

Gerichtsmanagement am Bundesgericht Stand und Entwicklungstendenzen

Dr. Paul Tschümperlin¹

Fachtagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
„Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz – ein Balanceakt
zwischen Rechtsstaatlichkeit und Effizienz?“

Veränderungen im Gerichtsmanagement des Bundesgerichts reichen bis in die frühen 80-er Jahre zurück, erfassen den gesamten Bereich von der Organisation der Rechtsprechung über die Führungsstruktur bis zur Verwaltung und sind unabhängig von New Public Management oder WOF entstanden und weiterentwickelt worden. Auf den 1. Januar 1991 trat die neue bizephale Leitungsstruktur mit Verwaltungskommission und Präsidentenkonferenz als gleichberechtigte Leitungsorgane unterhalb des Plenums in Kraft. Sie hat es namentlich erlaubt, die Abteilungspräsidenten von Verwaltungsaufgaben wesentlich zu entlasten. Die kleine Revision des Generalsekretariats im Jahre 1999 hat dieses konsequent auf die Steuerung von Veränderungsprozessen und Dienstleistungen zugunsten der Leitungsorgane ausgerichtet. Das Gericht verfügt über umfangreiche Führungsstatistiken, um die zeitgerechte Erledigung der Fälle und deren korrekte Behandlung sicherzustellen. Zur Qualitätssicherung sind besondere Urteilsdatenbanken geschaffen und die Dienste ausgebaut worden. Da mit Ausnahme der Führungsstrukturen alle Veränderungsprozesse sowie der Ausbau der Dienstleistungen in der Justizverwaltung die Informatik betreffen, ist diesem Bereich besonderes Augenmerk gewidmet worden: Die Stellung und die zudienende Funktion der Informatik sind im Jahre 1995 in einem sogenannten Unternehmensmodell festgehalten, die kritischen Erfolgsfaktoren des Bundesgerichts hinterfragt und jeder dieser Faktoren daraufhin untersucht worden, ob und wie viel die Informatik zum Erfolg beitragen kann. Direkte Einflussnahme auf den Rechtsprechungsbetrieb, Ziel- und Leistungsvorgaben oder entsprechende Vereinbarungen sind nur durch eine obere Justizbehörde zulässig, welche die administrative Aufsicht über die entsprechenden Gerichte ausübt. Die parlamentarische Oberaufsicht hat sich insoweit auf den äusseren Geschäftsgang zu beschränken und sicherzustellen, dass die Gerichte über die notwendigen Kontrollinstrumente verfügen. Die Unterscheidung zwischen parlamentarischer Oberaufsicht und direkter verwaltungsmässiger Aufsicht einer oberen Gerichtsbehörde besitzt insoweit eine wesentliche Bedeutung.

1. Einleitung

New public Management und wirkungsorientierte Verwaltung sind heute in aller Munde. Kein Verantwortlicher weit und breit, der sich mit diesen hübschen Modeerscheinungen nicht auch schmücken wollte. Nachdem die Verwaltungsbehörden damit reichlich eingedeckt worden sind, wird seit geraumer Zeit auch die Justiz vom Trend zu einer neuen Verwaltungsführung erfasst.

Dies liegt nicht auf der Hand. Wirkungsorientierung heisst an einem Gericht zu aller erst, dass das zum einzigen „Produkt“ eines Gerichts – den Urteilen – führende

¹ Der Autor ist Generalsekretär des Schweizerischen Bundesgerichts. Die in diesem Beitrag geäusserten Auffassungen binden einzig den Autor.

Verfahren optimal ausgestaltet ist. Gerade in diesem Kernbereich gerichtlichen Handelns besteht zum vornherein kein Anwendungsraum für New Public Management. Denn das Verfahren ist in den Verfahrensgesetzen verbindlich festgelegt. Sogenannte Effizienz ist dabei nur ein Kriterium unter anderen. Was heisst schon Wirkungsorientiertheit in einem gerichtlichen Verfahren? Waffengleichheit, Rechtsschutz, Ermittlung der materiellen Wahrheit, Wahrung der Verfahrensökonomie, Eventualmaxime, usw. sind gleichberechtigte und teilweise gegenläufige Grundsätze. Der Gesetzgeber hat diese in der Ausgestaltung des Verfahrens in einen bestimmten, verbindlichen Ausgleich gebracht. Das Ganze nennt sich Prozess. Den Gerichten ist die "Prozessoreintierung" mithin ureigen und gesetzlich vorgegeben.

Dennoch scheint die Ausstrahlung der neuen Verwaltungsführung auf die Gerichte nicht aufzuhalten zu sein. Dass der Kernbereich der gerichtlichen Arbeit ausgespart und nur der Verwaltungsbereich betroffen sein kann, schadet offenbar nicht. Auf Bundesebene trifft diese Strömung durch das Gossprojekt der Totalrevision der Bundesrechtspflege und den damit verbundenen Ausbau der Bundesjustiz durch die beiden neuen erstinstanzlichen Bundesgerichte in Bellinzona und St. Gallen auf ein besonders aufnahmefähiges Feld. Durch die drei im Bundesblatt Nr. 48 vom 3. Dezember 2002 veröffentlichten Berichte „Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte“ , „Modernes Management in der Justiz“ und „Zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre“ ist das Thema zusätzlich lanciert worden.

Es rechtfertigt sich daher, die verschiedenen Problemstellungen zu hinterfragen. Was ist neu, was altbekannt, aber in neuen Schläuchen dargeboten und was kommt für ein Gericht im Unterschied zu Verwaltungseinheiten gerade nicht in Frage? Diese Fragen sollen bei den folgenden Erörterungen nicht aus den Augen verloren werden. Zunächst werden jedoch die notwendigen Grundsteine gelegt.

1. Die Leitungsstrukturen am Bundesgericht

Eine wirkungsorientierte Verwaltung setzt eine zielgerichtete Führung voraus. Auch Gerichtsmanagement heisst zu aller erst, dass adäquate Leitungsstrukturen die zuständigen Organe in die Lage versetzen, eine effiziente Leitung des Gerichts und der Verwaltung wahrzunehmen. Gerade bei Gerichten wird offen oder unterschwellig immer wieder der Verdacht geäussert, dass sich diese nicht wirklich zu managen wüssten. Auf diese Frage wird daher zuerst eingegangen.

1.1 Das Gesamtgericht

Oberstes Leitungsorgan des Bundesgerichts ist das Gesamtgericht oder Plenum. Neben Rechtsprechungsaufgaben, die an dieser Stelle nicht interessieren, bleiben ihm gemäss Art. 11 OG vorbehalten die Wahlgeschäfte, Verordnungen, Reglemente und Kreisschreiben für kantonale Behörden und Amtsstellen sowie die Erledigung von Angelegenheiten, welche die Organisation oder die Verwaltung des Gerichts betreffen.

Diese *Zuständigkeiten* sind im Wesentlichen stufengerecht, hinsichtlich der Verwaltung des Gerichts allerdings etwas archaisch. Das Gesetz geht mit der allgemeinen Umschreibung der Verwaltungszuständigkeit des Plenums vom idealtypischen Bild aus, dass sich die Gesamtheit der Richter zusammenfindet, um alle Verwaltungsaufgaben zu besprechen. Dieses Bild entspricht jedoch längst nicht mehr den Anforderungen an eine moderne Verwaltungsführung. Die grosse Mehrzahl der Verwaltungsgeschäfte ist dementsprechend seit langer Zeit an andere Verwaltungsorgane delegiert.

Das Bundesgerichtsreglement zählt die Zuständigkeiten des Gesamtgerichts in Art. 19 im Detail auf². Problematisch ist Absatz 2, wonach auch heute noch jedes Mitglied „ein anderes“, d.h. ein beliebiges Verwaltungsgeschäft ans Gesamtgericht ziehen kann. Von der Möglichkeit, über Art. 19 Abs. 2 Bundesgerichtsreglement ein Geschäft vor das Gesamtgericht zu bringen, wird zwar nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch gemacht; pro Jahr werden etwa ein bis drei nicht in Absatz 1 aufgezählte Verwaltungsgeschäfte dem Plenum vorgelegt, in der Regel vom zuständigen Verwaltungsorgan selber, das ein Geschäft für einen Grundsatzentscheid ans Plenum weiterreicht. Art. 19 Abs. 2 Bundesgerichtsreglement prägt aber die Verwaltungskultur des Bundesgerichts, denn es ist unabsehbar, welches Geschäft schliesslich vom Gesamtgericht behandelt werden muss. So befasste sich das Gesamtgericht am 18. November 2002 mit der Frage, ob statt der von der Präsidentenkonferenz³ bestimmten Schriftgrösse 11 für die Urteile des Bundesgerichts die Schriftgrösse 12 vorgesehen werden soll. Da diese Frage auch das EVG betraf, mussten auch die elf Mitglieder des EVG zu einer historischen Gesamtgerichts-Sitzung nach Lausanne eingeladen werden⁴.

Diese Bestimmung ist bundesgerichtsintern denn auch immer wieder kritisiert worden. Ein Versuch, Art. 19 Abs. 2 Bundesgerichtsreglement zu streichen, scheiterte in der Plenarsitzung vom 6. September 1990. Seither ist diese Frage gelegentlich aufgeworfen, dem Plenum aber nicht mehr unterbreitet worden. Die Tragweite ist zudem unklar. Ob mit dieser Bestimmung eine Art Referendum gegen die Entschei-

2 Art. 19 Zuständigkeit

¹ Dem Gesamtgericht, bestehend aus den von der Bundeversammlung gewählten ordentlichen Mitgliedern, stehen zu:

1. die dem Bundesgericht durch andere Bundesgesetze als dem OG übertragenen Wahlen (Art. 11 Abs. 1 Bst. a OG);
2. der Erlass von Verordnungen, Reglementen und Kreisschreiben für kantonale Behörden und Amtsstellen (Art. 11 Abs. 1 Bst. d OG);
3. der Erlass des Bundesgerichtsreglements (Art. 8 und 14 Abs. 1 OG) sowie der Tarife für die Parteientschädigungen (Art. 160 OG) und die Gerichtsgebühren;
4. die Bestellung der Abteilungen und Kammern und die Wahl ihrer Präsidenten (Art. 12 und 13 OG);
5. [aufgehoben]
6. die Entscheidung von Rechtsfragen, die alle Abteilungen betreffen (Art. 16 Abs. 1 OG);
7. die Wahl der Verwaltungskommission und ihres Präsidenten, zweier Richter in die Rekurskommission sowie des Generalsekretärs und seines Stellvertreters;
8. die Genehmigung des Geschäftsberichts;
9. der Beschluss über besonders wichtige Vernehmlassungen und Verwaltungsgeschäfte, die jedes Mitglied persönlich berühren, sowie über Anträge an die Bundeversammlung (Art. 11 Abs. 1 Bst. b OG).

² Jedes Mitglied kann verlangen, dass ein anderes Verwaltungsgeschäft vom Gesamtgericht behandelt werde.

3 Die Präsidentenkonferenz ist gemäss Art. 24 Ziff. 4 Bundesgerichtsreglement für den Erlass von Weisungen und einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Urteile zuständig.

4 Vgl. NZZ vom 23. November 2002: „Bundesgericht zeigt Grösse“.

dungen der anderen Leitungsorgane ausgeübt werden kann oder ob sie nur dann greift, wenn das zuständige Leitungsorgan eine Frage von sich aus dem Plenum vorlegt bzw. das Gesamtgericht von einem Mitglied angerufen wird, bevor das zuständige Leitungsorgan eine Entscheidung gefällt hat, ist umstritten. Demgegenüber will Art. 14 Entwurf Bundesgerichtsgesetz die Zuständigkeit des Gesamtgerichts auf besonders wichtige Geschäfte beschränken, die durch das Gesetz oder das Reglement abschliessend aufgezählt werden. Dem Bundesgericht soll gemäss der Botschaft ermöglicht werden, das Gesamtgericht von allen organisatorischen Entscheidungen zu entlasten, die für das Funktionieren des Gerichts nicht wesentlich sind.⁵

1.2 Die Präsidentenkonferenz

Die Präsidentenkonferenz besteht aus den fünf Abteilungspräsidenten und tagt unter dem Vorsitz des Bundesgerichtspräsidenten (Art. 22 Abs. 1 und Art. 23 Bundesgerichtsreglement). Sie befasst sich im Wesentlichen mit der Organisation der Rechtsprechung sowie die Abteilungen und die Mitglieder des Gerichts betreffenden Fragen. Sie verfügt überdies über die wichtigsten personellen Ressourcen, indem sie die Ersatzrichter und Gerichtsschreiber den einzelnen Abteilungen zuteilt (Art. 24 Bundesgerichtsreglement)⁶.

1.3 Die Verwaltungskommission

Der Verwaltungskommission obliegt die oberste Leitung der Verwaltung, soweit sie nicht dem Gesamtgericht und der Präsidentenkonferenz vorbehalten ist. Sie plant die Bewältigung der Geschäftslast, übt die Aufsicht über den Generalsekretär aus, befasst sich mit der Laufbahn der juristischen Mitarbeiter, sorgt für genügende wissenschaftliche und administrative Dienstleistungen und genehmigt Voranschlag sowie Jahresrechnung zuhanden der Bundesversammlung. Sie besitzt die Kompetenzvermutung für Verwaltungsgeschäfte, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugewiesen sind, und kann Zuständigkeiten an den Generalsekretär delegieren (Art. 27

5 Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 (Botschaft), BBl 2001 4202 ff. S. 4283 zu Art. 14 Entwurf BGG.

6 Art. 24 Zuständigkeit

Der Präsidentenkonferenz stehen zu:

1. die Zuteilung der Ersatzrichter an die Abteilungen;
2. die Zuteilung der Gerichtsschreiber, Sekretäre und persönlichen Mitarbeiter an die Abteilungen;
3. die Vorschläge an das Gesamtgericht über die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen;
4. der Erlass von Weisungen und einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Urteile;
5. die Erteilung von Urlaub an einzelne Gerichtsmitglieder (Art. 20 Abs. 2 OG);
6. die Bewilligung der Schiedsrichter- und Gutachtertätigkeit;
7. die Vernehmlassung im Meinungs austausch zu Entwürfen von Gesetzen, Konkordaten, Gesuchen um Kompetenzzuweisung und um Akteneinsicht, soweit davon mehr als eine Abteilung betroffen ist;
8. die Beschlüsse betreffend die Teilnahme an internationalen Kongressen und Beitritt zu internationalen Organisationen;
9. die Genehmigung der Richtlinien für die Akkreditierung von Journalisten.

und 28 Bundesgerichtsreglement; für die Zuständigkeiten in Personalangelegenheiten siehe auch Art. 84 Personalverordnung Bundesgericht; PVBger)⁷.

1.4 Der Generalsekretär

Der Generalsekretär ist der Sekretär des Gesamtgerichts, der Präsidentenkonferenz und der Verwaltungskommission sowie der Vorsteher der Gerichtsverwaltung. Er erledigt das administrative Tagesgeschäft und teilt sich mit der Verwaltungskommission in die Aufgabe des Arbeitgebers (Art. 29, 30, 31 Bundesgerichtsreglement, Art. 85 PVBger).

1.5 Zusammenarbeit zwischen Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission

Die Präsidentenkonferenz verfügt über die wichtigsten personellen Ressourcen, indem sie die Ersatzrichter und die Gerichtsschreiber den Abteilungen zuteilen kann. Hinsichtlich der Gerichtsschreiber ist sie allerdings auf die Zustimmung der Verwaltungskommission angewiesen (Art. 25 Abs. 2 Bundesgerichtsreglement)⁸. Diese Mitwirkung der Verwaltungskommission ist folgerichtig, da die Verwaltungskommission gemäss Art. 27 Abs. 2 Bundesgerichtsreglement die Bewältigung der Geschäftslast plant. Von der Zuteilung der Gerichtsschreiber auf die Abteilungen ist die Frage zu unterscheiden, wie viele Gerichtsschreiber das Gericht überhaupt anstellt und ob Stellen vakant gelassen werden. Dafür ist die Verwaltungskommission zuständig, die über die Finanzmittel verfügt und für das höhere Personal die Arbeitgeberrolle wahrnimmt. In diesen Personalfragen ist eine einvernehmliche Zusammenarbeit der beiden Leitungsorgane anzustreben.

Der Verwaltungskommission wird im Reglement ausdrücklich aufgetragen, die Bewältigung der Geschäftslast zu planen. Für die Vorschläge an das Gesamtgericht über die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen ist jedoch die Präsidentenkonferenz zuständig (Art. 24 Ziff. 3 Bundesgerichtsreglement). Dies bedeutet konkret, dass die Verwaltungskommission allfällige Vorschläge über die Geschäftsverteilung auf

7 Art. 27 Aufgabe

¹ Der Verwaltungskommission obliegt die oberste Leitung der Verwaltung, soweit sie nicht dem Gesamtgericht und der Präsidentenkonferenz vorbehalten ist. Sie übt die Aufsicht über den Generalsekretär aus.

² Sie plant die Bewältigung der Geschäftslast und trifft die hierfür notwendigen Massnahmen. Sie befasst sich mit der Rekrutierung, Ausbildung und Laufbahn der juristischen Mitarbeiter und sorgt für genügende wissenschaftliche und administrative Dienstleistungen.

Art. 28 Zuständigkeit

Die Verwaltungskommission ist insbesondere zuständig für:

1. die Genehmigung von Voranschlag und Jahresrechnung sowie die entsprechenden Anträge zuhanden der Bundesversammlung;
2. [aufgehoben]
3. alle weiteren Verwaltungsgeschäfte, die nicht anderen Gremien, dem Generalsekretär oder anderen Beamten vorbehalten sind oder an sie delegiert werden.

8 Art. 25 Zusammenarbeit mit der Verwaltungskommission

¹ Die Präsidentenkonferenz wird von der Verwaltungskommission bei allen die Leitung der Rechtsprechung direkt berührenden grundsätzlichen Entscheidungen vorgängig angehört.

² Die Präsidentenkonferenz holt vor der Zuteilung der Gerichtsschreiber, Sekretäre und persönlichen Mitarbeiter an die Abteilungen die Zustimmung der Verwaltungskommission ein.

³ Die Präsidentenkonferenz unterbreitet der Verwaltungskommission und dem Generalsekretär die gemeinsamen Bedürfnisse der Abteilungen. Auf Verlangen der Verwaltungskommission entscheidet die Präsidentenkonferenz, welche geeigneten Mitglieder und Mitarbeiter die Abteilungen für Aufgaben des gesamten Gerichts zur Verfügung zu stellen haben.

die Abteilungen, die sich aus der Planung der Geschäftslast ergeben, der Präsidentenkonferenz vorlegen muss. Umgekehrt muss die Präsidentenkonferenz unter dem Aspekt der Geschäftsplanung die Verwaltungskommission begrüßen, wenn sie dem Plenum von sich aus wesentliche Änderungen in der Geschäftszuteilung beantragen will. Die Entscheidungskompetenz liegt beim Plenum; letztlich ist in dieser zentralen Frage also die Mitwirkung aller drei Leitungsgremien erforderlich. Das Leitungssystem ist insoweit nicht auf Effizienz und rasche Veränderung, sondern auf Ausgleich und Verständigung ausgelegt. Nur eine Mehrheit aller Richter kann diesbezüglich Veränderungen herbeiführen.

2. Die Reformen der letzten 24 Jahre

2.1 Die Reformenkommission

Die ersten Reformvorhaben reichen bis in die Siebziger-Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Auf Anregung von 11 Mitgliedern des Gerichts wurde durch Plenarbeschluss vom 3. April 1979 eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, in einer Bestandaufnahme festzuhalten, was an der Gerichtsorganisation auf den Stufen Kanzleibetrieb, Urteilsredaktoren und Richterkollegium in Fragen der Arbeitsmethoden und der Aufgabenteilung allenfalls als unzweckmässig und verbesserungsbedürftig empfunden werde, sowie kurz und mittelfristige Reformmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Kommission erarbeitete umfassende Reformvorschläge zu den richterlichen Arbeitsmethoden und zum Einsatz der juristischen Mitarbeiter, zum Ausgleich der Geschäftslast, zur Kanzleiorganisation sowie zur Bibliothek, Dokumentation und zu verwandten Fragen. Im Schlussbericht vom 14. September 1981 mahnte sie vor der offensichtlichen Gefahr, dass selbst allseitig akzeptierte Reformvorschläge nicht verwirklicht werden und in Vergessenheit zu geraten drohen. Wesentliche Anliegen konnten im Verlaufe der Jahre jedoch umgesetzt werden, namentlich der vermehrte Beizug von Gerichtsschreibern zur Referatstätigkeit, die Schaffung von Handbibliotheken für die Richter und die Einrichtung von Abteilungskanzleien neben einer zentralen Kanzlei.

2.2 Die Arbeitsgruppe Planung von 1985 bis 1991

Im Zusammenhang mit der OG-Revision setzte die damalige Verwaltungskommission am 25. November 1985 eine Arbeitsgruppe Planung ein mit dem Auftrag, sich mit der Zukunftsplanung des Bundesgerichts in organisatorischer und baulicher Hinsicht zu befassen. Die Verwaltungskommission betonte dabei, dass die Entlastung des Bundesgerichts in erster Linie durch das sogenannte Annahmeverfahren zu erreichen sei. Die Arbeitsgruppe solle aber Alternativlösungen aufzeigen für den Fall, dass die eidgenössischen Räte das Annahmeverfahren nicht akzeptieren sollten. Dieses Annahmeverfahren darf mittlerweile – gut 17 Jahre nach Erteilung des Auftrages und mehreren Anläufen auf Gesetzes- und zuletzt auch Verfassungsstufe – wohl als definitiv gescheitert gelten.

Die Arbeitsgruppe Planung erstattete nach dem Vorbild der Reformenkommission mehrere Teilberichte und zwar über die räumlichen Bedürfnisse des Bundesgerichts, die persönlichen Mitarbeiter der Bundesrichter und die Sekretariatsangestellten, die Gliederung des Bundesgerichts und die Geschäftsverteilung auf die Abteilungen sowie den Einsatz von Präsidialsekretären. Der eigentliche Kernpunkt der Neuerungen wurde

im Teilbericht II vom 12. September 1989 über die neue administrative Leitungsstruktur des Bundesgerichts behandelt. Der *Handlungsbedarf* für eine Verbesserung der Leitungsstruktur ergab sich vor allem aus der starken Belastung der Abteilungspräsidenten mit Rechtsprechungsaufgaben, für die Zeit gewonnen werden sollte. Mit total 21 Verwaltungschargen wurden zu viele Richter neben ihrer Haupttätigkeit für administrative Tätigkeiten in Anspruch genommen (sieben in der Verwaltungskommission, fünf in der Bibliothekkommission, zwei in der Informatikkommission, vier in der Arbeitsgruppe Planung, drei in der Thesauruskommission). Bemängelt wurde die ungenügende Kontinuität, da mit dem Bundesgerichtspräsidenten alle zwei Jahre auch der Vorsitz in der Verwaltungskommission wechselte. Bestimmte Probleme waren nicht mehr rechtzeitig angepackt worden; eine bessere Früherkennung der Probleme zählte deshalb zu den wichtigen Anliegen der Reform. Die wissenschaftlichen Dienste schliesslich unterstanden verschiedenen Organen (Verwaltungskommission, Kanzleidirektor, Bundesgerichtspräsident). Die Koordination der Dienste sollte daher ebenfalls verbessert werden.

2.3 Die bizyphale Leitungsstruktur von 1991

Diese Ziele wurden mit der bizyphalen Leitungsstruktur von Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission, die unterhalb des Plenums auf der gleichen Stufe stehen, zum erheblichen Teil erreicht. Die Richter haben statt 21 nur noch 8 Verwaltungschargen zu besetzen (fünf in der Präsidentenkonferenz, drei in der Verwaltungskommission). Bei den Abteilungspräsidenten stellte sich anerkanntermassen eine nachhaltige Entlastung von untergeordneten Verwaltungsaufgaben ein. Durch den Sechs-Jahres-Turnus in der Verwaltungskommission und den zweijährlichen Wechsel eines Mitgliedes wurde die Kontinuität in der obersten Leitung der Verwaltung erhöht. In der Praxis schied zwar gelegentlich ein Mitglied vor Ablauf von sechs Jahren aus der Verwaltungskommission aus, zum Beispiel weil es zum Abteilungspräsidenten gewählt wurde. Dadurch erneuerte sich die Verwaltungskommission schneller als geplant, ohne deren Kontinuität jedoch wesentlich zu beeinträchtigen. Die Dienste wurden einheitlich dem Generalsekretär unterstellt, der gegenüber der Verwaltungskommission Bericht erstattet und die wesentlichen Neuerungsanschläge einbringt. Die Koordination der Dienste ist seither unproblematisch. Schliesslich wurde auch das Anliegen der Früherkennung von neuen Problemstellungen weitgehend erreicht. Interessanterweise sind alle Leitungsgremien gleichermassen daran beteiligt, neue Probleme aufzugreifen und einen entsprechenden Lösungsprozess in Gang zu setzen.

Erkauft wurde die bizyphale Leitungsstruktur mit ein paar Schwierigkeiten in der *Kompetenzabgrenzung*. Die Grundidee, dass sich Rechtsprechung und deren Organisation einerseits sowie Verwaltung andererseits klar trennen liessen, bewahrheitete sich in der Praxis nicht immer. Dass die Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Leitungsorganen nicht ganz so einfach sein werde, konnte man schon anhand der Kompetenzliste der Arbeitsgruppe Planung erahnen, die viele Formen der Zusammenarbeit vorsah: Initiative, Vernehmlassung, Anhörung, Zustimmung und sogar konkurrierende Zuständigkeiten⁹. Dementsprechend wurden vor allem in den ersten Jahren verschiedene Geschäfte von einem Gremium zum anderen und wieder zurück gereicht und mussten mehrfach überarbeitet werden. Dem Nachteil der relativ langen Dauer stand aber auch der klare Vorteil gegenüber, dass die Geschäfte auf ihrem Weg durch die Instanzen inhaltlich deutlich besser wurden. Es konnten immer wieder

⁹ Vgl. dazu Art. 24, 25 und 27 Bundesgerichtsreglement (Fussnoten 6 bis 8)

Aspekte berücksichtigt werden, die zunächst übersehen oder nicht hinreichend gewichtet worden waren. Qualität steht einem höchsten Gericht auch in der Verwaltung gut an. Nicht zu unterschätzen ist zudem der psychologische Aspekt, wenn der Entscheid einer aus dreissig gleichrangigen Mitgliedern bestehenden Institution breit abgestützt wird.

Im Übrigen kann die mehr als zehnjährige Erfahrung mit der bizentralen Leitungsstruktur mit folgenden *sieben Erkenntnissen* zusammengefasst werden: *Erstens* verfügt im Führungsalltag die Präsidentenkonferenz und nicht etwa die Verwaltungskommission über die wichtigsten operativen Kompetenzen zur administrativen Leitung des Gerichts (Zuteilung der Ersatzrichter und Gerichtsschreiber, Anträge betreffend Geschäftsverteilung). *Zweitens* kann die Gerichtsleitung nur funktionieren, wenn sich Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission bei diesen Geschäften ins Einvernehmen setzen. Sonst scheitert die Leitung des Gerichts auf der operativen Ebene. *Drittens* wird die besonders wichtige Zuteilung der Geschäfte auf die Abteilungen von einer Mehrheit aller Richter abhängig gemacht. Die Meinungsbildung auf Stufe Gesamtgericht geht vor, auch wenn dies mit Mehraufwand und einem verlängerten Verfahren verbunden ist. *Viertens* werden in der Präsidentenkonferenz bei bestimmten Verwaltungsgeschäften ganz natürlicherweise Abteilungsinteressen verfolgt. Kein Abteilungspräsident kann bei diesen Geschäften mit ganz leeren Händen in die eigene Abteilung zurückkehren. Ausgleich zwischen den Abteilungen einerseits und eine gewisse Tendenz zum Festhalten an bisherigen Lösungen prägen bei diesen Geschäften das Führungsverhalten. *Fünftens* sinkt bei den teilweise gegenseitig verschränkten Kompetenzen der Anreiz, die betreffenden Geschäfte bei erster Gelegenheit an die Hand zu nehmen. Dies geschieht in der Regel erst dann, wenn ein qualifizierter Handlungsbedarf besteht. *Sechstens* werden alle wichtigen Geschäfte am Schluss in den Abteilungen realisiert oder betreffen diese zumindest irgendwie. Sie müssen daher von den Abteilungspräsidenten mitgetragen werden, sonst geht es nicht, wie auch immer die Kompetenzen formell verteilt sein mögen. Und *siebtens* ist alles von den Personen abhängig: Die ersten 4 Jahre stand der Verwaltungskommission ein alt Bundesgerichtspräsident mit entsprechendem Einfluss auf die allgemeine Geschäftsleitung des Gerichts vor. Allmählich verlagerte sich das Gewicht. Heute besitzt der Gesamtgerichts-Präsident mit der Präsidentenkonferenz das grössere Gewicht. Die VK kümmert sich um die eigentliche Verwaltung.

2.4 Die Kommission Leitungsstrukturen 1999 bis 2000

Trotz der unbestreitbaren Vorteile der bizentralen Leitungsstruktur konnte sich das Gericht nie vollständig damit anfreunden. Ein Auftrag des Plenums vom 12. Dezember 1994, Verbesserungsmöglichkeiten zu studieren, wurde vor sich her geschoben, weil eine andere zweckmässige und zugleich mehrheitsfähige Lösung nicht auf der Hand lag. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde die Frage der Leitungsstruktur wieder aufgegriffen und eine besondere Kommission eingesetzt. Dies mündete im Jahre 2000 in den Vorschlag, Präsidentenkonferenz und Verwaltungskommission in einer neuen Geschäftsleitung oder Gerichtsleitung zusammenzulegen. Der Gerichtsleitung sollte je ein Mitglied der anderen Abteilungen angehören und der Vorsitz vom Bundesgerichtspräsidenten wahrgenommen werden. Im Entwurf zum organisatorischen Teil des Bundesgerichtsgesetzes, den das Bundesgericht am 27.

Juni 2000 dem Bundesamt für Justiz übermittelte, wurde hierzu der äussere Rahmen festgehalten mit der Bestimmung, dass das Bundesgericht ein Reglement über seine Organisation und Verwaltung erlässt sowie aus seiner Mitte die Gerichtsleitung bestellt.¹⁰ Damit sollte dem Bundesgericht die nötige Autonomie und Flexibilität erhalten bleiben, seine Leitungsstruktur und Verwaltungsorganisation den jeweiligen Bedürfnissen anzupassen. Ein Vorschlag vermehrter Verwaltungsautonomie der Abteilungen mit eigenem Budgetanteil fand im Rahmen der Kommissionsarbeiten kein Gehör. Ohne eine unerwünschte Neuzuteilung der Mitarbeiter auf die Abteilungen war nicht ersichtlich, wie bei diesem Modell das Gebot der Gleichbehandlung der Mitarbeiter auf Stufe Gericht gewährleistet und das Budget „gerecht“ auf die Abteilungen verteilt werden konnte. Verwaltungseinheit ist das Gericht, nicht die einzelne Abteilung.

¹⁰ Aus den am 27. Juni 2000 dem Bundesamt für Justiz übermittelten Vorschlägen des Bundesgerichts zum organisatorischen Teil des Bundesgerichtsgesetzes (Plenum, 19. Juni 2000):

3. Abschnitt: Organisation und Verwaltung

Art. 12 Grundsatz

¹ Das Bundesgericht erlässt ein Reglement über seine Organisation und Verwaltung.

² Es bestellt aus seiner Mitte die Gerichtsleitung.

Art. 13 Präsidium

¹ Die Bundesversammlung wählt auf Vorschlag des Bundesgerichts dessen Präsidenten und Vizepräsidenten auf zwei Jahre.

² Der Präsident führt den Vorsitz im Gesamtgericht und vertritt das Gericht nach aussen.

³ Er wird durch den Vizepräsidenten und, wenn auch dieser verhindert ist, durch den amtsältesten ordentlichen Richter vertreten.

Art. 14 Gesamtgericht

¹ Dem Gesamtgericht, bestehend aus den ordentlichen Richtern, stehen zu:

- a. Wahlen, soweit sie nicht durch Reglement einem andern Organ des Gerichts zugewiesen sind;
- b. der Erlass des Bundesgerichtsreglements über die Organisation und Verwaltung des Gerichts, über die Geschäftsverteilung sowie die Aufsicht über die eidgenössischen Gerichte;
- c. der Erlass von Verordnungen über die Gerichtsgebühren sowie über die Entschädigung an die Parteien, amtliche Vertreter, Sachverständige und Zeugen;
- d. der Beschluss über den Geschäftsbericht;
- e. weitere ihm durch Reglement übertragene Aufgaben und Befugnisse.

² Damit das Gesamtgericht gültig verhandeln kann, müssen mindestens zwei Drittel der Richter anwesend sein. Zirkulationsbeschlüsse sind zulässig.

(...)

Art. 19 Geschäftsverteilung

Das Bundesgericht verteilt im Reglement die Geschäfte nach Materien auf die einzelnen Abteilungen.

(...)

Art. 22 Gerichtsverwaltung

¹ Das Bundesgericht verwaltet sich selbst.

² Es stellt das nötige Personal ein und bestellt seine Dienste.

³ Es führt eine eigene Rechnung.

Art. 23 Generalsekretär

¹ Das Bundesgericht wählt den Generalsekretär und dessen Stellvertreter jeweils auf sechs Jahre und vereidigt sie.

² Der Generalsekretär steht der Gerichtsverwaltung mit Einschluss der wissenschaftlichen und administrativen Dienste vor. Er gewährleistet das Sekretariat des Gesamtgerichts und der Gerichtsleitung.

Wollte man über diese Vorschläge hinausgehen, so könnte erwogen werden, die operativen Entscheidungskompetenzen in einem separaten Organ auf der Stufe des Bundesgerichtspräsidenten anzusiedeln und diese Gerichtsleitung auf drei Mitglieder zu verkleinern: Präsident, Vizepräsident und ein weiteres Mitglied. Aus Zeitgründen sollte der Gesamtgerichtspräsident bei diesem Modell kein Abteilungspräsidium mehr führen, aber die Erfahrung als ehemaliger Abteilungspräsident mitbringen. Nur der Gesamtgerichtspräsident ist letztlich legitimiert, einem Abteilungspräsidenten in der Führung der Abteilung organisatorisch und verwaltungsmässig gewisse Vorgaben zu machen. Gegenüber der heutigen Position als „primus inter pares“ müsste die präsidiale Rechtstellung des Gesamtgerichts-Präsidenten jedoch gesetzlich gestärkt werden. Daneben bräuchte es in jedem Fall als Konsultativorgan eine Präsidentenkonferenz, welche die Bedürfnisse der Abteilungen artikuliert und in der die wesentlichen Vorschläge der Gerichtsleitung zu besprechen wären. Die Abteilungspräsidenten tragen die Verantwortung für das Funktionieren einer ganzen Abteilung und müssen ihre Anliegen daher in einem geeigneten Organ einbringen können.

2.5 Die kleine Revision des Generalsekretariates im Jahre 1999

Mit Beschluss der Verwaltungskommission vom 2. Juni 1999 wurde die interne Organisation des Generalsekretariates angepasst. Hauptziel dieser Neuorganisation war die konsequente Trennung von Leitungs- und „Produktions“-Aufgaben. Produktion und Tagesgeschäft, alles was in immer gleichen Prozeduren erledigt werden kann, wurde in die Dienste verlagert. Das Generalsekretariat wurde konsequenter als vordem zuständig für die Steuerung der Veränderungsprozesse, für Kontrolle und Führung, für Dienstleistungen zugunsten der Leitungsorgane, Aussenkontakte und Information.

2.6 Gesamtwürdigung und Bedeutung der heutigen Leitungsstrukturen

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass sich das Gericht in den letzten Jahren intensiv mit der Frage der im Gesamtkontext bestmöglichen Leitungsstruktur auseinandergesetzt, mehrfach wesentliche Änderungen an den Strukturen vorgenommen und diese optimiert hat, um sie den geänderten Bedürfnissen anzupassen. Das Vorurteil, Gerichte könnten sich nicht selbst erneuern, ist insoweit widerlegt.

Es wäre an sich möglich, die Leitungsstrukturen des Bundesgerichts noch stärker auf Effizienz, rasche Veränderungsmöglichkeiten und eine starke Führung auszurichten. Dies ist indessen nur um den Preis einer Verminderung der Verständigung und des Ausgleichs unter den Abteilungen und den Richtern zu erreichen. Dieser Aspekt muss bei einer Institution, die 30 oberste Magistraten auf der gleichen Stufe zählt, gebührend berücksichtigt werden. Gesetzliche Änderungen als Grundlage für eine weitere Straffung der Leitungsstruktur, mit denen zum Beispiel der Bundesgerichtspräsident nach dem Vorbild ausländischer oberster Gerichte aus dem Richterkollegium herausgehoben und seine kurze Amtszeit von zwei Jahren verlängert würde, sind nicht in Sicht.

In vertikaler Hinsicht ist zu beobachten, dass sich die Mitarbeiter der Abteilungen nicht immer an den Verwaltungsweg halten. Oft wenden sie sich mit administrativen Problemen direkt an den Abteilungspräsidenten, mit dem sie täglich zusammenarbeiten. In diesen Fällen kommen die Probleme über die Abteilungspräsidenten zur Verwaltungskommission und zum Generalsekretär, mitunter mit klaren abteilungsspezifischen Vorstellungen. Gleichzeitig verlangen die Mitarbeiter aber zu Recht eine rechtsgleiche Behandlung auf Stufe Gesamtgericht, die bei einer Abteilungszu-

ständigkeit nicht gewährleistet werden könnte. Bei einer flachen Hierarchie in einer kleinen Organisation, in der sich alle kennen, lassen sich solche Phänomene kaum vermeiden.

Im Übrigen ist wohl kein Führungssystem völlig perfekt. Wichtiger als das System ist – auf jeden Fall bei der Grösse des Bundesgerichts (30 Mitglieder, 30 Ersatzrichter und 198 Etatstellen) – letztlich die Anwendung durch die Menschen, denen das System in die Hände gelegt ist. Führungspersönlichkeiten merzen allfällige Mängel des System bei der Anwendung ohne weiteres aus. Umgekehrt nützt das beste System nichts, wenn es nicht entsprechend angewendet wird.

3. Die Führungsinstrumente am Bundesgericht

3.1 Öffentliche Führungsstatistiken

Das Bundesgericht unterhält heute zahlreiche Statistiken, mit denen der Gang der Geschäfte verfolgt und gesteuert werden kann. Der Öffentlichkeit zugänglich sind die im Geschäftsbericht enthaltenen detaillierten Statistiken zu Zahl und Art der Geschäfte nach der Natur der Streitsache (Eingang, Erledigungen, Übertrag, Verfahrensausgang)¹¹, der Dauer der Geschäfte, wobei verschiedene Erledigungsdauern sowie die grösste und die mittlere Prozess- sowie Redaktionsdauer in Tagen ausgewiesen werden¹², die Art der Erledigung nach der Verfahrensart (vereinfachtes Verfahren, Zirkulationsweg, Sitzungen, Präsidialverfahren)¹³, die Entwicklung der Geschäfte anhand der Natur der Streitsache im Vergleich zum Vorjahr sowie im Verhältnis zu 1970¹⁴, eine graphische Übersicht zum Verhältnis der Streitsachen gemäss den drei hauptsächlichen Amtssprachen (Eingänge und Erledigungen), ein Kuchen zum Verhältnis der Erledigungsarten sowie zwei graphische Übersichten, welche die Entwicklung über die letzten zehn Jahre aufzeigen (Eingänge nach Sprachen sowie Total der Eingänge, Erledigungen und Überträge)¹⁵, weiter eine Aufschlüsselung der Zahl und Art der Geschäfte nach Abteilungen, aus welcher insbesondere auch die Arbeitslast und die Erledigungsquote der einzelnen Abteilungen hervorgeht¹⁶, ferner eine Übersicht über die Entwicklung der Geschäfte nach Abteilungen in den letzten drei Jahren (Eingänge und Erledigungen)¹⁷ und schliesslich eine Jahresstatistik geordnet nach Rechtsmaterien und Rechtsmitteln¹⁸.

11 Geschäftsbericht 2002, Statistik I.1 Zahl und Art der Geschäfte.

12 Geschäftsbericht 2002, Statistik I.2 Dauer der Geschäfte.

13 Geschäftsbericht 2002, Statistik I.3 Art der Erledigung.

14 Geschäftsbericht 2002, Statistik II. Auswertung der Tabelle I betreffend Geschäftslast 2001.

15 Geschäftsbericht 2002, Statistik III Tabellarische Übersichten zu I & II.

16 Geschäftsbericht 2002, Statistik IV.1 Zahl und Art der Geschäfte nach Abteilungen.

17 Geschäftsbericht 2002, Statistik IV.2 Entwicklung der Geschäfte 2000 bis 2002.

18 Geschäftsbericht 2002, Statistik V Art und Zahl der erledigten Geschäfte nach Materien.

Das Zahlenmaterial des *Geschäftsberichts* ist sehr umfangreich. Im Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zum modernen Management in der Justiz¹⁹ wird der Aussagewert der im Geschäftsbericht veröffentlichten Statistiken als hoch, aber dennoch als suboptimal eingestuft. Vermisst werden eine genauere Aufschlüsselung der mittleren und höchsten Prozessdauern, die im Geschäftsbericht 1950 vorhanden gewesen seien, sowie fehlende Zeitreihen, die einen Mehrjahresvergleich ermöglichen²⁰. Diesem Wunsch entsprechend hat das Bundesgericht im Geschäftsbericht 2002 vom 14. Februar 2003 die Tabelle aus dem Jahre 1950 wieder eingefügt²¹ und die Statistik über die Belastung der Abteilungen mit den Angaben der beiden letzten Jahre ergänzt, um die Entwicklungstendenzen pro Abteilung und Rechtsbereich leichter verfolgen zu können.²²

Der Auffassung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle, die Beurteilungsbasis für die parlamentarische Prüfung des Berichts könnte noch erhöht werden, indem eigentliche *Leistungsindikatoren* definiert würden²³, ist im Ansatz richtig, aber nur mit Augenmass beizupflichten. Das Heil ist auf jeden Fall nicht in immer neuen Statistiken und Zahlenreihen zu suchen, die letztlich nur den Blick auf das Wesentliche verstellen. Die Gefahr, im grossen Zahlenpuzzle die Übersicht zu verlieren, ist nicht unerheblich. Die Kunst besteht darin, einerseits das bisherige Statistikmaterial zu entschlacken und andererseits nach neuen wesentlichen Indikatoren für die Wahrnehmung der Oberaufsicht durch das Parlament zu suchen. Als solche kommen im Vergleich zur heutigen Statistik des Bundesgerichts vor allem bestimmte Erledigungsquotienten nach dem Vorbild der Gerichte des Kantons Zürich in Frage: Erledigungsquotient 1 zur Angabe, in welchem Umfang Neueingänge im ersten Jahr erledigt werden²⁴, Erledigungsquotient 2 zur Angabe, mit welcher Effizienz Überträge aus den Vorjahren abgebaut werden und Erledigungsquotient 3 über das Verhältnis der Neueingänge zu den Erledigungen insgesamt²⁵. Zusammen mit einer Statistik über die Entwicklung der Pendenzen in verschiedenen Rechtsbereichen erlauben solche Quotienten der Aufsichtsbehörde einen zuverlässigen Einblick über den äusseren Geschäftsgang des Gerichts. Mehr ist nicht notwendig oder schadet sogar. Einer entsprechenden Ergänzung des Geschäftsberichts des Bundesgerichts dürfte nichts im Wege stehen.

19 Modernes Management in der Justiz, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 10. August 2001, BBl 2002 7641 ff., insbesondere Ziffer 3 Seite 7668 ff.

20 Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Fussnote 19) 7670 f.

21 Statistik gemäss Fussnote 12.

22 Statistik gemäss Fussnote 17.

23 Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (Fussnote 19) S. 7671 ff.

24 Die neue Statistik I.2 „Dauer der Geschäfte“ (Fussnote 12) bietet allerdings bereits vergleichbare Zahlen in differenzierter Form. Die Dauer der Geschäfte wird pro Verfahrensart wie folgt aufgeschlüsselt: bis ein Monat, bis drei Monate, bis 6 Monate, bis ein Jahr, bis zwei Jahre sowie mehr als zwei Jahre. Ausserdem wird pro Verfahrensart die grösste Prozess- und Redaktionsdauer sowie die mittlere Prozess- und Redaktionsdauer ausgewiesen.

25 Projekt Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich, Bereich Controlling, Schlussbericht der Projektleitung vom Oktober 1999, genehmigt von der Verwaltungskommission am 15. Dezember 1999.

3.2 Interne Führungsstatistiken

Über den Geschäftsbericht hinaus stehen dem Bundesgericht ausführliche *Führungsstatistiken* zur Verfügung. Diese beruhen auf der elektronischen Geschäftskontrolle, die von Bundesgericht und EVG selber entwickelt worden ist. Die Eigenentwicklung erlaubte es, die Informatik auf den Verfahrensablauf der beiden Höchstgerichte masszuschneiden. Jeder Verfahrensschritt wird in der Geschäftskontrolle erfasst. Ein spezielles Statistikprogramm erlaubt den Abteilungspräsidenten und der Gesamtgerichtsleitung zu jedem beliebigen Zeitpunkt alle erdenklichen Informationen abzurufen über die Fallzuteilung an Richter und Gerichtsschreiber, die Zahl und Art der hängigen Geschäfte, die sprachliche Belastung der Abteilungen und Kammern, den Status der Geschäfte in Form einer Übersicht (eröffnet, Instruktion, Referat, Redaktion, in Zirkulation, Versand an die Parteien, erledigt), über hängige Gesuche und prozessleitende Verfügungen, über den Stand der Geschäfte geordnet nach Rechtsgebiet, Verfahren oder Abteilung, über die Dauer der Verfahren, usw.

Zur Fehlervermeidung sind die sogenannten *Freitagsstatistiken* geschaffen worden. Diese Freitagsstatistiken werden in der Abteilungskanzlei auf dem Bildschirm der verantwortlichen Person automatisch angezeigt. Es handelt sich um Dossiers, bei denen gewisse Verfahrensschritte seit einer bestimmten Zeitspanne offen sind und für die aufgrund empirischer Werte eine Nachkontrolle als angezeigt erscheint²⁶.

Die Leistungen der Richter und Gerichtsschreiber sowie die Berichte der Abteilungen über die mehr als zwei Jahre hängigen Fälle werden zu Beginn jedes Jahres in der Präsidentenkonferenz unter Beizug der Verwaltungskommission besprochen. Besonders wichtige Führungsinformationen liefert auch die monatliche Redaktionskontrolle, auf der alle Fälle unter Angabe des zuständigen Urteilsredaktors aufgeführt werden, die seit mehr als 3 Monaten entschieden, aber noch nicht redigiert sind. Für die Urteilsredaktoren werden überdies in den Abteilungen Erledigungsstatistiken geführt (Zuteilungen, Erledigungen, hängige Fälle).

Für die *Gerichtsschreiber* wird ferner eine besondere Statistik nach Abteilung und Sprache geführt. Die Eingänge geben das theoretische Belastungsprofil wieder; die Erledigungen zeigen den tatsächlichen Arbeitsverlauf auf. Die separate Aufschlüsselung der Belastung der Gerichtsschreiber nach Sprachen innerhalb der jeweiligen Abteilung hilft, allfällige Ungleichgewichte zu erkennen, und bildet eine zusätzliche Grundlage für die Diskussion von Neuzuteilungen der Personalressourcen.

²⁶ Zum Beispiel Dossiers, die seit vier Monaten eröffnet, aber noch nicht zugeteilt sind (Dauer des Instruktionsverfahrens).

Die Arbeit der *Ersatzrichter* wird in einer besonderen Statistik erfasst. Auf Verlangen der Geschäftsprüfungskommission wird an der jährlichen Aufsichtssitzung mit dem Bundesgericht eine anonymisierte Übersicht abgegeben und von den Abteilungspräsidenten erläutert²⁷. Das Gericht hat die Abgabe einer nicht kommentierten Statistik über die Ersatzrichter mit der zutreffenden Begründung verweigert, dass eine unkommentierte Statistik zu falschen Schlüssen verleiten könnte. In der Tat ist es für das Verständnis einer Erledigungsstatistik von zentraler Bedeutung, ob es sich bei den ausgewiesenen Fällen um einfache, mittelschwere oder schwere Fälle gehandelt hat. Blosser Zahlen allein sagen über die tatsächliche Leistung nur sehr wenig aus.

3.3 Leistungsziele (Richtwerte)

Für die *Gerichtsschreiber* bestehen Leistungsziele im Sinne von Richtwerten. 60 Fälle pro Jahr gelten als normales Leistungsziel, 40 Fälle als minimales Leistungsziel bei mittelschweren Fällen. Diese Richtwerte sind in Zeiten eines massiven Erledigungsdruckes festgelegt worden. Sollte der Rückgang der Geschäftszahlen der letzten drei Jahre weiter anhalten, werden sie unter stärkerer Gewichtung qualitativer Aspekte neu zu bestimmen sein. Mit dem Bundespersonalgesetz ist für die Gerichtsschreiber der Leistungslohn eingeführt worden, wobei die Fachkompetenz mit 60% sowie Quantität und Arbeitsorganisation mit 30% des Gesamtgewichts die entscheidenden Punkte für die Berechnung der Lohnerhöhung beitragen.

Undenkbar sind Leistungsziele für die *Mitglieder* des Gerichts. Die richterliche Unabhängigkeit würde dadurch in Mitleidenschaft gezogen. Die Mitglieder des Bundesgerichts urteilen zudem nie als Einzelrichter, sondern im Kollegium. Die Qualität der Urteile wird durch das Zusammenwirken verschiedener richterlicher Arbeitsmethoden und Gesichtspunkte gestärkt. Urteile gewinnen, wenn beispielsweise ein Mitglied ein besonderes Schwergewicht auf die wissenschaftliche Vertiefung legt, ein anderes Mitglied besonders die Einzelfallgerechtigkeit betont und ein weiteres Mitglied speziell die Rechtssicherheit sucht. Richterliche Arbeitsweisen und Grundhaltungen lassen sich nicht in arithmetische Leistungsziele ummünzen; die Qualität richterlicher Arbeit ist letztlich nicht messbar²⁸. Methoden und Ansätze zur Richterbeurteilung, wie man sie im Ausland finden kann, beruhen auf einem völlig anderen Hintergrund – insbesondere einer besonderen dienstrechtlichen Stellung des Gerichtspräsidenten gegenüber den Mitgliedern des Gerichts und in der Regel einer auf Personalbeurteilung beruhenden

27 Die Übersicht ist grundsätzlich anonymisiert. Einzig für die ausserordentlichen Ersatzrichter wird sie nicht anonymisiert, weil diese Ersatzrichter zur Entlastung des Bundesgerichts bestellt worden sind. Das Parlament hat daher Anspruch darauf zu wissen, wie diese Entlastungsmassnahme greift. Die Aussage im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend die Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte (BBl 2002 S. 7631) zur Führung von Ersatzrichterstatistiken ist in diesem Sinne zu präzisieren. Die Problematik von personenbezogenen Fallerledigungsstatistiken für die Ersatzrichter wird im Übrigen auch von RAINER SCHWEIZER angemerkt (Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2002, S. 7).

28 So ausdrücklich der Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes vom 15. November 2002 in Kiel.

eigentlichen Richterkarriere. Beides ist dem schweizerischen System fremd. Ausserdem bieten auch diese ausländischen Modelle für das spezifische Problem eines obersten Kollegialgerichts letztlich keine Lösung an²⁹.

3.4 Keine Vollkostenrechnung im Rechtsprechungsbereich

Das Bundesgericht verzichtet auf eine Vollkostenrechnung bei den Prozessen. Sie scheitert schon daran, dass der Zeitaufwand der am Fall beteiligten Richter aus den unter Ziffer 3.3 dargelegten Gründen nicht erfasst werden darf. Ohne diese Kosten ist es sinnlos, diejenigen des wissenschaftlichen und administrativen Personals pro Fall zu ermitteln. Eine solche Angabe bliebe bruchstückhaft und ergäbe aufgrund der je nach Fall unterschiedlichen Arbeitsteilung zwischen Richtern und Gerichtsschreibern ein völlig verzerrtes Bild. Zudem würden falsche Anreize geschaffen, da für die Gerichtsgebühren ja nicht in erster Linie der Aufwand des Gerichts, sondern primär der Streitwert massgeblich ist³⁰. Kostendeckende Arbeitsweise ist bei Gerichten sachfremd. Hingegen sind dem Bundesgericht selbstverständlich die durchschnittlichen Kosten bekannt. Ein Fall kostete im Jahre 2002 durchschnittlich Fr. 9'864.–. Dem Steuerzahler kostete er nach Abzug der Gerichtseinnahmen durchschnittlich Fr. 7'696.–.

3.5 Statistiken und Indikatoren im Verwaltungsbereich

Die Statistiken und Indikatoren im Verwaltungsbereich beziehen sich nicht auf die Verfahren vor Bundesgericht und geben daher keine Informationen über den äusseren Geschäftsgang des Gerichts wieder. Hier geht es um die innere Organisation und Verwaltung des Gerichts. Die entsprechenden Angaben erlauben nur, aber immerhin Rückschlüsse auf die Arbeitsweise und Effizienz der Hilfsdienste des Gerichts. Die Wirkung der Hilfsdienste auf die Rechtsprechung ist nur eine mittelbare und nicht direkt messbar.

Im *Verwaltungsbereich* wird am Bundesgericht den üblichen Personalstatistiken und den Informatikprojekten besonderes Augenmerk gewidmet. Die Personalstatistiken werden hier als selbstverständlich vorausgesetzt und daher nicht weiter erörtert. Auf die Informatik ist dagegen näher einzugehen. Da heute praktisch alle Neuerungen im Verwaltungsbereich von der Informatik mitgeprägt sind, werden über dieses Instrument im Verlaufe einiger Jahre alle Dienste und Abläufe erfasst. Jedes neue Projekt wird anhand eines Kosten-Nutzen-Filters geprüft, ob es überhaupt verwirklicht werden soll. Die zu realisierenden Projekte werden anschliessend aufgrund besonderer Faktoren, die in Zusammenarbeit mit dem BWI³¹ auf die Bedürfnisse des Bundesgerichts zugeschnitten worden sind, in einem Punktesystem strategisch und wirtschaftlich gewichtet und in einer Endabrechnung priorisiert, d.h. es wird ihre Realisierungs-Reihenfolge festgelegt. Die Projektabwicklung richtet sich nach dem Handbuch für das Management der Vorhaben und Projekte in der Informatik des Bundesgerichts vom Mai/Juli 1997.

29 Vgl. dazu HELMUT SCHNELLENBACH, Kriterien der Bewertung richterlicher Leistung, Recht im Amt 1999 S. 161 ff. Besonders interessant ist der Hinweis, dass Bewertungskriterien wie „Rechtsmittelfestigkeit“ oder „Akzeptanz der Urteile“ untauglich seien. Aus dem Beitrag, der Richterbeurteilungen grundsätzlich für zulässig hält und diese im Einzelnen diskutiert, geht im Übrigen hervor, wie ungemein heikel Richterbeurteilungen sind, soweit sie in einem bestimmten Rechtssystem vorausgesetzt werden.

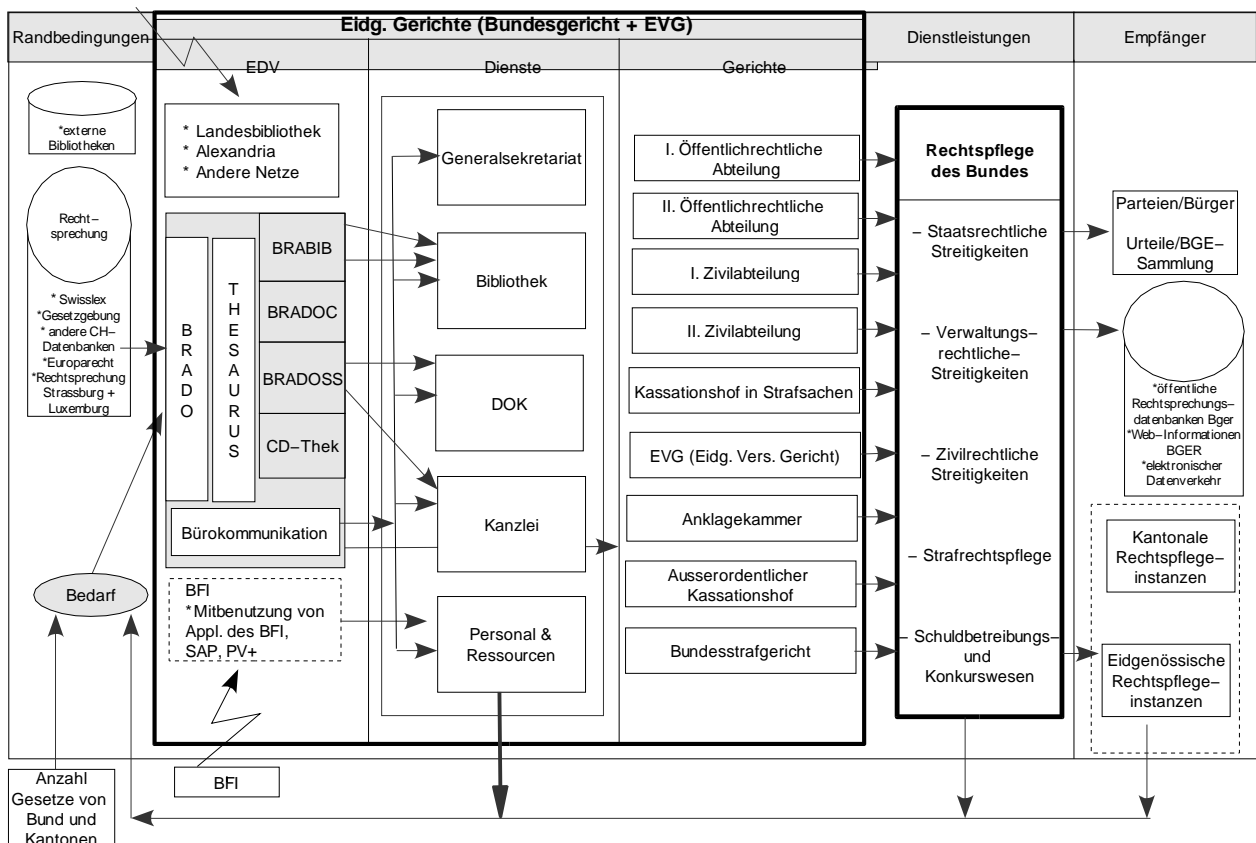
30 Tarif für die Gerichtsgebühren im Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.118.1).

31 Stiftung für Forschung und Beratung am Betriebswirtschaftliches Institut der ETH Zürich, heute imc (Informatik Management Consulting Zürich AG), Projektleiter Dr. Mario Becker.

Dieses ist mit der Projektmanagement-Methode HERMES der allgemeinen Bundesverwaltung verwandt. Es unterscheidet wie dieses verschiedene Meilenstein-Entscheide, die dem Projektvorsitz vorgelegt werden müssen. Die Projekte werden mit Halbjahresberichten zuhanden des Projektvorsitzes und der Verwaltungskommission überwacht. Jährlich wird für jedes Projekt eine Vollkostenrechnung erhoben. Auf der oberen Stufe leiten die Verwaltungskommission des Bundesgerichts und die Gerichtsleitung des EVG die Ausrichtung der Informatik der beiden Gerichte über das Informatikleitbild und die Informatikstrategie der eidgenössischen Gerichte, die ca. alle zwei Jahre überarbeitet wird. Der grösste wirtschaftliche Nutzen mit erheblicher Langzeitwirkung ist übrigens durch die Zusammenlegung der Informatik der beiden obersten Gerichte erreicht worden, da die beiden Gerichte fast identische Bedürfnisse haben. Gemeinsame Projektorgane sichern die einvernehmliche Weiterentwicklung der Informatik.

Die *Prozessorientierung der Informatik* wurde in Zusammenarbeit mit dem BWI im folgenden Schema festgehalten:

"Unternehmensmodell" Eidg. Gerichte (Stellung Informatik)

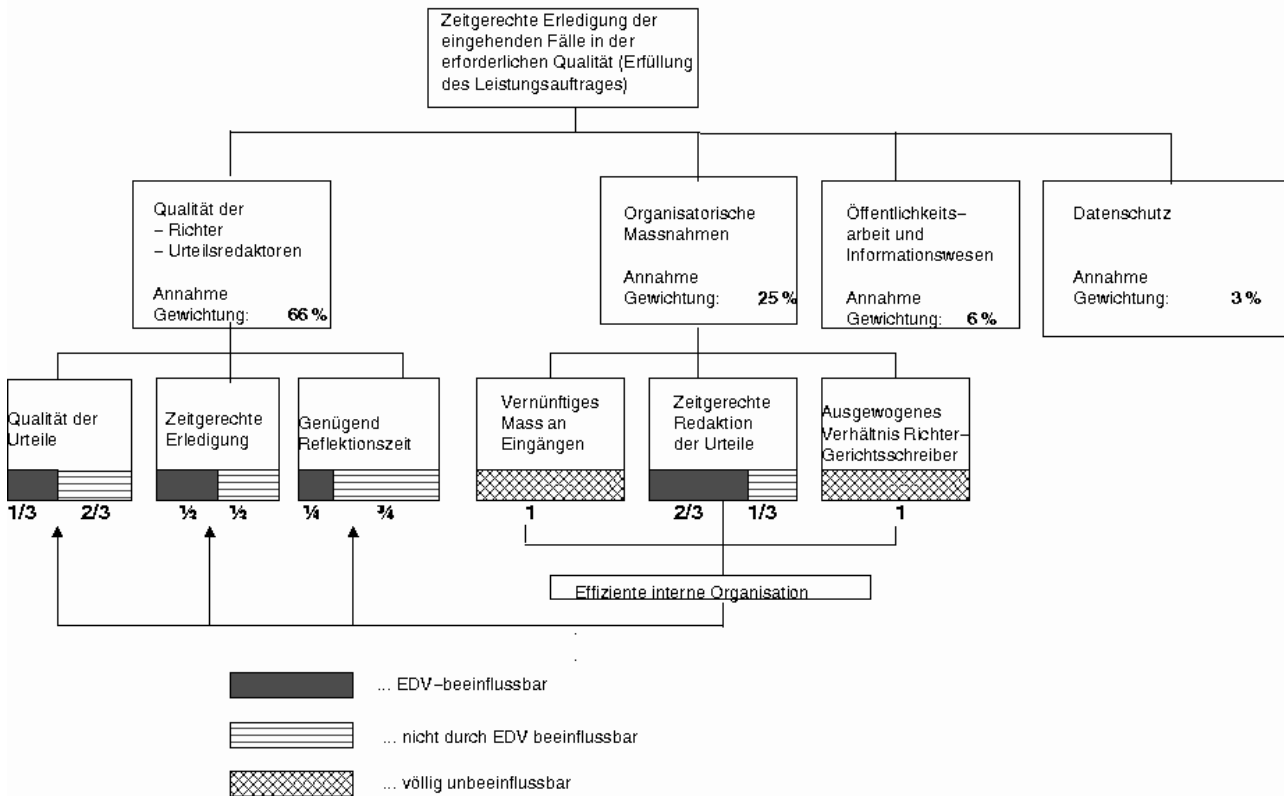


Diese Grundlagenarbeit zur Prozessorientierung der Informatik änderte an deren Einsatz auf Stufe Gericht allerdings wenig, da die Gerichtsleitung die Informatik intuitiv richtig eingesetzt hatte. Sie wirkte jedoch nachhaltig im Informatikdienst selber, damit dieser seinen Platz innerhalb des Gerichts gefunden hat.

Gleichzeitig wurde überprüft, ob das Schwergewicht des Informatikeinsatzes am richtigen Ort gelegt wird. Hierzu wurden zunächst auf strategischer Ebene die kritischen Erfolgsfaktoren für das Bundesgericht festgehalten wie Qualität der Urteile,

zeitgerechte Erledigung, genügend Zeit für die Fallerledigung, vernünftiges Mass an Eingängen, usw., diese Faktoren gruppiert, gewichtet und pro Erfolgsfaktor angegeben, ob und inwieweit die Informatik hierzu einen Beitrag leisten kann. Anschliessend wurden die Applikationen definiert, mit denen die Informatik die entsprechenden Erfolgsfaktoren unterstützen kann (Rechtsprechungsdatenbank für die Qualität, die zeitgerechte Erledigung der Fälle und zur Gewinnung von Reflektionszeit, Bürokommunikation zur zeitgerechten Erledigung und Redaktion der Urteile, usw.).

Ausrichtung der Informatik auf Kritische Erfolgsfaktoren des Bundesgerichts (Schema)



Auch diese Arbeit änderte am Einsatz der Informatik nur wenig und war wiederum vor allem für den Informatikdienst selber wichtig. Sie zeigte dem Informatikdienst auf, welche – durchaus wichtige – Rolle er im Gesamtgefüge des Bundesgerichts spielt. Sehr viel hat sich dagegen durch den eingangs erwähnten Kosten-Nutzen-Filter sowie die Priorisierung der Projekte nach wirtschaftlichen und strategischen Faktoren geändert. Diese Instrumente prägen das Führungsverhalten im Informatikbereich nachhaltig.

Im Übrigen gibt die *Bibliothek* mit den üblichen Bibliotheksstatistiken und dem monatlichen Protokoll Rechenschaft über ihre Tätigkeit ab. Der *Dokumentationsdienst* rapportiert über seine Tätigkeit ebenfalls mit dem Sitzungsprotokoll und stellt eine jährliche Statistik über die Alimentierung der Rechtsprechungsdatenbanken zur Verfügung. Der *Publikationsdienst* erstellt eine Statistik über die Anzahl der in der Amtlichen Sammlung der Bundesgerichtsentscheide veröffentlichten Urteile und den Zeitbedarf für deren Publikation.

Das Gericht verfügt damit in allen wichtigen Verwaltungsbereichen über die notwendigen Führungsinformationen.

3.6 Qualitätssicherungsmassnahmen im Rechtsprechungsbereich

Verwaltung und Hilfsdienste sind nie Selbstzweck. Sie dienen der zeitgerechten Erledigung der Fälle in der nötigen Qualität.

Wichtigste administrative Qualitätssicherungsmassnahme im Rechtsprechungsbereich ist die gemeinsame Datenbank BRADOC von Bundesgericht und EVG. Diese Datenbank erlaubt einen raschen Zugriff auf die Rechtsprechung und soll namentlich Widersprüche in den Urteilen vermeiden helfen. Es handelt sich um ein wichtiges Führungsinstrument der Abteilungspräsidenten, da bei der Weiterentwicklung der Rechtsprechung nach den in der Amtlichen Sammlung veröffentlichten Leitentscheiden des Bundesgerichts zuerst diese Urteile berücksichtigt werden sollen. Die Datenbank enthält ungefähr die Hälfte der Urteile, die der Presse abgegeben werden und seit anfangs 2000 auf Internet für jedermann aufgeschaltet sind.

Die öffentlich zugänglichen Datenbanken auf der Internetseite des Bundesgerichts tragen ebenfalls zur Qualitätssicherung bei. Jeder Rechtssuchende kann sich in einem Rechtsstreit auf die dort zugänglichen Urteile berufen und löst damit einen entsprechenden Reflexionsprozess aus. In erster Linie hervorzuheben ist unter dem Titel der Qualitätssicherung in der Rechtsprechung indessen die Amtliche Sammlung der Leiturteile des Bundesgerichts.

Andere Qualitätssicherungsmassnahmen sind im Organisationsgesetz selber vorgesehen wie die erweiterte Besetzung mit fünf Richtern gemäss Art. 15 OG für die Entscheidung von Grundsatzfragen und sogar mit sieben Richtern für die Entscheidung bestimmter Rechtsfälle (staatsrechtliche Beschwerden gegen referendumpflichtige kantonale Erlasse und betreffend kantonale Initiativen und Referenden) oder das Verfahren nach Art. 16 OG, wenn eine Abteilung von der Rechtsprechung einer anderen Abteilung abweichen will. Qualitätssichernd wirkt auch der informelle Informationsaustausch zu solchen Fragen in der Präsidentenkonferenz oder zwischen den betroffenen Abteilungspräsidenten. Der Qualitätssicherung dient ferner die Vorschrift über das vereinfachte Verfahren gemäss Art. 36a OG, da dieses eine Konzentration der richterlichen Arbeit auf die wesentlichen Fälle erlaubt und die zeitgerechte Erledigung der Fälle fördert. Eher zweischneidig ist dagegen das Zirkulationsverfahren gemäss Art. 36b OG, da dem Zeitgewinn der Verzicht auf die grundsätzlich qualitätsfördernde Sitzung entgegensteht.

Nicht zuletzt trägt auch der umfangreiche und qualitativ hochstehende *juristische Mitarbeiterstab* (Gerichtsschreiber) entscheidend zur Qualitätssicherung bei.

Im Verwaltungsbereich sind unter dem Gesichtspunkt der Qualitätssicherung ferner zu erwähnen die vollständige juristische Bibliothek, die Handbibliotheken der Richter, der Zugriff vom Arbeitsplatz aus auf alle wesentlichen Datenbanken in der internen CD-Thek oder über das Internet, die Möglichkeit, Recherchen in wenig bekannten oder komplexen internationalen Datenbanken an den Dokumentationsdienst zu delegieren sowie das elektronische Archiv aller Urteile und das traditionelle physische Archiv mit allen bundesgerichtlichen Verfahren.

Die früher übliche Aufteilung von Referat und Redaktion auf verschiedene Personen förderte die Qualität ebenfalls. Verständlichkeit und Stringenz eines Urteils gewinnen in der Regel, wenn Urteilsvorbereitung und Schlussredaktion zwei verschiedenen Personen übertragen werden. Im Zuge der Überlastung wurde diese Aufgabenteilung mehrheitlich aufgegeben. Die Referate werden heute überwiegend im Urteilsstil verfasst. Soweit das Referat von einem Gerichtsschreiber vorbereitet wird, entfällt aus Effizienzgründen ein späterer Handwechsel für die Redaktion. In bestimmten Fällen könnte hier eine gewisse Optimierung erzielt werden.

3.7 Weitere Qualitätssicherung?

Beeinflusst von amerikanischen Qualitätsstandards für die Justiz ist mittlerweile auch in der Schweiz der Ruf zu hören, die punktuelle oder zufällige Qualitätskontrolle der Justiz müsse durch Standards abgelöst werden. Besonders genannt werden Standards betreffend Zugang zur Justiz, Schnelligkeit und Rechtzeitigkeit, Fairness und Integrität, betreffend Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit oder Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz, Standards für die Auswahl und Weiterbildung der Gerichtsmitglieder, betreffend Anforderungen an die Gerichtssprache und die Verständlichkeit der Urteile³². Diese Kriterien betreffen jedoch entweder die Rechtsprechung, die aufgrund der Unabhängigkeit ausschliesslich dem Gericht vorbehalten ist (Zugang zum Gericht), oder sind selbst dem Bundesgericht als Höchstgericht entzogen (Auswahl der Mitglieder) oder nicht scharf zu bemessen (Vertrauen, Fairness, usw.). Unproblematisch scheinen einzig Mechanismen zur Verbesserung der Verständlichkeit der Urteile und der Gerichtssprache. Solchen theoretischen Standards sind die bereits beschriebenen konkreten Massnahmen zur Qualitätssicherung entgegenzuhalten. Sie genügen vollauf.

3.8 Zusatzindikatoren bei Selbstverwaltung des Gerichts?

Mit der Inkraftsetzung der Justizreform auf Verfassungsebene und der Totalrevision der Bundesrechtspflege ist für das Bundesgericht eine nochmals erhöhte Verwaltungs- und Finanzautonomie vorgesehen. In diesem Zusammenhang wird die Einführung weiterer Kennzahlen und Informationen im Geschäftsbericht diskutiert³³. Diese finden ihr Vorbild in sogenannten Kern-Indikatoren für die Führung eines Gerichts, wie sie im Projekt des Globalbudgets für die Gerichte des Kantons Zürich bestimmt worden sind³⁴. Auf die Möglichkeit einer massvollen Erweiterung der Erledigungsquotienten im Geschäftsbericht ist bereits unter Ziffer 3.1 hingewiesen worden. Bei den hier diskutierten sogenannten Kern-Indikatoren für die Führung des Gerichts handelt es sich teilweise um organisatorische Vorschriften, zum Beispiel ob eine Regelung für die Zuteilung der Fälle, ein Organigramm oder eine Stellvertretung vorhanden sei, oder um Führungsvorgaben, beispielsweise ob in einem bestimmten Bereich ein Führungsgespräch stattgefunden hat. Solche Vorgaben haben jedoch weder mit neuer Verwaltungsführung noch einem Globalbudget etwas zu tun, sondern dürfen in jeder ordentlich geführten Einheit vorausgesetzt werden. Im Grunde handelt es sich um eine Checkliste der vorgesetzten Gerichtsbehörde zur Prüfung, ob bei einem administrativ unterstellten Gericht eine gewisse minimale Organisation und Führung vorhanden ist.

32 RAINER SCHWEIZER, Oberaufsicht (Fussnote 27) S. 6.

33 Vgl. dazu Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Fussnote 19) Ziffer 3.4, S. 7672 ff.

34 Projekt Globalbudget (Fussnote 25) S. 9 f.

Gewisse weiche Indikatoren wie jährliche Feedback-Gespräche über die Zusammenarbeit mit der Kanzlei oder die Weiterbildung der Richter und Gerichtsschreiber eröffnen zudem – abgesehen von der blossen Tatsache der Durchführung – einen weiten Beurteilungsspielraum und sind daher für eine Aufsichtsbehörde eine zweifelhafte Beurteilungsgrundlage. Andere Indikatoren wie Personalangaben über Alter, Dienstalter, Fehlzeiten für Militär, Krankheit, Fluktuationsraten je Personalkategorie, usw. sind ohnehin eine Selbstverständlichkeit. Sie betreffen ganz typisch die innergerichtliche organisatorische Führung und Feinmechanik und gehen damit über eine Oberaufsicht hinaus. Das im Rahmen der direkten Aufsicht eines Obergerichts über die administrativ unterstellten Gerichte entwickelte Modell lässt sich daher bei einer Einführung des Globalbudgets nicht auf das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesgericht übertragen.

4. Das Verhältnis zu den anderen Staatsgewalten

4.1 Verfassungsrechtliche Situation

Art. 188 BV hält einige wichtige Eckpfeiler für die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesgerichts fest: Das Bundesgericht ist gemäss dieser Verfassungsbestimmung die oberste rechtsprechende Behörde des Bundes (Absatz 1); das Gesetz bestimmt die Organisation und das Verfahren (Absatz 2); das Bundesgericht bestellt seine Verwaltung (Absatz 3). Innerhalb der Judikative steht das Bundesgericht somit an der Spitze³⁵ und im *Gewaltengefüge* als einzige richterliche Behörde auf der Ebene des Bundesrates³⁶. Als oberste rechtsprechende Behörde nimmt es im System der Gewalten eine andere Stellung ein als die ihm nachgeordneten Gerichte des Bundes, deren Rechtsprechung es im Instanzenzug kontrolliert. Die Justizreform ändert daran nichts. Das Konzept des Bundesrates für die Totalrevision der Bundesrechtspflege hat die überlieferte Struktur mit dem Bundesgericht als einzigem obersten Gericht des Bundes übernommen und ist vom Parlament in den bisherigen Beratungen (zu Recht) bestätigt worden³⁷.

Zwar sind das Strafgericht und das Verwaltungsgericht des Bundes nur der parlamentarischen Oberaufsicht³⁸, nicht auch der administrativen Aufsicht des Bundesgerichts, unterstellt worden³⁹. Dies ist für diese Gerichte mit einer *erhöhten Verwaltungsautonomie* verbunden, da für sie die direkte Aufsicht entfällt und insoweit nur die Oberaufsicht des Parlaments zum Tragen kommt, die einen anderen Gehalt hat als

35 PHILIPPE MASTRONARDI, Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, N 9 und 17 f. zu Art. 188 BV (Justizreform).

36 PHILIPPE MASTRONARDI (Fussnote 35) N 10 zu Art. 188 BV (Justizreform).

37 PHILIPPE MASTRONARDI (Fussnote 35) N 2 bis 4 zu Art. 188 BV (Justizreform).

38 Strafgerichtsgesetz (SGG) vom 4. Oktober 2002, Art. 3,13, 23, BBI 2002, S. 6493 ff.

39 Das Verwaltungsgerichtsgesetz ist im Zeitpunkt der Redaktion dieses Beitrages vom Parlament zwar noch nicht verabschiedet. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass dem Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen weniger Autonomie zugestanden wird als dem bedeutend kleineren Bundesstrafgericht in Bellinzona.

die direkte Aufsicht⁴⁰. Für die Stellung innerhalb der Staatsgewalt ist einzig die Stellung in der Rechtsprechung bzw. im Instanzenzug massgeblich. Dass die unteren Gerichte in gewissen Fragen bzw. Rechtsgebieten endgültig entscheiden, ist normal und bleibt insoweit ohne Einfluss auf ihre Stellung. Auch untere kantonale Gerichte entscheiden bestimmte Fragen endgültig, ohne dass dies an ihrer Stellung im kantonalen Justizgefüge etwas änderte. Im Übrigen lässt der Wortlaut von Art. 188 Abs. 1 BV diesbezüglich an Klarheit nichts zu wünschen übrig.

Mit der Justizreform, die von Volk und Ständen am 12. März 2000 angenommen, aber noch nicht in Kraft gesetzt worden ist, wird die Unabhängigkeit des Bundesgerichts durch die Bestimmung verstärkt, dass sich das Gericht selbst verwaltet (Art. 188 Abs. 3 BV)⁴¹. Das heutige Recht, die eigene Verwaltung selber zu bestellen, wird durch ein eigentliches *Selbstverwaltungsrecht* abgelöst. Dieses schliesst die Finanzautonomie⁴², bzw. das Recht, das Budget direkt beim Parlament zu verlangen, mit ein. Die Finanzautonomie findet ihr Korrelat in der direkten Rechenschaftspflicht in Finanzfragen gegenüber dem Parlament⁴³. Dem Bundesrat steht in Bezug auf Budgeteingaben und Nachtragskreditbegehren des Bundesgerichts kein Korrekturrecht mehr zu⁴⁴. Was heute de facto im Verfahrensprotokoll vom 1. Mai 1998 zwischen dem Bundesrat und dem Bundesgericht festgehalten ist, wird durch die verfassungsrechtliche Bestimmung auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Dementsprechend hat das Parlament dem Bundesgericht im Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000⁴⁵ und im Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998⁴⁶ das Recht zum Erlass eigener Ausführungsbestimmungen zugestanden, die vom Bundesgericht genutzt worden sind.⁴⁷ Das neue Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, das im Dezember 2003 in Kraft treten soll, widmet dem Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesgericht einen eigenen Titel, gewährleistet dem Gericht das Gehör in den Räten sowie den Kommissionen und gibt ihm einen gesetzlichen Anspruch auf Stellungnahme, wenn Erlassentwürfe der Kommissionen seine Zuständigkeiten, Organisation oder Verwaltung betreffen. Dem Bundesgericht wird das Recht und die Pflicht übertragen, Budget und Rechnung nicht nur in den parlamentarischen Kommissionen, sondern auch im Plenum der eidgenössischen Räte selber zu vertreten⁴⁸. Auf dem Weg zur wirklichen Selbstverwaltung fehlt dem Bundesgericht mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes nur noch das Globalbudget,

40 Ebenso sehr wie sich die parlamentarische Oberaufsicht von der Aufsicht unterscheidet, welche die Regierung über die Verwaltung ausübt (MASTRONARDI (Fussnote 35) N. 5 zu Art. 169 BV).

41 ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage Zürich 2001, S. 490.

42 PHILIPPE MASTRONARDI (Fussnote 35) N 10 zu Art. 188 BV, N 35 zu Art. 188 BV (Justizreform).

43 Gemäss Art. 8 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0) unterstehen die eidgenössischen Gerichte schon heute der Finanzaufsicht durch die Eidgenössische Finanzkontrolle, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung dient.

44 Botschaft (Fussnote 5) S. 4279; MASTRONARDI (Fussnote 32) N 35 zu Art. 188 BV (Justizreform).

45 SR 172.220.1, siehe Art. 3 Abs. 1 lit. e sowie Art. 37 Abs. 2.

46 SR 152.1; siehe Art. 1 Abs. 3.

47 Personalverordnung des Bundesgerichts (PVBger) vom 27. August 2001, SR 172.220.114, Verordnung des Bundesgerichts zum Archivierungsgesetz vom 27. September 1999, SR 152.21.

48 Art. 162 Abs. 2 und 4 ParlG, BBl 2002 S. 8160 ff., 8205.

von welchem die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle in ihrem Bericht über das moderne Management der Justiz ausgeht⁴⁹ und ausführlich diskutiert⁵⁰.

4.2 Oberaufsicht des Parlaments: Standpunkte der GPK und des Bundesgerichts

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle untersucht im Bericht über die Positionen in der Rechtslehre ausführlich die unterschiedlichen Begriffe der Oberaufsicht (ex post Aufsicht und Trendkontrolle – enger Begriff der Oberaufsicht mit Konzentration auf die formelle Regelmässigkeit, erweiterter Oberaufsichtsbegriff in Bezug auf die Justizverwaltung und den äusseren Geschäftsgang sowie punktuell nochmals erweiterter Oberaufsichtsbegriff in Bezug auf besonders schwere richterliche Pflichtwidrigkeiten und erweiterte Informationsrechte)^{51 52}. Die Oberaufsicht des Parlaments über das Bundesgericht kann aber vor allem auf eine langjährige Praxis zurückblicken. Diese ist im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002 ausführlich dargestellt. Die GPK weist schliesslich auf die Erfahrung hin, dass sich die Tragweite der Oberaufsicht nicht ein für allemal definieren lasse⁵³.

Das Bundesgericht hat zu diesem Bericht am 10. Dezember 2002 ausführlich Stellung genommen. Im Geschäftsbericht 2002 hat es diese zusammengefasst: Hinsichtlich der Höchstgerichte hat es sich dabei über die vertikale Aufsichtsstruktur hinaus für eine horizontale und gleichberechtigte Partnerschaft ausgesprochen. Die parlamentarische Kontrolle hat nach Auffassung des Bundesgerichts die äussere Geschäftsführung des Bundesgerichts zum Gegenstand, der durch den Ausschluss jeder Urteilskontrolle zwingend begrenzt wird. Zu diesem äusseren Geschäftsgang gehört auch die Überwachung der Funktionsfähigkeit des Gerichts, namentlich die Verhinderung strukturell bedingter, allgemeiner Verzögerungen in der Bewältigung der Geschäftslast. In diesem Bereich ist das Parlament ohne weiteres weisungsbefugt. Soweit das Parlament auch Aufsichtsbeschwerden im Einzelfall wegen behaupteter Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung sowie wegen Verletzung von Verfahrensgrundsätzen materiell behandelt hat, wird mindestens die Grauzone erreicht, die zur Rechtsprechung und damit zum garantierten Unabhängigkeitsbereich des Gerichts überleitet. Wegen des Gebots der richterlichen Unabhängigkeit, auf deren Gewähr ein verfassungsmässiges Individualrecht besteht, sind der Aufsicht gegenüber dem Bundesgericht engere Grenzen gesetzt als jener über die Exekutive.

Der horizontale Bereich des Zusammenwirkens von Rechtsetzung und richterlicher Rechtsanwendung erfordert dagegen Meinungs austausch, Anregungen und Diskussionen, in denen auch Kritik ihren Platz hat. Das Parlament soll die Tendenzen der

49 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Fussnote 19) S. 7644 (Einleitung).

50 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (Fussnote 19) S. 7656 ff. Siehe dazu auch Ziffer 3.8.

51 Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. März 2002 zur Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht über die Gerichte – Positionen in der Rechtslehre, BBI 2002 7690 ff., insbesondere 7720 f.

52 Zu Fragen der Justizaufsicht unter dem Aspekt der Unabhängigkeit siehe insbesondere die differenzierte Darstellung bei REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Habilitationsschrift, Bern 2001, S. 291–310.

53 Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. Juni 2002, BBI 2002 S. 7625 ff., 7631.

Rechtsprechung ebenso intensiv verfolgen wie das Gericht diejenigen der Rechtsetzung, weil daraus Rückschlüsse auf die jeweils eigene Tätigkeit zu ziehen sind. In diesem horizontalen und gleichgerichteten Zusammenwirken zweier Verfassungsorgane haben Subordination und Weisungsgebundenheit keinen Platz⁵⁴.

Das Bundesstrafgericht und das Bundesverwaltungsgericht als untere richterliche Behörden des Bundes sind im Gefüge der Gewaltenteilung keine eigenständigen Verfassungsorgane und daher den Aufsichtsorganen strukturell stärker untergeordnet als die beiden Höchstgerichte. Dies zeigt sich schon darin, dass sich die Frage der Justizaufsicht ihnen gegenüber kaum stellt, weil diese im Instanzenzug wahrgenommen wird, und dass die Mitglieder dieser Gerichte mangels Magistratenstatus im Sinne der Bundesgesetzgebung (SR 172.121) auch personell einer weitergehenden Aufsicht unterstellt werden dürfen als die Mitglieder des Bundesgerichts.

4.3 Oberaufsicht und direkte Aufsicht und Schlussfolgerungen auf Elemente von New Public Management bzw. WOV

Die Frage, ob Oberaufsicht oder direkte Aufsicht vorliegt, bestimmt den zulässigen Einflussbereich der vorgesetzten Behörde auf das beaufsichtigte Gericht im Nichtrechtsprechungsbereich. Ob eine blossе Oberaufsicht oder eine direkte Aufsicht vorliegt, ist deshalb auch im Rahmen der anwendbaren Instrumente von New public Management bzw. der wirkungsorientierten Verwaltung WOV von entscheidender Bedeutung. Die Unterscheidung von Oberaufsicht und direkter Aufsicht ist demzufolge unter diesem Aspekt näher zu erörtern, zumal im Rahmen der Oberaufsicht des Parlaments über die unteren Bundesgerichte die Konturen teilweise verwischt zu werden drohen.

Oberaufsicht ist wie erwähnt das Instrument des Parlaments, mit welchem es den äusseren Geschäftsgang der Gerichte und deren Funktionsfähigkeit überwachen kann, namentlich um strukturell bedingte allgemeine Verzögerungen in der Bewältigung der Geschäftslast zu verhindern. Diese Oberaufsicht findet ihre Grenze nicht nur im absoluten Verbot, im Einzelfall oder durch generelle Weisungen in die Rechtsprechung einzugreifen, sondern auch im Verbot, den Verwaltungsbereich der Gerichte in einer Art und Weise zu beeinflussen, dass sich dies direkt auf die Rechtsprechung auswirkt. Zielvorgaben für die Behandlungsdauer von bestimmten Rechtsfällen, Kernindikatoren zur Leistungserbringung nach dem Vorbild der Zürcher Gerichte, welche die Erledigungsquotienten mit vorgegebenen Prozentsätzen innert bestimmter Zeitvorgaben verknüpfen, Vorschriften über die Art der Triage der Fälle durch das Gericht (summarisches oder ordentliches Verfahren), über die Zuteilung der Fälle und den internen Ablauf der Verfahren oder die Organisation und die Zusammenarbeit der Dienste mit den Gerichtsabteilungen, usw., sind im Rahmen der Oberaufsicht

⁵⁴ Vgl. in diesem Sinne schon ganz ähnlich KURT EICHENBERGER, Unabhängigkeit und Bindungen des Richters, in: Sonderheiten und Schwierigkeiten der richterlichen Unabhängigkeit in der Schweiz, ZSR-Beiheft 12 1990 S. 57 ff., 64 f., wonach das Parlament eine weitaus reichere Funktion habe als die Aufsicht wie ein schulmeisterlicher Inspektor wahrzunehmen. Ziel sei die Bewertung, ob die Gesetzgebung in der Erfahrung der Rechtsprechung taugе oder der Änderung zuzuführen sei. Mit dem Blick auf die Gesetzesbewahrung werde die heute oft geforderte Gesetzeseffizienzkontrolle ermöglicht. Im Übrigen treffen die teilweise bissigen Kommentare dieses Autors jedenfalls auf das heutige Verhältnis zwischen Geschäftsprüfungskommissionen und Bundesgericht kaum zu.

unzulässig⁵⁵. Leistungsvorgaben für Richter und Gerichtsschreiber haben unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsprechung und scheiden daher aus dem Massnahmenkatalog der Oberaufsichtsbehörde zum vornherein aus. Die Dienstleistungsqualität wird an einem Gericht zur Hauptsache an der Raschheit und der Qualität der Urteile zu messen sein. Auch insoweit fallen eigentliche Vorgaben der Oberaufsichtsbehörde nicht in Betracht.

Zulässig ist seitens des Parlaments eine Überprüfung, ob die Gerichte über die nötigen Kontrollinstrumente verfügen, sowie eine allgemeine *indirekte* Beeinflussung der Rechtsprechungstätigkeit, soweit diese Beeinflussung mit der parlamentarischen *Ressourcensteuerung* untrennbar verknüpft ist. Wieviel Personal und Finanzmittel das Parlament einem Gericht zugesteht, wirkt sich notgedrungen auch auf die Entscheidungsfindung und die Qualität der Urteile aus. Ebenso kann zur Oberaufsicht in Bezug auf den Verwaltungsbereich unter Umständen die Feststellung gewisser offenkundiger, in die Augen springender Mängel in der Wirtschaftlichkeit (Verhältnis zwischen vorgegebenen und tatsächlichen Kosten), in der Effizienz (Verhältnis zwischen Mittelaufwand und Ergebnis) sowie in der Effektivität (Verhältnis der zu erbringenden zur erbrachten Leistung) gehören⁵⁶. Teilweise schimmert allerdings bereits wieder die heikle Abgrenzung zur Rechtsprechungstätigkeit durch. Ganz besonders gilt dies für

55 Vgl. dazu RAINER SCHWEIZER, Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission, AJP 2001 S. 661 ff. Einen Verwaltungsvorbehalt der Justiz, ein Reservat der Eigenverantwortung des Gerichts zur Wahrung der unabhängigen Entscheidungsfindung muss nach diesem Autor namentlich gewährleistet werden für Fragen der materiellen und personellen Intensität der Fallbehandlung, der organisatorischen Abwicklung der Fälle (dem sog. Case-flow-Management), der Beurteilung der präjudiziellen Tragweite der Entscheidungen sowie bezüglich der Informationsverwaltung und der Publizität der Justiz (S. 664).

56 Vgl. dazu PAUL RICHLI, Zu den Entfaltungsmöglichkeiten des New Public Managements in der Verwaltungsrechtspflege, in: Zentralblatt 1997 S. 289 ff., insbesondere 292.

Gemäss Art. 170 BV sorgt die Bundesversammlung dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Art. 27 Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002 (BBl 2002 S. 8160 ff.) überträgt die Aufgabe den vom Gesetz bezeichneten Organen der Bundesversammlung. Der gleiche Prüfungsgedanke wird in Art. 26 ParlG über die Oberaufsicht wie folgt konkretisiert:

Art. 26 Oberaufsicht

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäfte des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Bundesaufgaben.

² [...]

³ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

- a. Rechtmässigkeit;
- b. Ordnungsmässigkeit;
- c. Zweckmässigkeit;
- d. Wirksamkeit;
- e. Wirtschaftlichkeit.

⁴ Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheidungen ist ausgeschlossen.

Gemäss Art. 52 ParlG üben die Geschäftsprüfungskommissionen die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Art. 26 Abs. 1, 3 und 4 aus und legen den Schwerpunkt ihrer Prüfungstätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit. Art. 26 und 52 ParlG differenzieren nicht zwischen der Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und das Bundesgericht. Sie schliessen aber auch nicht aus, dass die Unterschiede in der Unabhängigkeit von Bundesrat, Bundesverwaltung und Bundesgericht eine unterschiedliche Ausgestaltung der Oberaufsicht zur Folge haben. Zur entscheidenden Frage der Prüfungsdichte im Rahmen der Oberaufsicht – vor allem im Verhältnis zur Justiz – schweigen sich sowohl Verfassung als auch Gesetz aus.

die sogenannte Service-Qualität (Verhältnis der tatsächlichen zur geschuldeten Qualität). Wenn offenkundige Mängel daran gemessen werden, ob der Mitteleinsatz im Verhältnis zur erwarteten Qualität der Urteile zu hoch ist, wird auf der einen Seite der Gleichung der den Gerichten vorbehaltene Rechtsprechungsbereich gemessen. Zurückhaltung ist daher im Rahmen der Oberaufsicht oberstes Gebot⁵⁷. Unzulässig wäre jede über die Feststellung offenkundiger Mängel hinausgehende direkte Einflussnahme über die Ressourcen auf die interne organisatorische und verwaltungsmässige Steuerung des Gerichts.

Ob die Gerichte neben der Schärfung des Kostenbewusstseins einem wirklichen Kosten- und Effizienzdruck ausgesetzt werden sollen bzw. dürfen, erweckt im Hinblick auf die Qualität der Urteile ebenfalls Bedenken⁵⁸. Wohl scheinen blosse Verbesserungswünsche des Parlaments an das Gericht bezüglich der Geschäftsabwicklung als erlaubt. Ein Weisungsrecht des Parlaments ergibt sich daraus aber nicht. Deshalb ist auch eine gewisse Zurückhaltung bei der Kritik der Geschäftstätigkeit der Gerichte angezeigt⁵⁹.

Im Rahmen einer *direkten Aufsicht* einer vorgesetzten Gerichtsbehörde über administrativ unterstellte Gerichte können Verwaltungsvorschriften mit direkter oder indirekter Wirkung auf die Rechtsprechung dagegen ohne weiteres als Steuerungsmittel eingesetzt werden. Administrative, organisatorische und ressourcenmässige Vorgaben sind unbedenklich, ja folgerichtig, wenn sie von einer Justizbehörde ausgehen, welche die Entscheidungen eines unteren Gerichts im Instanzenzug zu überprüfen hat. Gerichte sind nicht per se kontrollfrei. Gebannt werden muss einzig die Gefahr, dass eine andere Staatsgewalt über diese Bereiche direkten oder einen über das Unerlässliche der Oberaufsicht hinausgehenden indirekten Einfluss auf die Rechtsprechungstätigkeit nimmt. Soweit das untere Gericht letztinstanzlich entscheidet, ist ihm für den entsprechenden Bereich auch im Rahmen der direkten Aufsicht eine grössere allgemeine Steuerungsautonomie zu belassen und seitens der oberen Justizbehörde vermehrte Zurückhaltung angebracht. Im Übrigen ist unter allen Umständen die richterliche Unabhängigkeit der unteren Gerichte in der Entscheidung der Einzelfälle zu wahren.

Zusammenfassend bestehen zwischen Oberaufsicht und Aufsicht wesentliche Unterschiede⁶⁰. Oberaufsicht des Parlaments und direkte administrative Aufsicht durch eine Justizbehörde über andere Gerichte können einander bezüglich Intensität und Ausgestaltung nicht gleichgesetzt werden. Entgegen der Auffassung der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates⁶¹ unterscheidet sich die Oberaufsicht des Parlaments über die Gerichte auch von jener über die Verwaltung. Entscheidend ist

57 Vgl. ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, (Fussnote 41) S. 445 N. 1545, die eine „besondere Zurückhaltung“ verlangen. Vgl. auch S. 490, wonach sich die parlamentarische Oberaufsicht „weitgehend“ auf den äusseren Geschäftsgang beschränkt.

58 PAUL RICHLI (Fussnote 56), S. 298; vgl. auch ALAIN WURZBURGER, Haute surveillance du Parlement sur la justice, in: Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, November 2002, S. 11.

59 RAINER SCHWEIZER (Fussnote 55) S. 664.

60 Ebenso ANDREAS LIENHARD, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002 S. 1163 ff., Fussnote 85 mit zahlreichen Hinweisen.

61 Bericht GPK-S (Fussnote 53) BBl 2002 S. 7633.

insoweit nicht die Frage, ob das Parlament konkrete Entscheidungen aufheben bzw. nicht aufheben kann, sondern vielmehr, dass nur für die Gerichte ein verfassungsmässig verbrieftes Unabgängigkeit besteht⁶². Dieser Unabgängigkeitsanspruch ist auch im Verwaltungsbereich zu beachten, soweit sich eine Einflussnahme des Parlaments auf die Rechtsprechung auswirken könnte. Dementsprechend entfallen bei der parlamentarischen Oberaufsicht die entsprechenden New–Public–Management–Elemente. Dies gilt auch für die neuen unteren Bundesgerichte. Mit der blossen Unterstellung dieser Gerichte unter die parlamentarische Oberaufsicht hat das Parlament gleichzeitig auf eine allfällige Anwendung der Führungsinstrumente einer direkten Aufsicht gegenüber diesen Gerichten verzichtet. Auch die unteren Bundesgerichte werden die notwendigen Führungsdaten somit nur im Rahmen ihrer Organisationsautonomie und im eigenen Interesse erheben, aber wie das Bundesgericht keiner vorgesetzten Behörden vorlegen müssen.

4.4 Der Geschäftsbericht des Bundesgerichts

Der Geschäftsbericht des Bundesgerichts dient der Wahrung der Oberaufsicht durch das Parlament und besteht aus drei Teilen: Einem allgemeinen Teil, einem Rechtsprechungsteil und dem Statistikteil. Dem Statistikteil hat die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle in ihrem Bericht vom 10. August 2001 besonderes Augenmerk gewidmet. Darauf wurde im Rahmen dieses Beitrages bereits eingegangen⁶³.

Der allgemeine Teil enthält wichtige Informationen zur Organisation sowie Verwaltung des Gerichts und erlaubt, deren Entwicklung von Jahr zu Jahr zu verfolgen. Die wesentlichen Eckdaten (zum Beispiel Personalbestand, Umfang des Beizugs der Ersatzrichter, Rechnungsbetrag des Gerichts inklusive Verluste) werden ebenso aufgeführt wie alle wichtigen Neuerungen und Problemfelder in der Organisation und Verwaltung (von Personal– über Bau– und Informatikfragen bis hin zur Informations– und Publikationspolitik). Dabei geizt das Bundesgericht nicht mit Angaben, sondern betreibt im Sinne der Vertrauensbildung eine aktive Informationspolitik. Dieser Teil des Geschäftsberichts ist für das Parlament ebenso wichtig wie die Geschäftszahlen im Statistikteil, wenn es sich ein Bild über die Arbeits– und Funktionsweise des Bundesgerichts verschaffen will.

Der Rechtsprechungsteil wurde im Jahre 1968 auf Wunsch der Geschäftsprüfungskommission aufgenommen und hat vorab informativen Charakter. Er zeichnet die Entwicklung der Rechtsprechung in einigen wichtigen Bereichen nach. Erwähnt werden insbesondere Urteile, die von allgemeinem oder für das Parlament von speziellem Interesse sind, beispielsweise weil darin auf Mängel, Lücken oder Unsicherheiten in der Gesetzgebung hingewiesen wird. Dieser Teil des Geschäftsberichts dient nicht der Oberaufsicht des Parlaments, sondern dem Gespräch zwischen gleichberechtigten Partnern im horizontalen Bereich des Zusammenwirkens von Rechtsetzung und richterlicher Rechtsanwendung, um Rückschlüsse auf die jeweils eigene Tätigkeit ziehen zu können. Erfahrungsgemäss widmen die Geschäftsprüfungskommissionen

62 Art. 30 BV als individueller grundrechtlicher Anspruch sowie Art. 191c BV in der Fassung vom 8. Oktober 1999 als Organisationsgrundsatz im Sinne einer besonderen Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Vgl. auch Art. 21 Abs. 3 OG, wonach das Bundesgericht von Amtes wegen über seine Zuständigkeit entscheidet und innerhalb seiner richterlichen Tätigkeit nur dem Gesetz unterworfen ist.

63 Vgl. dazu vorne 3.1.

diesem Teil grosse Aufmerksamkeit.

5. Stellungnahme zu den Tagungsthesen

These 1:

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

Dieser These wird vollumfänglich zugestimmt.

Dass gemäss einer Unterthese für die obere Justizbehörde ersatzweise eine Selbst-Steuerung mit Leistungsstatut möglich ist, ist wohl richtig, zeigt aber vor allem die Grenzen von WOV bzw. New Public Management im Justizbereich auf. Diese Hilfskonstruktion ist nur notwendig, weil wegen der verfassungsmässig garantierten Unabhängigkeit die Steuerung mit verbindlichen Wirkungs- oder Leistungsvorgaben bei einer oberen Justizbehörde versagt. Es lässt sich trefflich fragen, welchen Sinn ein solches Leistungsstatut unter diesen Umständen haben soll. Über die verfügbaren Mittel bestimmt die Oberaufsichtsbehörde – das Parlament – aufgrund der Budgeteingaben und der dazugehörigen Erläuterungen des Gerichts ohnehin. Dass die eingehenden Fälle in möglichst guter Qualität und innert bestimmter Fristen erledigt werden müssen, versteht sich von selbst. Die Feinsteuerung steht dabei allein dem Gericht zu. Reichen die Mittel nicht aus, um diese selbstgesetzten Ziele zu erreichen, wird dies im Rahmen eines Nachtragskredits oder beim nächsten Budget thematisiert. In diesem Prozess findet somit ebenso ein gegenseitiger Austausch statt wie beim Bestimmen eines Leistungsstatuts. Das letzte Wort hat hinsichtlich der zur Verfügung gestellten Mittel in beiden Fällen das Parlament. Was bringt da ein Leistungsstatut mehr hervor als einen Papiertiger? Im Gegenteil besteht die Gefahr, dass das Gericht ihm vorbehaltenen Regelungen in einem Statut preis geben könnte, um im Rahmen einer Vereinbarung grössere Mittel zu erhalten. Die gegenseitigen Kompetenzen könnten dadurch verwischt werden.

These 2:

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

Diese These ist richtig und gilt nur unter der Voraussetzung der Hauptthese 1. Nur eine obere Justizbehörde kann im Rahmen der direkten administrativen und organisatorischen Aufsicht Wirkungs- und Leistungsvorgaben machen und zwar nur für Gerichte, Abteilungen und Kammern, nicht dagegen für einzelne Richter der unteren Instanz. Vorgaben für einzelne unterinstanzliche Richter wären nicht stufengerecht und zögen deren Unabhängigkeit in Mitleidenschaft. Mit dem Verzicht auf eine Aufsicht über die neuen unteren Bundesgerichte in Bellinzona und St. Gallen hat der Bund auf solche Steuerungsinstrumente in Bezug auf diese Gerichte, Abteilungen und Kammern verzichtet.

These 3:

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

Diese These scheint eher zu weit zu gehen. In einer gesetzlich geregelten direkten administrativen und organisatorischen Aufsicht eines oberen Gerichts über untere Gerichte darf das Recht zu solchen Vorgaben als inbegriffen gelten. Es genügt, wenn im Gesetz eine entsprechende Aufsicht klar vorgesehen ist und diese Aufsicht der Verfassung nicht widerspricht.

These 4:

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

Kostendeckungsgrade sind als Zielvorgaben nicht nur problematisch, sondern überhaupt unzulässig (vgl. dazu vorne Ziffer 3.4).

These 5:

„WOV in der Justiz bedingt eine vermehrte Kundinnen- und Kundenorientierung der Justiztätigkeit.“

Weshalb WOV eine vermehrte Kundenorientierung der Justiztätigkeit bedingen soll, ist nicht ersichtlich. Richtig ist, dass Kundenorientierung, soweit damit Anstand, Freundlichkeit, Erreichbarkeit der zuständigen Mitarbeiter, sachkundige Auskünfte und rasche Antworten gemeint sind, in jedem Fall und unabhängig von WOV notwendig sind. Diese Anforderungen sind selbstverständlich, aber nur mit ständigem Bemühen und dauernden Anpassungen zu erreichen. An jedem Gericht findet sich wohl ein Mitarbeiter, der diesen Anforderungen nicht genügt. Es ist dauernde Aufgabe der Vorgesetzten, diese Grundsätze durchzusetzen. Völlig verfehlt wäre es, eine Kundenorientierung nur jenen Gerichten zuzuschreiben, die sich zu WOV bekennen oder „Kundenumfragen“ durchgeführt haben. Abzulehnen sind so genannte Express-Schalter⁶⁴. Für die Fallbehandlung müssen objektive Kriterien massgeblich sein⁶⁵. Die von den Kunden erwartete Fairness schliesslich ist eine der Grundanforderungen gerichtlicher Verfahren und richterlicher Verhaltensweisen.

64 Vgl. dazu PAUL RICHLI (Fussnote 56) S. 299 f.

65 Es versteht sich von selbst, dass beispielsweise Haftentlassungsgesuche entsprechend den Anforderungen der EMRK rasch zu behandeln sind. Droht am Folgetag eine Versteigerung, so entscheidet das Gericht über die SchKG-Beschwerde selbstverständlich sofort, bzw. ordnet die aufschiebende Wirkung an. Auch in komplexen Fällen muss das Gericht in der Lage sein, rechtzeitig zu entscheiden, wenn sonst ein nicht wiedergutzumachender Schaden droht. So entschied die I. Öffentlichrechtliche Abteilung im Verfahren 1A.39/2003 innert 8 Tagen. Die Beschwerde gegen den Entzug der aufschiebenden Wirkung im Verfahren vor dem UVEK ging beim Bundesgericht am 4. März 2003 ein. Trotz komplexer verfahrensrechtlicher Fragen urteilte das Bundesgericht nach raschem Instruktionsverfahren in öffentlicher Sitzung bereits am 12. März, da mit der Aussaat des gentechnisch veränderten Weizens spätestens am 15. März begonnen werden musste und mit einem späteren Entscheid unwiderrufliche Tatsachen geschaffen worden wären.

These 6:

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

Diese These scheint zu absolut formuliert. Richtig ist, dass einzelne Aspekte von WOV die Qualität der richterlichen Arbeit berühren. Soweit dies der Fall ist, stellt sich jedoch sogleich die Frage nach der Grenze von WOV, da sich mit der Überprüfung der richterlichen Qualität immer auch die Frage der Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit stellt (vgl. dazu vorne Ziffer 4.3).

These 7:

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

Diese These ist nur für die Richter uneingeschränkt richtig. Soweit auch die Gerichtsschreiber mit dieser Umschreibung der Rechtsprechungsfunktion gemeint sind, sind Leistungslohn und Leistungsprämien zulässig und am Bundesgericht eingeführt.

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.“

Diese These sollte anders formuliert werden: „Je nach Organisationsstand eines Gerichts kann der Nutzen von WOV grösser oder kleiner sein“. Die Führung ist in jedem Gericht einer der zentralen Belange. Soweit das Kollegialprinzip und die gesetzlichen Prärogativen für den Gerichtspräsidenten dies erlauben, kann WOV interessante Gesichtspunkte zur Verbesserung der Führungsstruktur beisteuern. In der einschlägigen Literatur ist dem Autor dieses Beitrages diesbezüglich allerdings nichts Allgemeingültiges bekannt. Übliche Führungsstrukturen aus Verwaltung und Wirtschaft lassen sich nicht ohne weiteres in einem Gericht implementieren.

Richtig ist dagegen, dass WOV mithelfen kann, die Transparenz zu erhöhen. Auch diesbezüglich ist WOV allerdings nicht als neue Errungenschaft zu betrachten. Hinsichtlich der Kostentransparenz gelten die Einschränkungen, die unter Ziffer 3.4 angebracht worden sind. Vollkostenrechnungen pro Fall sind untauglich und unzulässig.

These 9:

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

Diese These mag in bestimmten Fällen stimmen. In anderen Fällen hat WOV überhaupt nichts ausgelöst. Organisationsentwicklungsprozesse und strukturelle Anpassungen sind bei manchen Gerichten wie dem Bundesgericht seit Jahrzehnten bekannt. WOV bietet einige zusätzliche Anregungen.

Folgerung 1:

"WOV kann mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden."

Diese These stimmt. Die Einschränkungen überwiegen allerdings oft den Einsatzbereich. Den WOV ist nicht für die Justiz konzipiert. Übernommen werden können vor allem Elemente, die mit WOV nicht neu erfunden worden sind. Der Nutzen von WOV liegt insoweit vor allem im ausgelösten Bewusstseinsprozess.

Folgerung 2:

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

Diese These ist an sich richtig. Inwieweit ein eigenes WOV-Steuerungsmodell für die Gerichte überhaupt notwendig ist, ist allerdings eine ganz andere Frage. Entscheidend ist, dass geführt, wirksam organisiert und die Prozessbeteiligten ernst genommen und korrekt behandelt werden. Ob dabei ein praktischer Ansatz oder eine bestimmte Organisationslehre gewählt wird, ist nebensächlich

Korrespondenznummer 9.3.4