

Justizforschung

Schriftenreihe herausgegeben von
Andreas Lienhard/Daniel Kettiger/Yves Emery/Philip Langbroek/Georg Lienbacher

Justiz zwischen Management und Rechtsstaat

Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt
«Grundlagen guten Justizmanagements in der
Schweiz»

Herausgeber:
Andreas Lienhard
Daniel Kettiger



Stämpfli Verlag



Nomos



Jan Sramek Verlag

Die vorliegende Publikation umfasst die konsolidierten Ergebnisse des vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten interdisziplinären Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz». Sie beinhaltet Beiträge, welche zentrale Bereiche der Justizorganisation betreffen: Einerseits werden staatsrechtliche und staatspolitische Grundfragen zur Aufsicht und zum Persönlichkeitsschutz thematisiert. Andererseits finden sich Erkenntnisse zum Umfeld der Justiz und zu den Ressourcen mit Fokus auf die Geschäftslastbewirtschaftung. Sie setzt sich ausserdem mit der Qualität an Gerichten sowie mit der Thematik der Organisation und des Richterbilds beziehungsweise der Gerichtskultur auseinander. Eine Würdigung mit weiterem Forschungsbedarf umrahmt die Publikation.

Justiz zwischen Management und Rechtsstaat

Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz»

Herausgeber:

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard und Mag. rer. publ. Daniel Kettiger

Autorinnen und Autoren:

Stephan Aerschmann; Giovanni Biaggini; Peter Bieri; Lorenzo G. De Santis; Lorenzo Egloff; Angela Eicher; Yves Emery; Mirjam Frey Haesler; Daniel Kettiger; Regina Kiener; Nadine Küng; Philip Langbroek; Andreas Lienhard; Michele Luminati; Andreas Müller; Catherine Reiter; Stefan Rieder; Anna Rüefli; Kuno Schedler; Benjamin Schindler; Christof Schwenkel; Sandra Taal; Mandy van der Velde; Mirjam Westenberg; Daniela Winkler



Stämpfli Verlag



Nomos



Jan Sramek Verlag

Die Publikation wurde im Rahmen des Forschungsprojekts «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» (www.justizforschung.ch) erstellt.

Mit freundlicher Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Ursula Wirz-Stiftung.



SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
ISBN 978-3-8487-3164-0

© Jan Sramek Verlag KG, Wien
ISBN 978-3-7097-0104-1

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2016

Dieses Werk ist in unserem Buchshop unter www.staempfliverlag.com erhältlich.

ISBN Print 978-3-7272-7671-2

ISBN Judocu 978-3-0354-1286-4

ISBN E-Book 978-3-7272-5932-6



Vorwort

Die Gerichtsbarkeit ist vielfältigen neuen Herausforderungen ausgesetzt. Steigende Geschäftszahlen und komplexere Gerichtsfälle bei knapper werdenden Finanzen sind an erster Stelle zu nennen. Die Arbeit der Gerichte wird überdies verstärkt hinterfragt – nicht nur von den Prozessparteien, sondern auch von den Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden sowie von den Medien. Ferner stehen Gerichte vermehrt im Wettbewerb mit alternativen Streitbeilegungsmechanismen. Die Gerichtsbarkeit muss sich dementsprechend gut organisieren, um die Rechtsprechung auch inskünftig nachhaltig zu gewährleisten.

Die Gerichtsverwaltung – also das Management der Justiz – war in der Schweiz indessen bisher kaum erforscht. Im Rahmen eines grösseren Forschungsprojekts sollten deshalb verschiedenen Aspekte des Justizmanagements aus der Sicht unterschiedlicher Disziplinen ergründet werden. Der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) bestätigte den Forschungsbedarf und stellte die Grundmittel für zwölf Dissertationsprojekte und zwei weitere Studien bereit. Als Sinergia-Projekt „Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz“ wurde die Grundlagenforschung an den sechs Universitäten Bern, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Utrecht (Niederlande) und Zürich betrieben und nach vier Jahren erfolgreich abgeschlossen.

Ermöglicht hat dies das Engagement vieler Beteiligter, denen an dieser Stelle gedankt sei: Vorab dem wissenschaftlichen Nachwuchs, der sich auf eine gemeinsame Forschungsfrage eingelassen und die Forschung unter umsichtiger Betreuung der Teilprojektleitenden zielgerichtet vorangetrieben hat. Dank gebührt im Weiteren der Gerichtsbarkeit selbst: In zahlreichen Forschungsarbeiten konnten in Umfragen und Gesprächen empirische Grundlagen gewonnen werden, was ohne die Mitwirkung von Angehörigen der Justiz nicht möglich gewesen wäre. Von grossem Wert war überdies der rege und auch praxisbezogene Austausch mit dem wissenschaftlichen Beirat unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Arnold Marti. Für die professionelle Unterstützung der Leitung dieses Forschungsprojekts zu danken ist Daniela Winkler, welche auch bei der internationalen Vernetzung des Projekts insbesondere im Rahmen der European Group of Public Administrati-

on (EGPA) mitwirkte. Support fand sie bei Fabiane Reber und Rico Torri, welche auch bei der Finalisierung dieser Publikation verdienstvolle Arbeit leisteten. Der Stämpfli-Verlag zeigte spontan Interesse an der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse – gedankt sei dafür Stephan Grieb und Christa Escher.

Bern, im Februar 2016

Die Herausgeber und Gesamtprojektleiter

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis.....	IX
1 Einleitung	1
2 Staatsrechtliche und staatspolitische Grundfragen (Querschnittsprojekt).....	13
3 Umfeld (Teilprojekt 1).....	35
4 Ressourcen (Teilprojekt 2).....	57
5 Prozesse (Teilprojekt 3).....	77
6 Organisation (Teilprojekt 4).....	103
7 Kultur (Teilprojekt 5).....	129
8 Gesamtwürdigung und Ausblick.....	161
Literaturverzeichnis.....	179
Dokumentenverzeichnis.....	213
Anhang	215

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage: Die Justiz im Kontext von Managementmodellen	1
1.1.1 Entwicklungspfade des Justizmanagements	1
1.1.2 Von der Justizverwaltung zum Justizmanagement..	4
1.1.3 Justizmanagement im Verfassungskontext.....	7
1.2 Grundsätzliche Ausrichtung des Forschungsprojekts	8
1.2.1 Zielsetzung	8
1.2.2 Forschungsfragen und Methodik	9
1.2.3 Grundannahmen beim Forschungsbeginn	10
1.3 Zu Aufbau und Organisation des Forschungsprojekts	11
2 Staatsrechtliche und staatspolitische Grundfragen (Querschnittsprojekt)	13
2.1 Einleitung	13
2.2 Forschungsarbeiten	16
2.2.1 Best Practices gerichtsinterner Organisation aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht	16
2.2.1.1 Forschungsziel: Best Practices der Rechtsetzung zur gerichtsinernen Organisation	16
2.2.1.2 Methodik.....	16
2.2.1.3 Ergebnis: Kriterienkatalog.....	17
2.2.2 Auswahl und Qualifikation von Richterinnen und Richtern	19
2.2.2.1 Einleitung	19
2.2.2.2 Fragestellung	20
2.2.2.3 Forschungsziel	21
2.2.2.4 Methodik.....	21
2.2.2.5 Ergebnisse.....	22
2.2.3 Bearbeitung von personenbezogenen Daten über Richterinnen und Richter.....	25
2.2.3.1 Fragestellung und Zielsetzung.....	25
2.2.3.2 Methodik: Rechtsdogmatik und Rechtstatsachenforschung	25

2.2.3.3	Ergebnisse.....	25
2.2.4	Aufsicht über die Justiz	29
2.2.4.1	Fragestellung und Zielsetzung.....	29
2.2.4.2	Methodik: Rechtsdogmatik.....	29
2.2.4.3	Ergebnisse.....	30
2.3	Würdigung	32
2.3.1	Folgerungen für das Justizmanagement	32
2.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	34
3	Umfeld (Teilprojekt 1).....	35
3.1	Einleitung.....	35
3.2	Forschungsarbeiten	36
3.2.1	Von der Macht der Zahlen. Wissensproduktion in der kantonalen Justiz (19.-21. Jahrhundert).....	36
3.2.1.1	Fragestellung, Methode und Quellen.....	36
3.2.1.2	Fallbeispiel: Der Kanton Luzern	39
3.2.2	Einfluss kantonaler Justizsysteme auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichte.....	44
3.2.2.1	Ausgangslage.....	44
3.2.2.2	Forschungsziele	45
3.2.2.3	Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung	46
3.2.2.4	Ergebnisse vor dem Hintergrund institutionalistischer und kulturalistischer Ansätze	47
3.3	Würdigung	51
3.3.1	Folgerungen für das Justizmanagement	51
3.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	53
4	Ressourcen (Teilprojekt 2).....	57
4.1	Einleitung.....	57
4.2	Forschungsarbeiten	58
4.2.1	Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirt- schaftung in der schweizerischen Justiz	58
4.2.1.1	Zielsetzung und Fragestellung.....	58
4.2.1.2	Methodik und Aufbau.....	59
4.2.1.3	Ergebnisse.....	60
4.2.2	Methodik von gewichteten Geschäftslaststudien für schweizerische Gerichte	65
4.2.2.1	Ausgangslage.....	65
4.2.2.2	Fragestellung und Zielsetzung.....	66
4.2.2.3	Methodisches Vorgehen	67
4.2.2.4	Ergebnisse.....	68
4.3	Würdigung	73

4.3.1	Folgerungen für das Justizmanagement	73
4.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	75
5	Prozesse (Teilprojekt 3).....	77
5.1	Einleitung	77
5.1.1	Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung für die Justiz	77
5.1.2	Forschungsgegenstand.....	78
5.1.2.1	Übersicht.....	78
5.1.2.2	Qualitätsmanagement und institutionelle Interaktionen.....	78
5.1.2.3	Wissensaustausch als Aspekt von Qualitätsarbeit.....	79
5.2	Forschungsarbeiten	80
5.2.1	Qualitätsmanagement und institutionelle Interaktionsprozesse in der Gerichtsverwaltung.....	80
5.2.1.1	Deutschland	80
5.2.1.2	Die Niederlande.....	83
5.2.1.3	Norwegen	85
5.2.1.4	Schweiz.....	87
5.2.2	Gestaltung des Wissensaustauschs im Gerichtskontext.....	89
5.2.2.1	Ausgangslage.....	89
5.2.2.2	Definition von Wissensaustausch	90
5.2.2.3	Organisatorische Herausforderung	92
5.2.2.4	Forschungsmodell.....	92
5.2.2.5	Datenerhebung.....	97
5.3	Würdigung	97
5.3.1	Ergebnisse und Folgerungen für das Justizmanagement.....	97
5.3.1.1	Qualitätsmanagement und institutionelle Interaktion.....	97
5.3.1.2	Wissensaustausch als Aspekt von Qualitätsarbeit.....	99
5.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	101
6	Organisation (Teilprojekt 4).....	103
6.1	Einleitung	103
6.2	Forschungsarbeiten	104
6.2.1	Gerichte im Spannungsverhältnis multipler Rationalitäten.....	104
6.2.1.1	Ausgangslage und Zielsetzung	104

6.2.1.2	Divergierende Logiken im Bereich des Gerichtsmanagements.....	108
6.2.1.3	Formen institutioneller Komplexität und Handlungsstrategien	110
6.2.2	Fachrichterbeteiligung im Spannungsfeld verfassungsrechtlicher Zielkonflikte	113
6.2.2.1	Zielsetzung und Fragestellung	113
6.2.2.2	Begriff der Fachrichterin und des Fachrichters	116
6.2.2.3	Ziele einer Fachrichterbeteiligung	117
6.2.2.4	Aufgaben der Fachrichterinnen und Fachrichter	119
6.2.2.5	Verfassungsrechtliche Zielkonflikte	120
6.2.2.6	Gesetzgeberischer Umgang mit Zielkonflikten	122
6.2.2.7	Voraussetzungen einer Fachrichterbeteiligung	123
6.3	Würdigung	124
6.3.1	Folgerungen für das Justizmanagement	124
6.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	127
7	Kultur (Teilprojekt 5).....	129
7.1	Einleitung	129
7.2	Forschungsarbeiten	133
7.2.1	Kulturelle Empfänglichkeit der Organisationen der Schweizer Judikative für die Werte des Public Managements.....	133
7.2.1.1	Zielsetzung	133
7.2.1.2	Qualitative Untersuchung	134
7.2.1.3	Quantitative Untersuchung	142
7.2.1.4	Kritische Würdigung	150
7.2.2	Management der Judikative am Beispiel des Schweizerischen Bundesgerichts.....	152
7.2.2.1	Methodik der Forschungsarbeit	152
7.2.2.2	Resultate der qualitativen Analyse	153
7.3	Würdigung	155
7.3.1	Folgerungen für das Justizmanagement	155
7.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	159
8	Gesamtwürdigung und Ausblick.....	161
8.1	Einleitung	161
8.2	Übergreifende Forschungserkenntnisse	162

8.2.1	Justizmanagement in der pluralistischen Justizorganisation	162
8.2.2	Justizmanagement im Kontext des gewalten- teiligen Staatsverständnisses	163
8.2.3	Justizmanagement im Dienste der Recht- sprechung	164
8.2.4	Justizmanagement im Kontext zur (Medien-) Gesellschaft	166
8.3	Forschungsbedarf	167
8.3.1	Besondere Fragen der Justizorganisation	167
8.3.2	Einsatz besonderer Kategorien von Gerichts- personen	168
8.3.3	Umgang mit unterschiedlichen Rationalitäten	168
8.3.4	Qualität und die Frage ihrer Messbarkeit	169
8.3.5	Justiz und ihre Interdependenzen mit anderen Systemen	169
8.4	Reflexion	170
8.4.1	Die Ergebnisse in Lichte der Grundannahmen	170
8.4.2	Relevanz im internationalen Kontext	174
Literaturverzeichnis		179
Dokumentenverzeichnis		213
Anhang		215
Anhang 1: Verzeichnis der Dissertationen und Studien		215
Anhang 2: Verzeichnis der Publikationen aus dem Projekt		217
Anhang 3: Verzeichnis der Beteiligten		221
Anhang 4 zu TP5: Erwartungen verschiedener Justizakteure an eine gute Justiz in der Schweiz		224
Anhang 5 zu TP5: Deskriptive Statistiken, nach beigemessener Bedeutung geordnet (B)		227
Anhang 6 zu TP5: Erklärte totale Varianz		231

1 *Einleitung*

Andreas Lienhard, Daniel Kettiger

1.1 **Ausgangslage: Die Justiz im Kontext von Managementmodellen**

1.1.1 Entwicklungspfade des Justizmanagements

In den 1960er und 1970er Jahren befasste sich die wirtschaftswissenschaftliche Forschung intensiv mit Management, d.h. mit der Frage der Steuerung und Führung von Unternehmen. Angestrebt wurden *theoretische Managementkonzepte*, welche sowohl der komplexen Binnenstruktur von *Unternehmen* wie auch der Einbettung in ein vielschichtiges Umfeld Rechnung tragen konnten. Diese Forschung führte neben Erkenntnissen zu Einzelfragen auch zu eigentlichen Managementmodellen. Das – zumindest im europäischen Raum – bekannteste Managementmodell, das aus diesen Arbeiten hervorging, ist das «*St. Galler Managementmodell*», welches erstmals 1972 veröffentlicht wurde.¹ Da sich solche integrale Managementmodelle durchsetzten, die auf einer wissenschaftlichen Grundlage basieren, wurde das Modell durch die Universität St. Gallen weitergepflegt und bildet heute unter dem Titel «*Neues St. Galler Managementmodell*»² eine der wesentlichen Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre. Weitere bekannte Management-Modelle sind etwa das 7-S-Modell (McKinsey 7-S-Framework)³ und das 5-P-Modell (Purpose, Principles, Processes, People and Performance)⁴.

Im Rahmen der Diskussion um New Public Management (NPM) bzw. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) wurden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre in der Schweiz spezifische *Manage-*

¹ Vgl. ULRICH/KRIEG (1972).

² St. Galler Managementmodell 3. Generation, vgl. RÜEGG-STÜRM (2002); inzwischen abgelöst durch das St. Galler Managementmodell 4. Generation, vgl. RÜEGG-STÜRM/GRAND (2015).

³ Vgl. PETERS/WATERMANN (2006).

⁴ Vgl. PRYOR/WHITE/TOOMBS (1998).

mentmodelle für die öffentliche Verwaltung entwickelt.⁵ Die Entwicklung dieser Managementmodelle erfolgte aus der Erkenntnis heraus, dass eine integrale Steuerung und Führung zwar auch für die moderne Verwaltung eine Notwendigkeit darstellen, dass aber die für private Unternehmen entwickelten Modelle den besonderen Rahmenbedingungen und Aufgaben des Staatswesens nicht gerecht werden und deshalb nicht unbesehen in den öffentlichen Sektor übernommen werden können. Der Bedarf eines differenzierten eigenen Managementmodells ergab sich aufgrund deren besonderen gesellschaftlichen Stellung und Aufgaben auch für Verbände (Non-Governmental Organisations, NGO, bzw. Non-Profit Organisations, NPO).⁶

- 3 Ungefähr gleichzeitig mit der Diskussion zu Managementmodellen für die öffentliche Verwaltung entstand auch eine Diskussion über mehr *Management in der Justiz*. In Deutschland ging sie unter anderem von einem Buch des ehemaligen Bundesverfassungsrichters Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem⁷ aus und wurde wissenschaftlich breit und teilweise heftig geführt. Ein Managementmodell ist dabei allerdings – auch in den Ansätzen – nicht entstanden. Inwieweit die konkreten Projekte in diesem Bereich in einigen Bundesländern in ihrer Umsetzung erfolgreich waren, ist ungewiss. In der Schweiz wurde die Diskussion zum Justizmanagement primär im Rahmen der NPM- bzw. WoV-Projekte der Kantone geführt, oft aber beschränkt auf die Frage des Einbezugs der Justiz in das entsprechende neue WoV-Steuerungsmodell und damit auf die Frage *des Managements der Justiz*.⁸ An diesen Arbeiten waren u.a. auch die Herausgeber der vorliegenden Publikation beteiligt (Kantone BE und AG). Im Ergebnis sind heute die Gerichte in einigen Kantonen (z.B. BE, LU, SO) in die WoV-Steuerung eingebunden. In genereller Weise wurde die Thematik des Justizmanagements nur vereinzelt aufgegriffen, so etwa an einer Fachtagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungs-

⁵ Vgl. THOM/RITZ (2008), S. 41 ff.; SCHEDLER/PROELLER (2011), S. 19 ff., insbesondere S. 22.

⁶ Diesbezüglich entstand eine Menge an Literatur: vgl. z.B. SCHWARZ (1984); TIEBEL (2006); LICHTSTEINER/GMÜR/GIROUD/SCHAUER (2015).

⁷ HOFFMAN-RIEM (2001).

⁸ Ausführlich zum Begriff des Justizmanagements und zu dieser Unterscheidung Ziffer 1.1.2.

wissenschaften (SGVW) in Olten im Jahr 2003.⁹ In jüngerer Zeit wurde das Thema wieder aufgegriffen und Elemente guten Justizmanagements skizziert.¹⁰

International findet man insbesondere im anglo-amerikanischen Raum eine längere Tradition wissenschaftlichen Befassens mit Justizmanagement. So gibt es in Australien seit einiger Zeit das Australasian Institute of Judicial Administration (AIJA)¹¹, welches sich in umfassender Weise mit Fragen des Justizmanagements befasst. Auch in den USA ist die Forschung und Ausbildung in Sachen Justizmanagement seit längerem institutionalisiert, insbesondere im National Center for State Courts (NCSC)¹² und dem dazugehörigen Institute for Court Management (ICM)¹³. Im europäischen Raum befasst sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen der Tätigkeiten des Europarats – die European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) – mit Fragen des Justizmanagements¹⁴. Dass Justizmanagement auch im europäischen Raum zunehmend zu einem aktuellen Thema wird, zeigt indessen die Gründung einer neuen, auf Justizmanagement fokussierenden Fachzeitschrift, des International Journal for Court Administration (IJCA) im Jahr 2008.¹⁵

Bis heute gibt es allerdings trotz dieser verschiedenen Aktivitäten *kein integrales Managementmodell für die Justiz*.

Eine Untersuchung vom Mai 2012 zeigt den *Stand des Managements an Schweizer Gerichten* auf.¹⁶ Insgesamt kann aus der Umfrage bei den oberen kantonalen und den eidgenössischen Gerichten geschlossen werden, dass *verschiedene Elemente des Justizmanagements*

⁹ Vgl. KETTIGER (2003).

¹⁰ Vgl. LIENHARD (2009a); ders., Indikatoren, Controlling, Zertifizierung und andere Innovationen des Justizmanagements, Vortrag gehalten am 30. Januar 2009 vor der Schweizerischen Richterakademie (unveröffentlicht).

¹¹ www.aija.org.au (Stand: 30.11.2015).

¹² www.ncsc.org/ (Stand: 30.11.2015).

¹³ www.ncsc.org/Education-and-Careers/ICM-Certification-Programs/Court-Management-Program.aspx (Stand: 30.11.2015).

¹⁴ Siehe www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp (Stand: 30.11.2015); vgl. insbesondere CEPEJ (2008a).

¹⁵ Vgl. zur Aktualität der Thematik auch LANGBROEK/MAHONEY(2008), S. 1 f.

¹⁶ Vgl. LIENHARD/KETTIGER/WINKLER (2013).

bereits in die Führung und Organisation der schweizerischen Gerichtsbarkeit *eingeflossen* sind. Der *Umsetzungsgrad* ist indessen ausgesprochen *heterogen*. Diese Heterogenität betrifft nicht nur die *Auswahl* der einzelnen Elemente des Justizmanagements, sondern auch deren *inhaltliche Ausgestaltung* (z.B. Zielvorgaben).¹⁷

- 7 Um die Funktionsweise des schweizerischen Justizsystems näher zu erforschen und Grundlagen für eine Optimierung zu generieren, startete im Mai 2012 das Forschungsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz»¹⁸, an welchem Universitäten in der Schweiz und im Ausland beteiligt sind¹⁹ und welches vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) unterstützt wird. Die vorliegende Publikation fasst die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts zusammen. Die detaillierten Ergebnisse finden sich in den einzelnen Dissertationen und weiteren Publikationen aus dem Projekt.²⁰

1.1.2 Von der Justizverwaltung zum Justizmanagement²¹

- 8 Der Begriff der *Justizverwaltung* wird in der deutschsprachigen Fachliteratur seit Jahrzehnten weitgehend einheitlich in folgendem Sinn umschrieben: «Justizverwaltung ist diejenige staatlich-behördliche Tätigkeit, die weder Rechtsetzung noch Rechtspflege darstellt und zum Zwecke ausgeübt wird, die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Rechtsprechung, als Rechtspflege durch den zuständigen Richter verstanden, in den einzelnen Gerichtsbarkeiten ausgeübt werden kann.»²² Etwas offener (unter Auslassung der Ausschliessung von Rechtsetzung und Rechtspflege) kann die Justizverwaltung auch wie folgt definiert werden: «Es ist jene verwaltende Tätigkeit, welche die sachlichen und persön-

¹⁷ Vgl. LIENHARD et al. (2013), S. 38.

¹⁸ Vgl. www.justizforschung.ch (Stand: 30.11.2016).

¹⁹ Siehe Ziffer 1.3.

²⁰ Siehe Anhänge 1 und 2.

²¹ Dieser Abschnitt hält sich eng an LIENHARD/KETTIGER (2013), Rz. 13 ff.

²² EICHENBERGER (1986), S. 32, mit weiteren Hinweisen.

lichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Rechtsprechung schafft und erhält.»²³ Diese offenere Formulierung trägt unter anderem dem Umstand Rechnung, dass auch das Vorbereitungsverfahren zur Rechtsetzung Verwaltungstätigkeit sein kann. Diese Definition entspricht auch jener, die in der neueren deutschen Fachliteratur verwendet wird (dort mit engem Bezug auf die Gerichte auch als «Gerichtsverwaltung» bezeichnet).²⁴ Diese Begriffsumschreibung orientiert sich an der *Funktion*.²⁵ Justizverwaltung in diesem materiellen bzw. funktionellen²⁶ Sinn ist demnach Verwaltung im Dienste der Justiz. Das Verwaltungshandeln für die Justiz kann grundsätzlich jedem Staatsorgan obliegen.²⁷ Die *Unabhängigkeit der Gerichte* in ihrer institutionellen Ausprägung geht von der *Selbstverwaltung* der Gerichte aus, d.h. davon, dass die Gerichte die Aufgaben des Justizmanagements zu einem grossen Teil selber mit eigenen Mitteln und losgelöst von der Zentralverwaltung wahrnehmen.²⁸ Hinsichtlich der *Sachmittel* gehören zur Justizverwaltung beispielsweise die Bereitstellung und der Unterhalt der erforderlichen Gebäude bzw. Räumlichkeiten und des Mobiliars sowie Bereitstellung, Unterhalt und Betrieb der Telekommunikation und der Informatik; hinsichtlich der *personellen Ressourcen* geht es um die Personalverwaltung, die Dienstaufsicht über das Personal, die Organisation des Dienstbetriebs und die Fort- und Weiterbildung; letztlich gehört auch die *Interaktion mit anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung* (z.B. Vernehmlassungen) und *mit der Bevölkerung* (z.B. Medien- und Öffentlichkeitsarbeit) zur Justizverwaltung.²⁹

²³ KIENER (2001), S. 292 (unter Verwendung des Begriffs der «Gerichtsverwaltung»); in diesem Sinne auch LIENHARD (2009a), Rz. 25 und LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415.

²⁴ Vgl. WITTRECK (2006), S. 16, mit Hinweisen: «... soll in der vorliegenden Arbeit unter 'Gerichtsverwaltung' die Gesamtheit der Aufgaben begriffen werden, die bei der Bereitstellung der persönlichen und sachlichen Mittel für die Tätigkeit der Gerichte in Rechtsprechung und Justizverwaltung zu erfüllen sind.»; vgl. auch EICHENBERGER (1986), S. 34.

²⁵ Vgl. KISS (1993), S. 85; KISS/KOLLER (2008), Art. 188, Rz. 28.

²⁶ Zur Unterscheidung zwischen der Verwaltung im funktionellen und organisationellen Sinn siehe TSCHENTSCHER/LIENHARD (2011), Rz. 343.

²⁷ Vgl. KIENER (2001), S. 292; WIPFLI (2007), S. 122.

²⁸ Vgl. statt vieler LIENHARD/KETTIGER (2013), Rz. 16 ff.

²⁹ Vgl. KIENER (2001), S. 292; WITTRECK (2006), S. 16 f.

- 9 Die Justiz ist – wie sämtliche staatlichen Organe – einem zunehmenden Reformdruck ausgesetzt: Einerseits nehmen die Geschäftslast, Komplexität der Materie sowie die Anforderungen an die Verfahren tendenziell zu und andererseits stehen dafür kaum zusätzliche Ressourcen zur Verfügung³⁰. Zudem lässt sich in der Schweiz eine Tendenz zu immer grösser werdenden Gerichtsorganisationen feststellen.³¹ Dies zwingt die Justiz zur Effizienzsteigerung³², welche letztlich nur mittels eines gut funktionierenden Justizmanagements³³ erreicht werden kann. Das blossе «Verwalten» der Gerichte genügt nicht mehr. Der frühere Präsident des Obergerichts des Kantons Zürich, Rainer Klopfer (2005), hat die Bedeutung des Justizmanagements folgendermassen ausgedrückt: «Ein Gericht als grosser Dienstleistungsbetrieb und wichtigstes Aufsichtsorgan braucht eine professionelle, effiziente Administration. Das geht nicht ohne Führung, und das verletzt die richterliche Unabhängigkeit in keiner Art und Weise, im Gegenteil. Es führt dazu, dass die Richter unter besseren Bedingungen ihrer Kernaufgabe, eben dem Richten, nachgehen können»³⁴.
- 10 Aus *dieser Führungsoptik* heraus verstanden entspricht der Begriff des Justizmanagements i.e.S. dem oben beschriebenen Begriff der Justizverwaltung und umfasst das Management *in* der Justiz. Betrachtet man die Justiz als dritte Gewalt und damit als Teil des politisch-administrativen Apparats, stellt sich zusätzlich die Frage der Steuerung der Justiz im Rahmen der Staatssteuerung. Aus dieser *Steuerungsoptik* heraus betrachtet umfasst Justizmanagement i.w.S. auch das Management *der* Justiz. In dieser Publikation wird der Begriff des Justizmanagements grundsätzlich in diesem weiten Sinn verstanden.

³⁰ Vgl. LIENHARD (2005), S. 461 f.; KETTIGER (2003), S. 9 ff.

³¹ Dies ist meistens die Folge von Reorganisationsprozessen. Die Grösse der Gerichte in der Schweiz ist im Vergleich zum Ausland aber trotzdem noch unterdurchschnittlich. So weist ein niederländisches Regionalgericht beispielsweise rund 100 Richterinnen und Richter auf.

³² Vgl. LIENHARD (2005), S. 461 f.; MAIER (1999), S. 2; HOFFMANN-RIEM (2001), S. 211 ff., spricht von Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz als dem «magischen Viereck der Dritten Gewalt».

³³ Ausführlich zum Justizmanagement LIENHARD (2009a), Rz. 25 ff.; LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 415 f.

³⁴ KLOPFER (2005).

1.1.3 Justizmanagement im Verfassungskontext³⁵

Die Anforderungen an das Justizmanagement lassen sich für die Bundesebene (d.h. für die Gerichte des Bundes) im Wesentlichen aus den nachfolgend aufgezeigten drei Verfassungsbestimmungen herleiten. Für die Anforderungen an das Justizmanagement der kantonalen Gerichte bestehen ähnliche Vorgaben in den Kantonsverfassungen und im kantonalen Gerichtsorganisationsrecht. 11

An erster Stelle zu nennen ist das Selbstverwaltungsrecht der Gerichte, wie es für das Bundesgericht in Art. 188 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV) umschrieben ist. Dieses Selbstverwaltungsrecht als wesentlicher Bestandteil der institutionellen Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit ist Berechtigung und Verpflichtung für ein funktionierendes Justizmanagement zugleich.³⁶ Wesentliche Vorgabe für das Justizmanagement ist ferner das verfassungsrechtliche Gebot, die öffentlichen Mittel sparsam zu verwenden. Dieses für die Bundesebene in Art. 126 Abs. 1 BV festgelegte Effizienzgebot³⁷ gilt nicht etwa nur für die Verwaltung, sondern ebenso auch für die Gerichte.³⁸ Weil Gerichte nie so viele Ressourcen erhalten, wie es ihren Qualitätsvorstellungen entsprechen würde, ergibt sich ein fortwährender Effizienzdruck. Eine massgebliche – letztlich eigentlich die massgeblichste – Leitlinie liegt im verfassungsmässigen Gebot gemäss Art. 170 BV, die öffentlichen Aufgaben wirksam zu erfüllen. Das Justizmanagement soll dementsprechend ermöglichen, dass Gerichte ihre Aufgaben auch tatsächlich erfüllen können: die Gewährleistung des Rechtsschutzes, die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung, die Rechtsfortbildung – und dies unter Berücksichtigung der Verfahrensgarantien (Art. 29 ff. BV) wie etwa des Beschleunigungsgebots.³⁹ Anders ausgedrückt: Gutes Justizmanagement ist eine notwendige Voraussetzung für die Rechtssprechungsgewährleistung. 12

³⁵ Dieser Abschnitt hält sich eng an LIENHARD (2009a), Rz. 27-30.

³⁶ Statt vieler TSCHANNEN (2011), § 40, Rz. 19

³⁷ Vgl. LIENHARD (2005), S. 140 ff.

³⁸ Vgl. LIENHARD (2005), S. 462.

³⁹ Siehe auch LIENHARD (2005), S. 468 f.

1.2 Grundsätzliche Ausrichtung des Forschungsprojekts

1.2.1 Zielsetzung

- ¹³ Über das vorliegende Forschungsprojekt hinausgehendes Ziel ist die Erarbeitung eines generellen, *integralen*, «*good practice*» und «*good governance*» verkörpernden Managementmodells für die Justiz. Es soll letztlich ein Managementmodell geschaffen werden können, das – wie das St. Galler Managementmodell – die integrale Steuerung und Führung von bzw. in Gerichten zum Gegenstand hat und dabei gleichermassen der besonderen Stellung der Justiz als dritte Gewalt im Staat, dem vielschichtigen Umfeld der Justiztätigkeit und der komplexen Binnenstruktur von Justizbehörden Rechnung trägt. Dazu gehört auch, dass die Justiz als dritte Staatsgewalt in den politisch-administrativen Apparat eingebettet ist und dass ein solches Managementmodell für die Justiz den Kontext der staatlichen Steuerung berücksichtigen muss.
- ¹⁴ Im Hinblick auf die längerfristige Ausrichtung auf ein Managementmodell handelt es sich vorliegend um ein *Projekt der Grundlagenforschung*. Zuvor fehlten über weite Bereiche empirische und theoretische Erkenntnisse über die Funktionsweise der Justiz und ihre Interaktion mit der Gesellschaft bzw. mit besonderen gesellschaftlichen Zielgruppen. So bestehen beispielsweise erst seit 2009 erste Anhaltspunkte darüber, in welcher Weise die obersten Verwaltungs- und Sozialversicherungsgerichte in der Schweiz Fälle verschiedener Fallkategorien bearbeiten.⁴⁰ Im Bereich der Straf- und Zivilgerichtsbarkeit bestehen erste solche Informationen – beschränkt auf einen Kanton – erst seit Mitte 2015.⁴¹ Auch zum «Richterbild», d.h. zum Selbstverständnis von Richterinnen und Richtern in der Schweiz fehlen empirische Grundlagen.⁴² Die empirische Forschung zur ehrenamtlichen

⁴⁰ Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2009), S. 413 ff.

⁴¹ LIENHARD/KETTIGER/USTER/WINKLER (2015).

⁴² Annäherungen an das «Richterbild» – meist fragmentarisch oder aus einer sektoriellen oder disziplinären Betrachtung – finden sich in EHREN-

Richtertätigkeit steckt in der Schweiz ebenfalls in den Anfängen, während für andere Staaten entsprechende Grundlagen bestehen.⁴³ Es ging im Weiteren darum, zu ermitteln, ob die Gerichte in der Schweiz kultur- und wirtschaftsgeografischen Differenzierungen unterworfen sind – und gegebenenfalls welchen. Die Grundausrichtung des Projekts zielte somit auf die *Grundlagenforschung*.

Absicht war dabei, die sich stellenden Fragen *interdisziplinär* anzugehen. Das Projekt betrifft Fragen aus den Bereichen Rechtswissenschaft, Betriebswirtschaft, Verwaltungswissenschaft, (Rechts-)Soziologie, Psychologie (insbesondere Arbeitspsychologie und Psychologie der Entscheidungsfindung) sowie auch Fragen der Politik- und Medienwissenschaft. 15

1.2.2 Forschungsfragen und Methodik

Die das Gesamtprojekt umspannende *Forschungsfrage* lautet: Wie ist die Justizorganisation optimal auszugestalten, um die Rechtsprechung nachhaltig zu gewährleisten? – In verschiedenen Teilprojekten sowie einem Querschnittsprojekt⁴⁴ werden die Fragestellungen entsprechend spezifiziert.⁴⁵ 16

Die im Forschungsprojekt verwendete *Methodik* folgt den Eigenheiten der verschiedenen beteiligten Disziplinen. Sie basiert dementsprechend unter anderem auf Literatur- und Dokumentenanalysen, vergleichenden Analysen, Rechtsvergleichen, Auslegung sowie auch auf empirischen Studien (Umfragen, Interviews) im In- und Ausland. 17

ZELLER/LUDEWIG-KEDMI (2006) sowie LUDEWIG-KEDMI/WIESLEHNER/ANGEHRN (2007); HEER (2008).

⁴³ Vgl. z.B. MACHURA (2006); MACHURA (2003).

⁴⁴ Siehe dazu Ziffer 1.3.

⁴⁵ Siehe im Einzelnen Ziffern 2 bis 7.

1.2.3 Grundannahmen beim Forschungsbeginn

18 Das Projekt ging beim Beginn von den folgenden grundlegenden *Thesen* aus, die es im Rahmen des Projekts – explizit oder implizit – zu verifizieren bzw. falsifizieren galt:

- Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Justiz unterscheiden sich in der Schweiz im geografischen Kontext (Stadt-Land, Sprachregionen, etc.) erheblich.
- Die Gesamtorganisation, die Binnenorganisation und die Kultur der Justizbehörden in der Schweiz ist historisch gewachsen und unterscheidet sich im geografischen Kontext (Stadt-Land, Sprachregionen, etc.) erheblich.
- Es besteht – auch innerhalb der gleichen Justizbehörden – kein einheitliches Richterbild.
- Die Bewältigung von laufend steigenden Anforderungen, denen die Justiz ausgesetzt ist, erfordert mittelfristig zwingend ein Justizmanagement.⁴⁶
- Das Management von Gerichten und anderen Justizbehörden muss den besonderen gesellschaftlichen Funktionen und staatsrechtlichen Rahmenbedingungen der Justiz (dritte Gewalt) sowie der besonderen Arbeitsweise und beruflichen Prägung ihrer Angehörigen Rechnung tragen, wenn es akzeptiert und erfolgreich sein will.⁴⁷
- Obwohl die Arbeit der Justiz durch Verfahrensrecht geprägt und im Ablauf bestimmt ist, besteht in der Optimierung der Prozesse im betriebswirtschaftlichen Sinn ein Potenzial zur Optimierung der Effizienz und der Qualität der Justizarbeit.
- Durch Optimierung des Ressourceneinsatzes lassen sich der Output und die Qualität der Justiz steigern.

⁴⁶ Vgl. LIENHARD (2009a), Rz. 1 ff.

⁴⁷ So besteht eine gewisse Parallelität zwischen dem Richterstatus und den Eigenheiten einer «klassischen» Universitätsprofessur, welche sich u.a. darin äussert, dass es im Management von Gerichten und Universitäten immer um die Führung von Peers geht.

1.3 Zu Aufbau und Organisation des Forschungsprojekts

Das Forschungsprojekt arbeitete in fünf interdisziplinären, auf bestimmte Fragestellungen ausgerichteten *Teilprojekten* (siehe Abbildung 1). Der Aufbau des Forschungsprojekts folgte – entsprechend dem St. Galler Managementmodell – einer Unterteilung in die Untersuchung der Binnenorganisation der Justiz einerseits und ihres Umfelds andererseits. Die Untersuchung bezüglich der Binnenorganisation folgt den allen erwähnten Managementmodellen⁴⁸ inhärenten (teilweise explizit unterschiedenen) Elementen Ressourcen, Prozesse, Organisation (Struktur) und Kultur. Die Bearbeitung der sich stellenden allgemeinen staats- und verwaltungsrechtlichen Fragen wurde in einem übergreifenden *Querschnittsprojekt* gebündelt. Die interne Kohärenz wurde durch eine *Gesamtprojektleitung* sowie regelmässig stattfindende administrative und inhaltliche Koordinationssitzungen und Workshops gewährleistet.

Am Projekt waren *sechs Universitäten beteiligt*: Universität Bern, Universität Luzern, Universität St. Gallen, Universität Zürich, Universität Lausanne, Universität Utrecht (Niederlande).⁴⁹ Ferner bestand ein enger Kontakt und laufender Wissenstransfer zur *Richterakademie*.

Die *internationale Vernetzung* erfolgte über die beim Projektbeginn neu gegründete Permanent Study Group XVIII «Justice and Court Administration» der European Group for Public Administration (EGPA)⁵⁰, welche während der Projektdauer vier Tagungen im Rahmen der Jahreskonferenzen der EGPA durchführte und zahlreiche Publikationen auslöste.⁵¹

⁴⁸ Siehe oben Ziffer 1.1.

⁴⁹ Siehe Liste mit Beteiligten Institutionen und Forschenden im Anhang 3.

⁵⁰ www.iiias-iiisa.org/egpa/groups/permanent-study-groups/psg-xviii-justice-and-court-administration/ (Stand: 30.11.2015).

⁵¹ Siehe die betreffenden Publikationen der Projektbeteiligten im Verzeichnis der Publikationen aus dem Projekt im Anhang 2.