



**Motion von Andreas Hausheer
betreffend Führung der Gerichte mit Leistungsauftrag und Globalbudget
(Vorlage Nr. 2475.1 - 14865)**

Bericht und Antrag des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts
Vom 18. Januar 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und Antrag zur Motion von Kantonsrat Andreas Hausheer vom 23. Januar 2015 (Vorlage Nr. 2475.1 - 14865), welche der Kantonsrat am 26. Februar 2015 an das Obergericht und das Verwaltungsgericht überwiesen hat.

Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Zweck der Motion und zu untersuchende Fragen
3. Rechtliche Ausgangslage und bisherige Ausgestaltung der Justizselbstverwaltung
 - 3.1. "Leistungsauftrag"
 - 3.1.1 Zivil- und Strafrechtspflege
 - 3.1.2 Verwaltungsrechtspflege
4. Zur Geschichte der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zug
5. Pragma und die Besonderheiten der Justiz
6. Ist Pragma auf die Zuger Gerichte übertragbar?
7. Würdigung der Anliegen der Motion
8. Antrag des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts

1. In Kürze

Mit der Motion werden die Gerichte beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die notwendigen rechtlichen Grundlagen so angepasst resp. geschaffen werden, dass die Gerichte mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu führen sind. Das Obergericht und das Verwaltungsgericht beantragen dem Kantonsrat, die Motion von Andreas Hausheer nicht erheblich zu erklären. Durch Globalbudgets vermöchten die Gerichte den Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel kaum flexibler und gezielter zu gestalten, ist doch zu bedenken, dass der grösste Teil der Ausgaben **im Bereich der Justizverwaltung** nicht auf Sachaufwand, sondern auf die Personalkosten entfällt. Aufwand und Ertrag **im Bereich der Rechtspflege sind** aufgrund des vorgegebenen "Leistungsauftrags" aus Verfassung und Gesetzgebung nicht steuerbar. Nachdem weder ein Nutzen für den kantonalen Finanzhaushalt noch ein Effizienz- und Führungsgewinn für die Gerichte ersichtlich sind, lehnen die Gerichte diesen Systemwechsel für ihr Gerichtsmanagement ab. Dieser Haltung schliesst sich die Finanzdirektion gemäss der bei ihr eingeholten Stellungnahme weitgehend an.

Die vorliegende Motion wurde im Zusammenhang mit der Motion betreffend Führung der Datenschutzstelle und der Ombudsstelle mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Vorlage Nr. 2473.1) eingereicht. Der Kantonsrat hat Letztere am 10. Dezember 2015 nicht erheblich erklärt. Da die Situation der richterlichen Behörden mit derjenigen dieser beiden Behörden vergleichbar ist, ist es folgerichtig, auch diese Motion nicht erheblich zu erklären.

2. Zweck der Motion und zu untersuchende Fragen

Gestützt auf die vertieft zu prüfenden Gesetzesänderungen soll gemäss dem Motionär entschieden werden, ob nebst den kantonalen Ämtern und der Staatskanzlei sowie neu allenfalls der Datenschutzstelle und der Ombudsstelle inskünftig auch die Gerichte mittels Globalbudget und Leistungsauftrag geführt werden sollen. Angestrebt wird offensichtlich eine gleichartige Führung sämtlicher kantonalen Behörden mittels der in der Verwaltung bereits angewendeten Führungs- und Steuerungsinstrumente, sofern die Überprüfung ergibt, dass dies auch für die Gerichte sinnvoll und angebracht ist.

In der kantonalen Verwaltung werden die Instrumente der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) seit 2012 flächendeckend eingesetzt. Es werden also die Ämter mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt und jedes Amt übernimmt die Verantwortung, seine im Leistungsauftrag definierten Leistungen bedarfsgerecht und kostengünstig zu erbringen. Zu diesem Zweck sind die vereinbarten Ziele – wie Umfang, Menge und Qualität – zu erfüllen. Die dafür benötigten finanziellen Mittel bewilligt der Kantonsrat als Globalbudget (Totalbetrag pro Amt). Den Ämtern wird damit ein grösserer Handlungsspielraum zugestanden.

Für die Beurteilung der Frage, ob die Motion erheblich zu erklären ist, müssen vorab folgende Vorfragen näher untersucht werden: Wie sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung wie auch die Führung bzw. Selbstverwaltung der Gerichte aus? Welche Grundsätze und Ziele prägen die in der kantonalen Verwaltung praktizierte Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget "Pragma"? Wie weit würde sich eine Umsetzung der Motion mit den für die Justiz geltenden Vorgaben höherrangigen Rechts vertragen und wie weit wäre ein konkreter Nutzen zu erwarten?

3. Rechtliche Ausgangslage und bisherige Ausgestaltung der Justizselbstverwaltung

3.1. "Leistungsauftrag"

3.1.1 Zivil- und Strafrechtspflege

In der Zivil- und Strafrechtspflege sind die Aufgaben und Leistungen des Obergerichts, des Kantonsgerichts, des Strafgerichts und der Staatsanwaltschaft weitgehend durch Bundesrecht und kantonales Recht festgelegt. Gemäss Art. 29a der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 101) hat jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Gesetze legen fest, wann die richterlichen Behörden angerufen werden können oder tätig werden müssen. Teilweise müssen die Gerichte und die Staatsanwaltschaft auch von Amtes wegen tätig werden. Das Verfahren wird grösstenteils durch die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) und die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) geregelt, ebenso die örtliche Zuständigkeit. Soweit die Zuständigkeit und die Organisation nicht durch Bundesrecht vorgegeben sind, können diese Bereiche durch die Kantone geregelt werden. Der Kanton Zug hat von dieser Kompetenz im Gerichtsorganisationsgesetz (GOG, BGS 161.1) Gebrauch gemacht. So ist für jedes gerichtliche Verfahren festgelegt, welches Gericht in welcher Besetzung zuständig ist, welche Verfahrensgrundsätze zu beachten sind und welche Verfahrenshandlungen vorzunehmen sind. In den Bundesgesetzen ist teilweise sogar festgelegt, innert welcher Frist zu entscheiden ist. So hat etwa die Staatsanwaltschaft innert 48 Stunden seit der Festnahme die Anordnung der Untersuchungshaft zu beantragen (Art. 224 Abs. 2 StPO) und das Gericht hat in diesen Fällen innert 48 Stunden nach Eingang des Antrages der Staatsanwaltschaft zu entscheiden (Art. 226 Abs. 1 StPO). Aus der Bundes-

verfassung ergeben sich zudem wesentliche Grundsätze des Handelns der Rechtspflege, z.B. die Beurteilung innert angemessener Frist (Art. 29 Abs. 1 BV), der Anspruch auf rechtliches Gehör (Abs. 2) und - unter bestimmten Voraussetzungen - der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltlichen Rechtsbeistand (Abs. 3). Halten sich die Gerichte oder die Staatsanwaltschaft nicht an diese Grundsätze und Vorgaben, so haben die Parteien die Möglichkeit, ein (höheres) Gericht anzurufen und damit die Einhaltung der Vorschriften zu erzwingen. Ebenso können alle Entscheide der Staatsanwaltschaft oder eines Gerichts der Überprüfung durch eine höhere gerichtliche Instanz zugeführt werden. Damit wird sichergestellt, dass sich diese Behörden an die Vorschriften halten.

3.1.2 Verwaltungsrechtspflege

Die Situation beim Verwaltungsgericht ist vergleichbar mit derjenigen in der Zivil- und Strafrechtspflege. Die Kantonsverfassung (BGS 111.1) bestimmt in § 55 Abs. 2, dass das Verwaltungsgericht die oberste kantonale Behörde in Verwaltungssachen ist. Im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit kann es dem Kantonsrat den Erlass von Gesetzen und Beschlüssen vorschlagen (§ 55 Abs. 3 KV). Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 162.1) enthält in § 61 eine Generalklausel, in der geregelt ist, welche Verwaltungsentscheide beim Verwaltungsgericht angefochten werden können. In diversen anderen gesetzlichen Bestimmungen des Bundes und des Kantons wird die Möglichkeit der Beschwerdeführung beim Verwaltungsgericht statuiert. In den §§ 5 - 7^{bis} der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts vom 14. Januar 1977 (BGS 162.11) ist geregelt, für welche Sachgebiete die einzelnen Kammern des Gerichts zuständig sind. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich die Pflicht zur Rechtsprechung als Grundauftrag des Gerichts. Gegen die Entscheide der dem Verwaltungsgericht unterstellten Schätzungskommission und des Verwaltungsgerichts steht in nahezu allen Fällen der Rechtsweg offen.

4. Zur Geschichte der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Zug

Der Zuger Kantonsrat erklärte am 30. November 2000 eine Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf erheblich, die vom Regierungsrat verlangte, dass er eine Strategie, ein Konzept und ein Pilotprojekt für eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung entwickle und dem Kantonsrat zur Entscheidung vorlege. Mit Beschluss vom 27. Mai 2004 ermächtigte der Zuger Kantonsrat den Regierungsrat, mit dem Pilotprojekt Pragma für eine Dauer von fünf Jahren die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu erproben. Das Pilotprojekt Pragma startete am 1. Januar 2005 mit fünf bzw. ab 1. Januar 2007 sechs Ämtern und endete im Jahr 2011. Im Ergebnis zeigte sich, dass Pragma innerhalb des Amtes vor allem Auswirkungen auf die Führung hatte und die Erwartungen der Amtsleitenden erfüllte. Diese schätzten vor allem den vergrößerten Handlungsspielraum und die gestärkte Eigenverantwortung. Festgestellt wurde auch eine Verbesserung der Führung der Ämter durch die Direktionen. Die gemäss dem Evaluationsbericht durch Pragma ohnehin nur mittelbar betroffenen Mitarbeitenden hatten keine oder eher negative Auswirkungen von Pragma festgestellt (Schlussbericht der Ernst&Young AG, Zürich, vom 8. Februar 2008, S. 32). Am 28. November 2010 nahmen die Zuger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit 85% Ja-Stimmen die entsprechende Verfassungsänderung an. Der revidierte § 41 der Kantonsverfassung hielt Folgendes fest:

"Dem Kantonsrat kommen die folgenden Obliegenheiten zu:

Bst. g) die Beschlussfassung über die Amtsberichte des Regierungsrates, des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts sowie über die vom Regierungsrat jährlich abzulegende Staatsrechnung;

Bst. h) die Beschlussfassung über die Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge;"

Den Abstimmungserläuterungen war zu entnehmen, dass die Aufgaben der Verwaltung immer komplexer und die Anforderungen ständig wachsen würden. Damit die Verwaltung weiterhin leistungsstark wirken könne, brauche es neue Instrumente, nämlich die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Pragma). Mit Pragma werde künftig der Kantonsrat die Leistungsaufträge der Ämter genehmigen. Konkret gehe es darum, dass die Ämter einen Leistungsauftrag mit entsprechenden Globalbudgets erhalten würden. Beides werde jährlich vom Kantonsrat festgelegt. Im Leistungsauftrag werde definiert, welche Aufgaben ein Amt erfüllen müsse. Im Detail umfasse der Auftrag vier Elemente: Grundauftrag, wesentliche Leistungen, Leistungsziele und Prüfung der Zielerreichung. Grundlage für den jährlich anzupassenden Leistungsauftrag bildeten zum einen der gesetzliche Auftrag und zum andern die regierungsrätliche Strategie sowie die Legislaturziele. Jedes Amt sei dafür verantwortlich, dass die Aufgaben erfüllt und die Ziele erreicht würden. Den finanziellen Rahmen für den Leistungsauftrag bilde das Globalbudget. Es ermögliche dem Amt, die finanziellen Mittel flexibel einzusetzen, um so die Aufgaben gemäss dem Leistungsauftrag sach-, zeit- und bedürfnisgerecht zu erfüllen.

Wesentliche Elemente des im Kanton Zug gewählten Führungsmodells für die Verwaltung sind somit der flächendeckende Einsatz von Leistungsaufträgen und Globalbudgets. Ziel ist insbesondere, dass die Verwaltung ihre Aufgaben in allen Bereichen qualitativ gut erfüllt, Leistungsangebot und Leistungsstandard transparent sind, die Leistungen mit den Ressourcen verknüpft sind, die Mitarbeitenden kundenorientiert und kostenbewusst handeln, die Entscheidungskompetenzen stufengerecht ausgestaltet sind und flexibles, eigenverantwortliches und unternehmerisches Handeln gefördert werden (vgl. die Ausführungen der Finanzdirektion auf ihrer Webseite: <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionsekretariat/WoV/elemente-und-ziele>). Die neue Verwaltungsführung wurde per 1. Januar 2012 in der kantonalen Verwaltung eingeführt. Es funktioniert heute ein beträchtlicher Teil der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz gemäss Prinzipien des NPM (vgl. Koller/Heuberger, Modernisierung der kantonalen Verwaltungen 1990-2008, working paper, 2011, S. 8, mit Hinweisen).

5. Pragma und die Besonderheiten der Justiz

Artikel 30 Abs. 1 BV schreibt vor, dass jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges und unabhängiges Gericht hat. Richterliche Behörden sind gemäss Art. 191c BV in ihrer Rechtsprechung nur dem Gesetz verpflichtet. Das Verfahren der Gerichte ist weitgehend durch verfassungsrechtliche Grundsätze und eidgenössische und kantonale Prozessgesetze vorgegeben. Jede Beeinflussung der Rechtsprechung ist unzulässig. Auch der Kantonsrat als Oberaufsichtsinstanz über die Gerichte kann den Gerichten keine Vorgaben oder Aufträge für die rechtsprechende Tätigkeit erteilen. Ausgeschlossen sind zudem nicht nur Beeinflussungen von aussen, sondern auch innerhalb der Judikative selbst. So sind Obergericht und Verwaltungsgericht ihrerseits Aufsichtsbehörden über die ihnen unterstellten Instanzen und üben diesbezüglich Führungsfunktionen in Form von Weisungen und Kontrollen fachlicher und organisatorischer Natur aus. Die unterstellten Ämter und Gerichte sind jedoch in ihrem Hauptaufgabenbereich (in den meisten Fällen geht es auch um die Entscheidung von Streitigkeiten) ebenfalls in weitgehendem Mass organisatorisch wie administrativ selbständig.

Die Frage, ob eine Wirkungssteuerung in der Praxis umgesetzt werden kann, hängt insbesondere davon ab, ob überprüfbare Wirkungsziele im Sinne von "politischen Indikatoren" formuliert

werden können. Für die Justiz geht es darum, ob überhaupt WOV-Konzepte, die für das System Parlament-Regierung-Verwaltung entwickelt worden sind, auf sie übertragen werden können. Wie Daniel Kettiger festhält, kann WOV mit gewissen Einschränkungen auch in der Justiz Anwendung finden, eingeschränkt durch die Rahmenbedingungen des Bundesverfassungsrechts, übrige bundesrechtliche Rahmenbedingungen, das kantonale Verfassungsrecht und die Aufbauorganisation der Justiz. Wegen der (staats-)rechtlichen Rahmenbedingungen, der besonderen Stellung der dritten Gewalt, der besonderen Organisationsstruktur der Justiz und andersartigen Bedürfnissen an die Führungsinformation ist darum für die Justiz ein eigenes WOV-Steuerungsmodell notwendig (vgl. D. Kettiger, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslange, Entwicklungen, Thesen, S. 9 ff., in: D. Kettiger [Hrsg.], WOV in der Justiz, Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW, Band 44, Bern 2003, zit. WOV in der Justiz).

Dass sich die modernen Managementinstrumente des NPM und der WOV anerkanntermassen nur mit Einschränkungen auf die Gerichte anwenden lassen (vgl. auch Rudolf Ursprung/ Dorothea Riedi Hunold, Kommentar Bundesgerichtsgesetz [BSK-BGG], 2. Aufl. 2011, Art. 17 N 12 mit zahlreichen Hinweisen), hängt vor allem mit dem Prinzip der Gewaltenteilung zusammen, das dem Parlament nur beschränkt erlaubt, Zielvorgaben für die Gerichte zu formulieren, zum ändern mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit. Letzteres bedeutet zusammen mit dem Organisationsgrundsatz unabhängiger Gerichte, dass sich Vorgaben und Controlling nicht auf die Arbeit des einzelnen Richters bzw. der Richterin erstrecken dürfen und dass von den Gerichten nicht ein bestimmter Kostendeckungsgrad verlangt oder für Richterinnen und Richter individuelle Leistungsanreize oder Leistungsvorgaben eingeführt werden dürfen. Jegliche Anleitung zur Rechtsprechung ist unzulässig, und zwar unabhängig davon, ob die Anleitung von Parlament, Regierung, Verwaltung oder oberen Gerichtsbehörden ausgeht. Massgebliches Steuerungsinstrument für die Gerichte ist einzig der Rechtssatz, d.h. Verfassung und Gesetz (vgl. A. Lienhard, Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Umsetzung von NPM in den Gerichte, in: D. Kettiger [Hrsg.], WOV in der Justiz, S. 35 ff., 37). Leistungs- und Wirkungsvorgaben im Sinne einer verbindlichen Anleitung, wie allgemein oder gar im Einzelfall zu entscheiden sei, sind unzulässig. Immerhin lassen sich schon heute aus den Rechenschaftsberichten der Gerichte Indikatoren wie Erledigungskoeffizienten, Rechtsmittelhäufigkeit, Urteilsbeständigkeit oder Kostendeckungsgrade herauslesen und damit auch prospektiv würdigen (A. Lienhard, a.a.O., S. 39).

Es muss zumindest als offen bezeichnet werden, ob sich aus Leistungsaufträgen ergebende Indikatoren wirklich zuverlässige(re) Aussagen über die Qualität der Gerichtstätigkeit zu vermitteln vermögen, die sich misst an raschen und günstigen Verfahren und gerechten Entscheiden als "Produkt" richterlicher Tätigkeit (A. Lienhard, a.a.O., S. 40). Am unbedenklichsten erscheinen Ressourcen-, Leistungs- und Wirkungsvorgaben, wenn sie von den Gerichten selber ausgehen, ohne wie erwähnt Anleitungen zur Rechtsprechung zu beinhalten (Lienhard, a.a.O., S. 40). Tatsächlich erteilen sich die Gerichte im Kanton Luzern ihre Leistungsaufträge gemäss dem Modell der leistungsorientierten Gerichte LOG selber (§ 37^{bis} des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 28. Januar 1913 in der Fassung gemäss Änderung vom 2. Mai 2005).

Der "Leistungsauftrag" der Gerichte wird bereits durch Verfassung und Gesetz definiert. Dem Kantonsrat kommt dabei nur eine Oberaufsicht zu, d.h. er kann den Gerichten in ihrer rechtssprechenden Tätigkeit keine Weisungen und insofern auch keine Leistungsaufträge erteilen. Natürlich könnten auch die Gerichte im Kanton Zug solche oder ähnliche Leistungsziele schriftlich festhalten. Allerdings handelt es sich dabei letztlich um unverbindliche "Selbstverständlichkeiten" und "Gemeinplätze", was etwa der Fall ist, wenn Gerichte sich - so in anderen Kantonen - den Grundauftrag "Urteile fällen, Kommission beaufsichtigen und betreuen, Mitwirkung in

der Kommission X" erteilen oder als Gesamtzielsetzung formulieren: "Das Verwaltungsgericht entscheidet die eingehenden Fälle und Begehren innert angemessener Frist sowie unabhängig und nur dem Recht verpflichtet (die angemessene Frist ist pro Geschäftsart/Rechtsgebiet festgelegt)". Oder z.B. im Kanton Luzern: "Kantonsgericht: Urteile und Entscheide werden innert angemessener Frist und qualitativ hochstehend gefällt. Lernende und Praktikanten werden zielgerichtet ausgebildet. Es finden regelmässig Prüfungen (Anwalt, Notar, Sachwalter) statt. Rechtshilfeverfahren werden innert angemessener Frist erledigt. Die Gerichte nehmen an Vernehmlassungen teil und antworten auf politische Vorstösse. Aufsichtsbeschwerden über Anwälte und Urkundspersonen werden innert angemessener Frist beurteilt". Der Zuger Kantonsrat erhält mit dem aktuellen System (ausführliche Rechenschaftsberichte) einen viel umfassenderen Einblick in die Tätigkeit der gerichtlichen Behörden, als es mit Erteilung und Beurteilung solcher oder ähnlicher Leistungsaufträge je der Fall sein könnte. Auch für die Gerichte selbst sind ausführliche Erhebungen wichtig, damit sie ihre eigene Tätigkeit evaluieren und verbessern können.

Besteht die Hauptaufgabe der Gerichte in der Beurteilung von zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Fällen sowie in der Überprüfung vorinstanzlicher Entscheide im Rechtsmittelverfahren, könnte an diesem verfassungsmässigen und gesetzlichen, einzigen "Leistungsauftrag", dem sich jede Aktivität der Judikative unterzuordnen hat, auch die Einführung von Pragmas nichts ändern. Im Gegensatz zur übrigen Verwaltungstätigkeit sind wesentliche Punkte, die mit den Instrumenten Leistungsauftrag und Globalbudget verfolgt werden, im Bereich der Judikative bereits durch verschiedene Verfahrensgarantien geregelt. Die Verfahren vor den Gerichten sind durch Verfassungsbestimmungen (z.B. Art. 29 BV: Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung, Beurteilung innert angemessener Frist, rechtliches Gehör und unentgeltliche Rechtspflege), prozessuale Gesetzesbestimmungen und die Praxis der Gerichte vorgegeben und können nicht im Rahmen eines Leistungsauftrags sozusagen budgetrelevant angeleitet, abgeändert oder angepasst werden. Es gibt insbesondere auch gesetzliche Vorgaben in zeitlicher Hinsicht: so müssen beispielsweise Verfahren betreffend Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht innert 96 Stunden nach Anordnung einer Haft erledigt sein (Art. 80 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, SR 142.20). Für den gesamten Bereich der Sozialversicherung ist gesetzlich vorgegeben, dass die Verfahren in einem einfachen, raschen und in der Regel kostenlosen Verfahren zu erledigen sind (Art. 61 lit. a des Bundesgesetzes über den Allg. Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG, SR 830.1). Für die Verfahren betreffend die fürsorgerische Unterbringung gilt der Grundsatz, dass die entsprechenden Beschwerden innert fünf Arbeitstagen seit Eingang der Beschwerde zu erledigen sind (Art. 450e Abs. 5 des Schweiz. Zivilgesetzbuches, ZGB, SR 210). Es sind somit mögliche Vorgaben von Leistungsauftrag und Globalbudget im Bereich der Judikative nicht durch politische Massnahmen gesichert, sondern - und damit im Ergebnis bestimmt nicht weniger effektiv - direkt rechtlich durchsetzbar, so z.B. mit Hilfe des Beschleunigungsgebots und des Verbots der Rechtsverzögerung oder mittels der prozessualen Mitwirkungsrechte. Hier sind einer gleichsam unternehmerischen Gestaltungsfreiheit darum erhebliche Grenzen gesetzt. Mit einer Umstellung auf Pragma wäre den Gerichten beispielsweise wohl die Freiheit einzuräumen, über die Pensen ihrer Mitglieder im Rahmen der insgesamt bewilligten hauptamtlichen Richterpensenen frei zu bestimmen. Doch könnte dieses Instrument der Flexibilisierung bei Bedarf und begründetem Wunsch der Gerichte zweifellos auch auf anderem Wege, d.h. durch einfache Kantonsratsbeschlüsse, erreicht werden, zumal die Gerichte und der Kantonsrat im Kanton Zug erfahrungsgemäss sehr gut zusammenarbeiten.

Der von Verfassung und Gesetzen vorgegebene "Leistungsauftrag" der Gerichte kann also nicht in irgendeiner Form durch politische Vorgaben im Budget- und Controllingprozess gelenkt oder abgeändert werden. Haben die Gerichte den Auftrag, in allen spruchreifen Fällen Ent-

scheide zu fällen, im Rahmen ihrer Geschäftsführung und Aufsicht Erlasse und Weisungen zu formulieren und zugunsten der anderen Gewalten und der Öffentlichkeit Dienstleistungen zu erbringen, so hängt ihre Geschäftslast einzig von den Eingangszahlen ab und ist ihr "Auftragsvolumen" und damit ihr Leistungsauftrag fast weitgehend fremdgesteuert. So zeigt z.B. die Statistik des Verwaltungsgerichts für die letzten 15 Jahre, dass zwischen 341 (2003) und 492 (2008) Beschwerden eingegangen sind. Dies verunmöglicht geradezu die Einhaltung eines Globalbudgets, es sei denn, man setze dieses so hoch an, dass in jedem Fall auch grösste Schwankungen bei den Eingangszahlen ausgeglichen werden könnten. Es sind die erwähnten allgemeinen Verfahrensgarantien wie insbesondere der Anspruch der Verfahrensbeteiligten auf gleiche und gerechte Behandlung, Beurteilung innert angemessener Frist, Gewährung des rechtlichen Gehörs und die unentgeltliche Rechtspflege, welche Leitplanken aufgrund eines Globalbudgets kaum zulassen. Die Gerichte sind aber nicht weniger als die übrige Verwaltung verpflichtet, mit den ihnen im Budget zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln durch eine möglichst effiziente Organisation und Verwaltung haushälterisch umzugehen. Auch sie stehen stets unter einem Effizienzdruck und einer Kostenverantwortung. So arbeiten die Gerichte beispielsweise mit der EDV-gestützten Geschäftskontrolle TRIBUNA als bewährter Fachanwendung, zu deren ständiger Fortentwicklung sie zusammen mit anderen Kantonen selber beitragen. Und sie setzen bei Bedarf flexibel interne Prioritäten zugunsten gewisser Rechtsgebiete oder Fälle (Beispiel der umgehend beurteilten Wahlbeschwerden vor Verwaltungsgericht im Nachgang zu den kantonalen Wahlen von 2014).

Die Rechnung der richterlichen Behörden gliedert sich jeweils in die Bereiche Verwaltung und Rechtspflege. Im Bereich Verwaltung sind neben dem Personalaufwand insbesondere Informatik, Fachliteratur und Büromaterial enthalten. Der Bereich Rechtspflege beinhaltet im Wesentlichen den Aufwand für unentgeltliche Rechtspflege, amtliche Verteidigungen, uneinbringliche Verfahrenskosten, den Straf- und Massnahmenvollzug bei Jugendlichen; auf der Ertragsseite stehen Spruchgebühren, Bussen und Geldstrafen. Der zeitliche und finanzielle Aufwand, der für die Erledigung eines Beschwerde- oder Klageverfahrens benötigt wird, ist nicht planbar. Je nach Sachgebiet sind aufwendige Beweisverfahren (mit Augenscheinen, Gutachten, Befragungen usw.) erforderlich, die sowohl von den Parteien als auch vom Gericht veranlasst werden können. Die Vorgabe von Kostendeckungsgraden als Zielvorgaben könnte insbesondere leicht den in der Bundesverfassung (Art 3 BV und Art. 29 Abs. 2 BV) garantierten Ansprüchen auf rechtliches Gehör und unentgeltliche Rechtspflege widersprechen. Es darf nicht aus Gründen verstärkter Kosten- und Effizienzorientierung in der Justiz der Sachverhalt mangelhaft abgeklärt oder die Kognition nicht ausgeschöpft werden, was dem Rechtsverweigerungsverbot widerspräche. Nicht zuletzt setzt das von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kraft Art. 29 Abs. 1 und 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK neuerdings verlangte sog. unbedingte Replikrecht (BGE 132 I 42, 138 I 484 E. 2.3) dem Beschleunigungsgebot enge Schranken. Für die Dauer der Verfahren sind vielfach auch die beteiligten Anwältinnen und Anwälte verantwortlich, die mit begründeten Fristerstreckungsgesuchen ein Verfahren in einem gewissen Ausmass in durchaus gerechtfertigter Weise in die Länge ziehen. Schliesslich sind auch die Vorgaben hinsichtlich unentgeltlicher Rechtspflege oder amtlicher Verteidigung zu beachten. Im Bereich Verwaltung entfällt bei den Gerichten der Grossteil des Aufwandes auf die Personalkosten. Budgetkürzungen in diesem Bereich tangieren letztlich den Anspruch auf Zugang zum Gericht bzw. auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde gemäss Art. 29a BV und damit unmittelbar den verfassungsmässigen Grundauftrag der Gerichte. Eine genaue Ermittlung der Kosten jeder einzelnen Leistung der Gerichte als "Produkte" würde im Weiteren einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand erfordern und macht auch deshalb keinen Sinn, weil den Leistungsempfängerinnen und -empfängern ohnehin nicht die effektiven Kosten, sondern nur tarifierte, bekanntermassen nicht kostendeckende Gebühren überbunden werden dürfen. Umgekehrt lassen sich auch die von der Art und Anzahl der Neueingänge abhängigen Gebühren-

erträge nicht genügend genau abschätzen, so dass schliesslich ein Globalbudget höchst unsicher wäre und es weitgehend vom Zufall abhinge, ob ein solches eingehalten werden könnte.

6. Ist Pragma auf die Zuger Gerichte übertragbar?

Das Pragma-Modell hat auf politischer Ebene zum Ziel, eine vermehrte Trennung der strategischen Steuerung (Kantonsrat) und der operativen Steuerung (Regierungsrat und Verwaltung) zu erreichen (Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, 1. Juli 2003, S. 5). So reduziert der Kantonsrat seine Steuerungskompetenzen im finanziellen Bereich, indem er nicht mehr einzelne Budgetpositionen spricht, sondern jeweils ein Globalbudget pro Amt verabschiedet. Gleichzeitig soll er mit den Leistungsaufträgen mehr Transparenz über die Tätigkeiten der Verwaltung erhalten. Wie Andreas Lienhard (a.a.O., S. 46) ausführt, müssen auch Gerichte von Verfassungen wegen nicht nur rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, sondern auch wirkungsorientiert und effizient arbeiten, doch setzen die richterliche Unabhängigkeit, die allgemeinen Verfahrensgarantien und das Gesetzmässigkeitsprinzip dem Justizmanagement Grenzen. Für die Verwaltung konzipierte NPM-Modelle lassen sich darum nur sehr beschränkt auf die Judikative übertragen: Die Rechtsprechung ist einer NPM-Steuerung nicht zugänglich. Hingegen können einzelne moderne Steuerungsmechanismen in der Justizverwaltung verwendet werden. So stärkt das in der Kantonsverfassung verankerte Selbstverwaltungsrecht der Justiz (§ 96 Abs. 1 KV) und das Recht zum Erstellen des eigenen Voranschlags (§ 88 GOG) die richterliche Unabhängigkeit und entspricht - wenigstens in Teilen - gleichzeitig auch der WOV-Philosophie. Weitergehend könnte die WOV-Führungsmethodik in der Justiz nur mit Einschränkungen bzw. Änderungen Anwendung finden. Die selbstständige Justizverwaltung dispensiert die Justiz nicht davon, mit der Exekutive in einem vernünftigen Rahmen zusammenarbeiten, so zum Beispiel bei der Vorbereitung des Voranschlags, bei der Handhabung des Personalrechts usw. Der Kantonsrat hat namentlich die parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte (§ 41 Abs. 1 lit. c und g KV), er beschliesst über das Budget (§ 41 Abs. 1 lit. h KV), er ist Wahlbehörde für die hauptamtlichen Mitglieder in jedem Gericht und die Gerichtspräsidien usw. Es handelt sich bei den Zuger Gerichten also um eine eher begrenzte Selbstverwaltung, wobei Obergericht und Verwaltungsgericht über ein eigenständiges Vorschlagsrecht gegenüber dem Kantonsrat (§ 54 Abs. 3, § 55 Abs. 3 KV) verfügen. Somit bestimmen die beiden anderen Staatsgewalten in Teilbereichen über die Justiz.

Die Bundesverfassung und die Prozessgesetze des Bundes und des Kantons definieren den Auftrag der richterlichen Behörden und enthalten verschiedene Regeln, wie dieser zu erfüllen ist. Im Leistungsauftrag der Gerichte haben Kategorien wie "wesentliche Leistungen", "Leistungsziele" und "Prüfung der Zielerreichung" darum kaum Platz. Nicht ausgeschlossen ist immerhin, dass die Gerichte selber die Prinzipien des NPM berücksichtigen. Denn sie kommen längst nicht mehr umhin, ihre internen Strukturen, Verwaltungsabläufe und Führungsinstrumente kontinuierlich zu überprüfen und im Sinne eines modernen Justizmanagements mit zeitgemässen Steuerungsinstrumenten Optimierungen zu erreichen. Dabei dürfen die richterliche Unabhängigkeit, die Eigenständigkeit des Gerichts, die Qualität und die Weiterentwicklung der Rechtsprechung nicht gefährdet werden (vgl. Heinrich Koller, BSK-BGG, 2. Aufl. 2011, Art. 1 N 145 mit Hinweisen). Die Unabhängigkeit betrifft Organisation und Arbeitsweise und zwar in einer nach aussen erkennbaren Weise, nämlich was die selbstständige Ermittlung der rechtserheblichen Tatsachen, die Anwendung der Gesetze und Rechtsgrundsätze auf den in einem rechtsstaatlichen Verfahren ermittelten Sachverhalt wie auch eine für die Parteien bindende Entscheidung in der Sache betrifft. Die anderen Verfassungsorgane und insbesondere auch das Parlament haben die Unabhängigkeit und Neutralität der Rechtspflege zu respektieren.

Ein Wechsel bei der Justiztätigkeit von der Input- zur Wirkungssteuerung würde zweifellos grundlegende Fragen aufwerfen. Denn im Bereich der Justiz stösst die Wirkungssteuerung an verschiedene Grenzen. Ist im Bereich der Zivil- und Strafrechtspflege das materielle Recht, und ab Inkrafttreten der Justizreform auf Bundesebene auch das Verfahrensrecht weitgehend Bundessache, verbleibt für eine Wirkungssteuerung durch Gesetz dem kantonalen Gesetzgeber praktisch kein Spielraum. Etwas differenzierter, wenn auch ähnlich, präsentiert sich die Lage im Bereich der Verwaltungsrechtspflege. Und wie erwähnt darf das Parlament als politische Steuerungseinheit in den Aufgabenbereichen der Justiz auf Grund der richterlichen Unabhängigkeit letztlich ausser dem Saldo von Aufwand und Ertrag keine eigentlichen Steuerungsgrössen, namentlich keine Wirkungsziele, festlegen. Soweit Wirkungsziele rechtspolitisch, um nicht zu sagen teilweise gesellschaftspolitisch ausgestaltet sind, z.B. betreffend die Wahrung von Rechtsfrieden und Rechtssicherheit, rechtmässigem Handeln der Behörden und Fortbildung des Rechts, ist die Zielerreichung ganz offensichtlich nur sehr schwierig feststellbar, abgesehen davon, dass die Wirkungen des staatlichen Handelns in diesen Kategorien erst mittel- und langfristig eintreten. Es ist im Ergebnis dem Kantonsrat wie auch den Gerichten mit der aktuellen Budgetierung und der Berichterstattung in den Rechenschaftsberichten besser gedient, als mit ein paar banalen Formulierungen und Kennzahlen, die nicht viel aussagen.

Obergericht und Verwaltungsgericht sind sich bewusst, dass in einigen Kantonen auch für das Gerichtswesen NPM-Projekte umgesetzt worden sind, so z.B. seit 1999 im Kanton Zürich und seit 2006 im Kanton Luzern (Modell der leistungsorientierten Gerichte, LOG). Trotzdem erschliessen sich den Zuger Gerichten aus den NPM-Projekten, auch jenem im Kanton Zug für die Verwaltung, für ihre Tätigkeit keine Verbesserungsmöglichkeiten. Dies mag nicht zuletzt auch in der Kleinheit unserer Verhältnisse mit begründet sein, die mögliche positive Effekte erst recht begrenzen. An dieser Stelle darf immerhin erwähnt werden, dass die Prinzipien des NPM auch in der Verwaltung als ihrem klassischen Wirkungsfeld unterdessen vermehrtem Widerstand begegnen. So wurde im Kanton Schwyz am 14. Oktober 2015 eine Motion betreffend Abschaffung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) eingereicht (Motion M 16/15).

7. Würdigung der Anliegen der Motion

Nach dem Motionär sollen die Gerichte allenfalls ein Führungsinstrument in die Hand bekommen, um die Geschäftslast besser bewältigen zu können. Mit dem Leistungsauftrag, den sich in Analogie zur Regelung im Kanton Luzern die Gerichte jedenfalls selbst geben müssten, würden sie sich Ziele setzen, z.B. wie viele Fälle in welchem Zeitraum zu erledigen sind. Dieses Instrument sollte gleichzeitig dem Kantonsrat dazu dienen, im Rahmen seiner Oberaufsicht den Geschäftsgang der Gerichte zu beurteilen. Durch Globalbudgets vermöchten die Gerichte den Einsatz der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel kaum flexibler und gezielter zu gestalten, ist doch zu bedenken, dass der grösste Teil der Ausgaben nicht auf Sachaufwand, sondern auf die Personalkosten und die Rechtspflege entfällt. Aufwand und Ertrag sind im Bereich der Rechtspflege aufgrund des vorgegebenen "Leistungsauftrags" aus Verfassung und Gesetzgebung nicht steuerbar. Da die Rechtssuchenden unabhängig von ihren finanziellen Möglichkeiten Anspruch auf Zugang zum Recht besitzen und das Gerichtswesen ohnehin nie auch nur annähernd selbsttragend sein kann, ist auch die Erfassung der genauen Kosten jeder einzelnen Leistung (abgesehen vom grossen administrativen Aufwand) nutzlos. Wie dargelegt, ist der allfällige Nutzen von Pragma als zeitgemässes, bei der Verwaltung eingeführtem Führungsinstrument bei den Gerichten minim. Der Leistungsauftrag der Gerichte ergibt sich aus Verfassung und Gesetz. Raschere Verfahren entsprechen ohnehin wichtigen rechtsstaatlichen Anliegen und Globalbudgets könnten den Handlungsspielraum und den Ressourceneinsatz der Führung im Gerichtswesen nicht verbessern. Ein Transparenzgewinn durch die für Pragma typi-

sche Darstellungsweise von Kennzahlen und Indikatoren ist hinsichtlich der Entwicklung der Geschäftslast nicht ersichtlich. Die ausführlichen Rechenschaftsberichte der beiden obersten Gerichte an den Kantonsrat enthalten umfassendere Informationen und erlauben dem Kantonsrat einen tieferen Einblick in die Tätigkeit der richterlichen Behörden als ein paar wenige Kennzahlen zu den Leistungszielen. Ein durch vergleichbare Budgetierung und Leistungsaufträge eventuell besser möglicher Vergleich mit der Verwaltung, zu welcher die Gerichte als kantonale Behörden der dritten Gewalt nicht gehören, ist ohnehin nur beschränkt möglich und sinnvoll, so dass nicht aus diesem Grund die gleiche Methodik angewendet werden muss. Kompetenz und Verantwortung sind bei den Gerichten auch ohne Pragma klar zugeordnet, wobei bei den Gerichten bezüglich der inhaltlichen Leistungserbringung keine hierarchischen Führungsstrukturen bestehen. Eine unbesehene Übertragung von Pragma und betriebswirtschaftlichen Prinzipien von der Verwaltung auf die Gerichte ist nicht möglich. Die Unabhängigkeit der Gerichte würde spezifische Anpassungen bedingen. Obergericht und Verwaltungsgericht streben auch ohne Pragma aus rechtsstaatlichen Gründen und entsprechend ihrem verfassungsmässigen und gesetzlichen Auftrag stets raschere Verfahren bei möglichst hoher Qualität der Rechtsprechung an. Und dabei lassen sie sich in ihren Rechenschaftsberichten zu Händen des Kantonsrates als Oberaufsichtsbehörde seit je auch messen. Die Gerichte kommen zum Schluss, dass sie den Herausforderungen, die in knappen Ressourcen, eher steigenden Geschäftslasten und wachsenden Ansprüchen der Rechtssuchenden bestehen, mit den bestehenden gesetzlichen und insbesondere auch haushaltrechtlichen Instrumenten weiterhin wirkungsvoll begegnen können. Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben haben sich bewährt. Nachdem weder ein Nutzen für den kantonalen Finanzhaushalt noch ein Effizienz- und Führungsgewinn für die Gerichte ersichtlich sind, lehnen die Gerichte diesen mit unverhältnismässigem Aufwand verbundenen Systemwechsel für ihr Gerichtsmanagement ab.

8. Antrag des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts

Angesichts der vorstehenden Ausführungen erachten das Obergericht und das Verwaltungsgericht das Anliegen der Motion nicht als begründet und beantragen Ihnen deshalb,

die Motion von Andreas Hausheer betreffend Führung der Gerichte mit Leistungsauftrag und Globalbudget vom 23. Januar 2015 (Vorlage Nr. 2475.1 - 14865) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 18. Januar 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung

Obergericht des Kantons Zug
Der Präsident: Felix Ulrich
Die Generalsekretärin: Manuela Frey

Verwaltungsgericht des Kantons Zug
Der Präsident: Peter Bellwald
Der Generalsekretär: Aldo Elsener