings erfolgte auf den 01.01.2000 (Beschluss VU990117 der Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich vom 15.12.1999).

rung, sondern eine Steuerung mit Globalbudgets verbunden mit objektivierbaren Leistungsvorgaben. Das Obergericht, das Kassationsgericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht haben je ein eigenes Budgetantragsrecht direkt zuhänden des Kantonsrates.<sup>28</sup> Bei der Zivil- und Strafrechtspflege (Obergericht und Bezirksgerichte) muss zwischen dem externen und dem internen Globalbudget unterschieden werden: Gegenüber dem Kantonsrat und der Finanzverwaltung werden drei Globalbudgets eingereicht, nämlich eines für das Obergericht, eines für alle Bezirksgerichte zusammen und eines für die Notariate, welche dem Obergericht unterstellt sind. Intern wird das Globalbudget der Bezirksgerichte mittels Leistungsvereinbarungen anteilmässig auf die Bezirksgerichte übertragen. Diese Leistungsvereinbarungen regeln auch die Verantwortlichkeiten, die finanziellen Zuständigkeiten sowie die Bildung und Auflösung von Rücklagen.

#### **Literatur/Dokumente aus der Verwaltung:**

##### *Bund:*

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Hrsg.): Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen der Rechtslehre; Bericht zuhänden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11.03.2002; BBl 2002, S. 7690 ff. [Oberaufsicht].

Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Hrsg.): Modernes Management in der Justiz; Bericht zuhänden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10.08.2001; BBl 2002, S. 7641 ff. [Management].

Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte; Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28.06.2002; BBl 2002, S. 7625 ff. [Bericht GPK-S].

##### *Aargau:*

*Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas:* Möglichkeiten und Grenzen von WOV in der Aargauer Justiz; Gutachten vom 29.08.2002 zuhänden der Justizverwaltung des Kantons Aargau, erstattet im Auftrag der PuMaConsult GmbH [Möglichkeiten].

PricewaterhouseCoopers: Ergebnisse der Organisationsanalyse über die Justiz des Kantons Aargau; Bericht vom 20.10.2001 [Organisationsanalyse].

##### *Bern:*

Finanzdirektion des Kantons Bern: Fachbericht "NEF und Gerichte"; Projektbereich F "Gerichte"; Schlussbericht vom 20.08.2001 [Fachbericht "NEF und Gerichte"].

Regierungsrat des Kantons Bern: Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.05.2000. Abschluss der Versuchsphase und breitere Einführung [Schlussbericht NEF].

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

Vortrag des Regierungsrates vom 19.09.2001 an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG); Beilage 3 zum Tagblatt des Grossen Rates 2002 [Vortrag zum FLG].

##### *Luzern:*

Obergericht des Kantons Luzern: Projekt LOG (Leistungsorientierte Gerichte)/Umfrageergebnis; Auswertung der im März 2002 durchgeführten schriftlichen Befragung [Umfrageergebnis LOG].

Regierungsrat des Kantons Luzern: Botschaft an den Grossen Rat vom 29.09.2000 (B 73). Schlussbericht zur versuchsweisen Einführung des Modells der "Wirkungsorientierten Verwaltung" und der "Leistungsorientierten Spitäler" (WOV/LOS-Versuch) [WOV-Botschaft].

<sup>28</sup> Schriftliche Auskunft des Obergerichts des Kantons Zürich vom 28.08.2000.

*Zürich:*

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

Obergericht des Kantons Zürich: Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich. Bereich  
Controlling; Schlussbericht der Projektleitung vom Oktober 1999 [Schlussbericht].

01.03.2003/Kt (Korrektur: 28.04.2003)