

Hans Wipfli

**Justizmanagement am Beispiel eines
Steuergerichts**

Struktur, Organisation und Führung

*Masterarbeit eingereicht bei der
Universität Bern, Kompetenzzentrum
für Public Management KPM, im
Rahmen des Executive Master of
Public Administration MPA*

KPM-Schriftenreihe Nr. 13

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Dr. Adrian Ritz
Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Hans Wipfli

Justizmanagement am Beispiel eines Steuergerichts

Struktur, Organisation und Führung

*Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern,
Kompetenzzentrum für Public Management KPM, im Rahmen
des Executive Master of Public Administration MPA*

KPM-Verlag
Bern

Hans Wipfli ist I. Sekretär der Steuerrekurskommission des Kantons Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Justizmanagement am Beispiel eines Steuergerichts

Hans Wipfli
Bern 2006
ISBN 978-3-906798-12-7

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2006 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	1
VORWORT	3
MANAGEMENT SUMMARY	5
1 PROBLEMSTELLUNG UND AUSGANGSLAGE	9
1.1 Rechtsmittelsystem in Steuersachen im Kanton Bern	9
1.1.1 Gesetzgebungsverfahren: Gesetz über das Steuergericht.....	12
1.1.2 Ziele und Methode der Arbeit	13
1.2 Andere Reformprojekte im Justizbereich	14
1.2.1 Bundesebene	14
1.2.1.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege	14
1.2.1.2 Bundesgerichtsgesetz	15
1.2.1.3 Strafgerichtsgesetz.....	16
1.2.1.4 Verwaltungsgerichtsgesetz.....	16
1.2.2 Kantonebene	17
1.2.2.1 Einleitung.....	17
1.2.2.2 Justizreform I und II	19
1.2.2.3 Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung.....	21
1.2.2.4 Reformprojekte in anderen Kantonen	22
1.2.2.4.1 Einleitung.....	22
1.2.2.4.2 Kanton Zürich	22
1.2.2.4.3 Kanton Luzern	23
1.2.2.4.4 Kanton Aargau.....	26
1.2.2.4.5 Kanton Solothurn.....	28
1.3 Justizmanagement.....	31
1.3.1 Begriff.....	31
1.3.2 Notwendigkeit.....	34
1.3.3 Berührungspunkte zu NEF, WOV, WIF	35
2 GRUNDSÄTZE DER JUSTIZVERFASSUNG	37
2.1 Grundsätzliches	37
2.1.1 Rechtsstaatsprinzip versus Leistungsstaatsprinzip	37
2.1.2 Gewaltenteilungsprinzip	39
2.1.3 Richterliche Unabhängigkeit.....	41
2.2 Organisation	43
2.2.1 Wahl- und Aufsichtsbehörde	43
2.2.2 Richterliche Qualifikation/Anforderungsprofil.....	44
2.2.3 Aufbau- und Ablauforganisation	46
2.3 Rechtsprechung.....	49
2.3.1 Rechtsweggarantie.....	49
2.3.2 Verfahrensgarantien und rechtsstaatliches Verfahren.....	50
2.4 Führung	51
2.4.1 Grundsätzliches	51
2.4.2 Mögliche Führungsorganisation der Gerichte.....	54
2.4.3 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	56

2.4.4	Einfaches und rasches Verfahren	57
2.4.5	Beschleunigungsgebot	57
2.4.6	Sorgfältiger Umgang mit Ressourcen.....	58
3	STRUKTUR DES STEUERGERICHTS (INTERNES ORGANIGRAMM)	59
3.1	Übersicht.....	59
3.2	Aufsicht.....	59
3.3	Gericht (Rechtsprechung).....	61
3.4	Präsidium (Führung)	63
3.5	Gerichtsverwaltung (Unterstützung)	65
4	CASE-MANAGEMENT (INTERNER PROZESSABLAUF)	69
4.1	Übersicht Prozessablauf	69
4.2	Eingang Rechtsmittel.....	70
4.2.1	Gewichtung und Priorisierung	70
4.2.2	Geschäftslastenausgleich	73
4.2.3	Leistungsvorgaben	74
4.3	Verarbeitung Rechtsmittel.....	75
4.3.1	Zeitliche Vorgaben	75
4.3.2	Qualitätsstandards	75
4.3.3	Zusammenarbeit mit dem juristischen Personal.....	76
4.3.4	Interne Qualitätskontrolle	77
4.4	Ausgang Rechtsmittel.....	77
4.4.1	Eröffnung der Entscheide.....	77
4.4.2	Anfechtung der Entscheide	78
4.4.3	Publikation der Entscheide.....	78
4.4.4	Berichtswesen.....	79
5	INTERNE FÜHRUNGSINSTRUMENTE	81
5.1	Einleitende Bemerkungen.....	81
5.2	Beurteilung, Indikatoren und Mitarbeitergespräche	81
5.3	Internes Controlling.....	84
5.4	Kosten- und Leistungsrechnung	86
5.5	Fort- und Weiterbildung	88
6	ZUSAMMENFASSUNG	91
	LITERATURVERZEICHNIS	95
	QUELLENVERZEICHNIS	101
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	109
	ANHANGVERZEICHNIS	111
	ANHÄNGE.....	113
	ÜBER DEN AUTOR.....	128

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Bsp.	Beispiel
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
EQ	Erledigungsquotient
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
KEF	Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplanung, Kanton Zürich
KLR	Kosten-/Leistungsrechnung
KV	Kantonsverfassung
i.e.S.	im engeren Sinn
inkl.	inklusive
i.S.	im Sinn

i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
insbeso.	insbesondere
JUKO	Justizkommission des Grossen Rats
LOG	Leistungsorientierte Gerichte
NEF	Neue Verwaltungsführung
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Rz.	Randziffer
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TQM	Total Quality Management
u.a.	unter anderem
u.a.m.	und anderes mehr
vgl.	vergleiche
Wif!	Projekt der Zürcher Verwaltungsreform
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung
z.B.	zum Beispiel
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Ziff.	Ziffer(n)

VORWORT

Auf den ersten Blick scheint der Begriff «Management» nicht in die Welt der Justiz zu passen. Wenn man sich aber der aktuellen Probleme und der wachsenden Komplexität im Justizbereich bewusst wird, ist der Begriff nicht mehr dermassen unpassend. Kurz gesagt geht es darum, dass die Justiz und die Gerichtsorganisationen selbst mit den immer knapper werdenden Ressourcen und den immer grösser werdenden Anforderungen seitens der Bürgerinnen und Bürger «gutes Recht sprechen» können müssen. Dabei müssen sie sich auf ihre Kernaufgabe - die Rechtsprechung - konzentrieren können. Das bedingt besondere Führungs- und Unterstützungsinstrumente.

Ausgehend von der veralteten Struktur und der überholten Organisation der Steuerrekurskommission des Kantons Bern und den damit verbundenen Schwierigkeiten und den Problemen in der täglichen Arbeit habe ich mich seit mehreren Jahren mit dieser Thematik beschäftigt. Es soll dabei nie darum gehen, die wertvolle Arbeit und den guten Einsatz von Personen nicht gebührend zu schätzen. Es geht aber darum, zu erkennen, dass man - bildhaft gesprochen - mit einem «Oldsmobil kein modernes Rennen gewinnen kann».

Danken möchte ich dem Präsidenten der Steuerrekurskommission des Kantons Bern, Peter Kästli, mit dem ich viele interessante (Streit-)Gespräche führen durfte. Er hat mich immer unterstützt und gefördert. Ohne seine Unterstützung wäre diese Arbeit nicht entstanden.

Ebenfalls danken möchte ich den verschiedenen Vertretern der obersten Gerichtsbehörden des Kantons Zürich, des Kantons Aargau, des Kantons Luzern und des Kantons Bern, mit welchen ich im letzten oder vorletzten Jahr interessante Gespräche führen durfte.

Ein besonderer Dank gebührt dem Bundesgerichtspräsidenten Giuseppe Nay und dem stellvertretenden Generalsekretär des Bundesgerichts Jacques Bühler, mit denen ich ebenfalls ein ausführliches und sehr interessantes Gespräch führen durfte.

Zuletzt danken möchte ich meiner lieben Familie, die während vieler Stunden auf mich verzichten musste.

Bern, 5. Januar 2006

Hans Wipfli

Aktuelle Ergänzung

Mit Beschluss Nr. 1985 vom 8. November 2006 hat der Regierungsrat des Kantons Bern das Gesetzgebungsprojekt «Steuergericht» zurückgezogen und in diesem Zusammenhang u.a. wie folgt orientiert:

« ... Wegen der breiten Ablehnung des Gesetzes über das Steuergericht in der Vernehmlassung hat der Regierungsrat die Vorlage zurückgezogen. Gleichzeitig hat er den Auftrag erteilt, eine Änderung des Gesetzes über die Steuerrekurskommission auszuarbeiten, um die Schaffung einer zweiten vollamtlichen Richterstelle bei der Steuerrekurskommission zu ermöglichen. Zusätzlich soll die einzelrichterliche Kompetenz von heute 2'000 auf neu 10'000 Franken erhöht werden. Damit soll die Steuerrekurskommission entlastet werden. Der Regierungsrat hat die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion beauftragt, die Massnahmen zwei Jahre nach der Inkraftsetzung auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Sollte sich ergeben, dass die Massnahmen nicht die erhoffte Wirkung gezeigt haben, ist die Schaffung einer abgaberechtlichen Abteilung im Verwaltungsgericht und die Einführung eines einstufigen Rechtsmittelverfahrens erneut zu prüfen.»

MANAGEMENT SUMMARY

Der Begriff des Justizmanagements wird wohl in den nächsten Jahren im Kanton Bern in der Justiz, in der Verwaltung und im Grossen Rat noch vermehrt zur Anwendung gelangen. Dafür sprechen verschiedene Gründe:

Die moderne Justiz ist mit vielfältigen Problemen konfrontiert. In den vergangenen Jahren ist das Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabenvielfalt und der Komplexität der Rechtsprobleme sowie den knapper werdenden Finanzen und Ressourcen immer häufiger an den Tag getreten. Das veränderte Umfeld hat dazu geführt, dass die Justiz und die Gerichtsbehörden - gleich wie die allgemeine Verwaltung etwas früher - dazu übergegangen sind, ihre Strukturen, ihre Organisationsformen und ihre Führungsinstrumente anzupassen. Vielfach sind solche Anpassungen und Veränderungsprozesse in anderen Kantonen unter Verwendung oder zumindest unter Anlehnung an NPM-Grundsätze geschehen.

Gestützt auf das Bundesgerichtsurteil vom 19. Dezember 2003 (2A.355/2003/dxc) wurde im Kanton Bern ein solcher Veränderungsprozess in Gang gesetzt. Der Regierungsrat des Kantons Bern erteilte einer Arbeitsgruppe den Auftrag, zu überprüfen, wie der Rechtsmittelweg in Steuersachen ausgestaltet werden könnte. Gestützt auf eine Projektarbeit (Wipfli, 2005: 1 ff.) und den Antrag der Arbeitsgruppe hat der Regierungsrat am 29. Juni 2005 entschieden, dass das Rechtsmittelsystem in Steuersachen mittelfristig auf ein einstufiges Verfahren verkürzt werden soll. Dazu soll vorerst die Steuerrekurskommission professionalisiert und zu einem modernen Steuergericht umgebaut und später als abgaberechtliche Abteilung in das Verwaltungsgericht integriert werden.

Modernes und systematisches Justizmanagement bedingt auch veränderte und angepasste Struktur-, Organisations- und Führungsformen. In der Form der alten Steuerrekurskommission kann kein modernes Justizmanagement umgesetzt und geführt werden.

Die verschiedenen Reformprojekte im Justizbereich auf Bundesebene beeinflussen die Gesetzgebungsverfahren in den Kantonen direkt und unmittelbar (vertikaler Anpassungsdruck). Auch die laufenden oder be-

reits umgesetzten Veränderungsprozesse in den reformfreudigen Kantonen Zürich, Aargau, Solothurn und Luzern haben einen mittelbaren Einfluss auf andere Kantone (horizontaler Anpassungsdruck).

Mit der Justizreform I und II und der Reform der dezentralen Verwaltung wurden auch im Kanton Bern im Justizbereich grundlegende Reformen umgesetzt bzw. eingeleitet. Als weiterer Reformschritt soll, nachdem NEF bei der zentralen Verwaltung am 1. Januar 2005 eingeführt worden ist, die Einführung und die Umsetzung der NEF-Grundsätze bei der Justiz und den Gerichtsbehörden geprüft werden.

Die Justiz und die Gerichtsbehörden nehmen im gewaltenteiligen Aufbau des Bundes und der Kantone - neben der Legislativen als 1. Staatsgewalt und der Exekutiven als 2. Staatsgewalt - eine eigenständige Stellung ein. Daraus ergeben sich verschiedene Grundsätze der Justizverfassung, welche bei der Einführung und Umsetzung der NEF-Instrumente und -Elemente zu beachten sind.

Besonders beachtet werden müssen das Rechtsstaatsprinzip, das Gewaltenteilungsprinzip und der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit. Weiter müssen bei der Rechtsprechung die rechtsstaatlichen Garantien im Verfahren und die Rechtsweggarantie beachtet werden.

Der Begriff «Justizmanagement» ist zum einen ein moderner Ausdruck der aktiven Führung von Gerichtsorganisationen und zum anderen die Abkehr vom «primus inter pares»-Gedanken beim Führungs- und Unterstützungsprozess. Einzig bei der Kernaufgabe der Richterschaft, der Rechtsprechung, hat dieser Gedanke noch Bedeutung. Der Justizmanager nimmt die Führung in der Gerichtsorganisation gegen innen, im Bereich des Gerichtspersonals, im Bereich des juristischen Sekretariats und im Bereich der internen Justizverwaltung, und gegen aussen, bei der Vertretung gegenüber den anderen Staatsgewalten, gegenüber der Öffentlichkeit und als Aufsicht über unterstellte Gerichte und Justizbehörden, wahr.

Die Führung einer Gerichtsorganisation muss sich an verschiedenen Grundsätzen orientieren. Dazu gehören die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit, ein einfaches und rasches Verfahren, das Beschleuni-

gungsgebot und der sorgfältige Umgang mit Ressourcen. Für die Umsetzung dieser Grundsätze eignen sich die angepassten NEF-Führungsinstrumente und -Elemente.

Die Gerichtsorganisationen müssen bei der Aufbau- und Ablaufstruktur den neuen Anforderungen angepasst werden. Sie müssen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Justizmanagement ausgeübt und die WOV- bzw. NEF-Instrumente und -Elemente angewendet und umgesetzt werden können. Das heisst zum einen, dass die Verantwortungen und Kompetenzen im Führungs- und Unterstützungsbereich klar und eindeutig geregelt werden müssen. Zum anderen muss das Organigramm und die Prozessorganisation entsprechend angepasst werden.

Als Diskussionsgrundlage soll ein Vorschlag für eine mögliche Aufbauorganisation der bernischen Justiz und Gerichtsbehörden im Überblick gewagt werden. Am Beispiel eines Steuergerichts werden in dieser Arbeit eine NEF-verträgliche Führungsstruktur (Struktur des Steuergerichts: Internes Organigramm), ein NEF-verträglicher Prozessablauf (Case-Management: Interner Prozessablauf) und verschiedene interne Führungsinstrumente (Beurteilung; Indikatoren; MAG; Controlling; KLR; Fort- und Weiterbildung) dargestellt und besprochen.

1 PROBLEMSTELLUNG UND AUSGANGSLAGE

1.1 Rechtsmittelsystem in Steuersachen im Kanton Bern

In seinem Urteil vom 19. Dezember 2003 (2A.355/2003/dxc) verpflichtete das Bundesgericht die Kantone, den Rechtsmittelweg bei der direkten Bundessteuer demjenigen bei der Kantonssteuer anzupassen. Im Sinn einer Übergangslösung nimmt nun das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die Funktion der zweiten Rechtsmittelinstanz auch für die direkte Bundessteuer wahr. Dazu wurde per 1. Oktober 2004 die Verordnung vom 18. Oktober 2000 über den Vollzug der direkten Bundessteuer (BStV; BSG 668.11) angepasst (vgl. Wipfli, 2005: 7 ff.)¹.

Mit Beschluss Nr. 2118 vom 29. Juni 2005 hat der Regierungsrat des Kantons Bern die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion beauftragt, ein Gesetzgebungsverfahren für die Schaffung eines letztlich einstufigen Rechtsmittelsystems in Abgabesachen (öffentliche Abgaben: Kausalabgaben und Steuern) an die Hand zu nehmen. Es sind dabei die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit als Sofortmassnahme in einer ersten Etappe per 2007 aus der heutigen Steuerrekurskommission ein professionalisiertes Steuergericht und in einer zweiten Etappe per 2010/11 die Integration desselben in die zu schaffende abgaberechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts geschaffen bzw. vollzogen werden kann.

Die Steuerrekurskommission ist das erstinstanzliche Steuergericht des Kantons Bern (Art. 1 f. des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Steuerrekurskommission [StRKG; BSG 661.611]). Sie ist zuständig für die Behandlung von Beschwerden betreffend die direkte Bundessteuer, die Wehrpflichtersatzabgabe, die Verrechnungssteueransprüche bei natürlichen Personen, Beschwerden über den Ertragswert gemäss dem Gesetz über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht und von Rekursen betreffend die Kantons- und Gemeindesteuer bzw. die Erbschafts- und

¹ Art. 9 Abs. 2 und 3 BStV.

Schenkungssteuer. Die Entscheide der Steuerrekurskommission können zuerst beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern und danach in den meisten Fällen noch beim Bundesgericht angefochten werden.

Die Struktur, die Organisation und die Arbeitsweise der Steuerrekurskommission gehen bis in die frühen Zwanzigerjahre des vergangenen Jahrhunderts (recte in das Jahr 1919) zurück. Die Steuerrekurskommission verfügt über kein Geschäftsreglement, welches das interne Verfahren regeln würde. Vieles ist seit Jahrzehnten «ungeschriebenes Recht» und damit für die Rechtssuchenden intransparent und nur schwer nachvollziehbar bzw. voraussehbar. Diese Rahmenbedingungen passen aus den verschiedensten Gründen für ein modernes Steuergericht und eine zeitgerecht verstandene Rechtsprechung nicht mehr. Die richterliche Unabhängigkeit (Art. 30 BV und Art. 26 KV) und die richterliche Kompetenz sind bei einer in den vergangenen Jahren explosionsartig gestiegenen Geschäftslast (beurteilte Fälle: 2005: 1'594; 2004 1'650; 2003 1'023; 2002 952; 2001 1'049) aus folgenden Gründen nicht mehr gewährleistet:

- Ein Präsident als einziger vollamtlicher Richter bzw. eine Präsidentin als einzige vollamtliche Richterin muss das gesamte Instruktionsverfahren, das Entscheidungs- und das Rechtsprechungsverfahren führen und überwachen. Ihm bzw. ihr kommt bei der Geschäftslast der vergangenen Jahre hauptsächlich die Funktion eines «General-Managers» bzw. einer «General-Managerin» zu.
- Die einzelrichterliche Rechtsprechungskompetenz kann aus Kapazitäts- und Überlastungsgründen ungenügend bzw. im Finanzkompetenzbereich überhaupt nicht ausgeschöpft werden.
- Die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre müssen richterliche Funktionen bei der Instruktion und bei der Rechtsprechung übernehmen, welche den zulässigen Rahmen sprengen (so genannte Gerichtsschreiberjustiz).

- Der Präsident unterbreitet den Mitgliedern in den drei Kammern als Antrag einen fertig ausgearbeiteten und ausformulierten Entscheidungsentwurf. Eine kritische Auseinandersetzung und ein konstruktiver Disput in der Rechtsfindung und in der Rechtsprechung unter gleichrangigen und gleichwertigen Richtern bzw. Richterinnen findet damit nicht statt. In den drei Kammern findet regelmässig nur noch eine Plausibilitätskontrolle statt.
- Die Mitglieder erstellen selbst keine Urteilsreferate. Sie können sich deshalb - weil sie am Instruktionsverfahren, am Untersuchungsverfahren und am Rechtsprechungsverfahren erst in einer Schlussphase (so zu sagen in einem Endstadium) beteiligt sind - in den Rechtsprechungsprozess nur schwer einbringen.
- Die Mitglieder haben häufig wegen Zeitgründen, grosser Arbeitsbelastung im Hauptberuf und teilweise fehlendem Fachwissen nicht die Möglichkeit, sich umfassend und kompetent in das Dossier einzuarbeiten, das sie in der zugewiesenen Kammer vertreten müssen.
- Die Mitglieder haben auf Grund des beschriebenen Verfahrens, der zunehmenden Komplexität des Steuerrechts, der in den vergangenen Jahren massiv gestiegenen Geschäftslast und dem damit zusammenhängenden Produktionsdruck praktisch keine Möglichkeit, den modernen Anforderungen eines Spezialrichters gerecht zu werden (so genannte richterliche Kompetenz im umfassenden Sinn verstanden).
- Einige Mitglieder sind als Berater und Beauftragte im gleichen beruflichen Umfeld (z.B. Steuer- und Rechtsberatung) tätig, in dem sie bei der Steuerrekurskommission an der Rechtsprechung beteiligt sind. Das kann zu Konflikten führen und die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen.

- Die Qualität der Rechtsprechung der Steuerrekurskommission des Kantons Bern ist im Vergleich mit derjenigen von Gerichten erster Instanz anderer Kantone (beispielsweise die vollprofessionalisierten Steuerrekurskommissionen des Kantons Zürich) deutlich zurückgegangen. Die Transparenz der Rechtsprechung und die Vergleichbarkeit der Urteile in der Schweiz verlangen eine entsprechende Anpassung und Reorganisation.

Die Struktur, die Organisation und die Arbeitsweise der Steuerrekurskommission des Kantons Bern bzw. des erstinstanzlichen Steuergerichts des Kantons Bern müssen reformiert und den neuen Bedürfnissen angepasst werden (vgl. Anhänge 3.1 und 3.2). Die beschriebenen Rahmenbedingungen waren zu einer Zeit, als die Verhältnisse überschaubar, die Geschäftslast abschätzbar und die Steuerprobleme noch nicht derart komplex und vielfältig waren, ohne weiteres zulässig. Die Steuerrekurskommission bzw. deren Mitglieder und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter haben unter den zuvor beschriebenen Verhältnissen in den vergangenen Jahren grossartige Arbeit geleistet.

1.1.1 *Gesetzgebungsverfahren: Gesetz über das Steuergericht*

Der Autor ist Mitglied einer Expertengruppe², welche den Auftrag hatte, einen Entwurf für das neue Gesetz über das erstinstanzliche Steuergericht zu erstellen. Anfangs Dezember 2005 lag ein Rohentwurf zu diesem Gesetz vor (vgl. Anhang 1). Nachfolgend soll immer wieder der Bezug zu diesem Gesetzesentwurf gesucht werden³.

² Die Expertengruppe stand unter der Leitung von Rudolf Reist, Vorsteher des Amtes für Betriebswirtschaft und Aufsicht, Justizdirektion des Kantons Bern. Weiter gehörte ihr Prof. Bernhard Rolli, Verwaltungsrichter, und Peter Kästli, Fürsprecher und Notar, Präsident der Steuerrekurskommission, an.

³ Der Autor ist auch Mitglied der Expertengruppe NEF-Gerichte mit Vertretern der obersten Gerichte des Kantons Bern, der Staatsanwaltschaft, der Untersuchungsrichterämter, der Universität Bern und der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern.

1.1.2 *Ziele und Methode der Arbeit*

Die vorliegende Arbeit soll zum einen als Grundlage des erwähnten Gesetzgebungsverfahrens dienen können und zum anderen sollen Grundsätze eines modernen Justiz- und Gerichtsmanagements mit einem fächerübergreifenden Fokus dargestellt werden. Es sollen dabei mögliche Struktur-, Organisations-, Prozess- und Führungsinstrumente dargestellt, diskutiert und vorgeschlagen werden.

Bereits anlässlich der Erarbeitung der Projektarbeit wurden bei den befragten Gerichtsinstanzen der sechs Kantone (Zürich, Aargau, Basel-Stadt, Solothurn, Luzern und Zug) verschiedene weiterführende Fragen (vgl. Fragekatalog zur Projektarbeit: Anhang 2) gestellt. Zusätzlich wurden im Rahmen der Masterarbeit Gespräche mit den Präsidien des Obergerichts des Kantons Zürich⁴, des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich⁵, der Justizverwaltung des Kantons Aargau⁶, des Obergerichts des Kantons Bern⁷, des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern⁸ und des Bundesgerichts⁹ geführt. In diesen Gesprächen wurden u.a. Fragen und Probleme des Justizmanagements und der Führung von Gerichten diskutiert.

Aus der Aufarbeitung eines breiten wissenschaftlichen Instrumentariums zusammen mit den durchgeführten strukturierten Gesprächen und den laufenden Erfahrungen aus der Expertengruppe soll versucht werden,

⁴ Gespräch vom 8. November 2005 mit Dr. Rainer Klopfer, Präsident des Obergerichts des Kantons Zürich.

⁵ Gespräch vom 15. November 2005 mit Prof. Dr. Martin Zweifel, Präsident der abgaberechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts Zürich.

⁶ Gespräch vom 27. Oktober 2005 mit Fürsprecher Urs Hodel, Leiter der Justizverwaltung des Kantons Aargau.

⁷ Gespräche vom 14. November 2005 mit Oberrichter Marcel Cavin, Präsident des Obergerichts des Kantons Bern, und vom 10. November 2005 mit Oberrichterin Danielle Wüthrich, Leiterin der Arbeitsgruppe Restruct Obergericht.

⁸ Gespräche vom 31. Oktober 2005 mit Verwaltungsrichter Peter Schütz, Präsident des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, und vom 18. November 2005 mit Prof. Bernhard Rolli, Präsident der französischsprachigen Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern.

⁹ Gespräche vom 16. November 2005 mit Bundesgerichtspräsident Giusep Nay und Dr. Jaques Bühler, Stellvertretender Generalsekretär des Bundesgerichts.

fundierte und zielführende Analysen und Erkenntnisse zu gewinnen, welche in dieser Arbeit dargestellt werden sollen. Angestrebt wird, dass die Arbeit auch Elemente enthält, welche vielleicht zur Zeit (aus den verschiedensten Gründen) noch nicht umgesetzt werden können. In diesem Sinn sollen auch zukunftsweisende Ideen und Ausblicke ihren Platz haben können.

1.2 Andere Reformprojekte im Justizbereich

1.2.1 Bundesebene

1.2.1.1 Totalrevision der Bundesrechtspflege

Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege sollen die Organisation und das Verfahren des Bundesgerichts, seine Vorinstanzen sowie die Rechtsmittel, welche an das oberste Gericht führen, umfassend neu geregelt werden. Ziel der Vorlage war es, eine wirksame und nachhaltige Entlastung des stark überlasteten Bundesgerichts und damit die Erhaltung seiner Funktionsfähigkeit zu erreichen. Weiter sollte die Revision eine Verbesserung des Rechtsschutzes in gewissen Bereichen sowie eine Vereinfachung der Verfahren und der Rechtsmittelwege mit sich bringen. Verfassungsrechtliche Grundlage für die Totalrevision der Bundesrechtspflege bildet die Justizreform, die am 12. März 2000 von Volk und Ständen angenommen worden ist (Rausch, 2005: 2 f.).

Zur Entlastung des Bundesgerichts wurden die richterlichen Vorinstanzen mit der Schaffung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ausgebaut. Damit soll das Bundesgericht von aufwändigen Direktprozessen entlastet werden (Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, BBl 2001: 4208 und 4225 f.).

Weitere Massnahmen zur Entlastung des Bundesgerichts waren die Erhöhung der Streitwertgrenze in Zivilsachen, der Ausschluss bestimmter Sachgebiete von der Beschwerde an das Bundesgericht, die Weiterentwicklung der Möglichkeit des Gerichts, im vereinfachten Verfahren zu entscheiden, und die Vereinfachung der Beschwerdewege an das Bundesgericht.

Mit einer so genannten Einheitsbeschwerde sollen die Abgrenzungsprobleme zu verschiedenen Rechtsbehelfen vereinfacht werden: Gegenüber dem alten System soll es nur noch eine Beschwerde in Zivilsachen, eine Beschwerde in Strafsachen und eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geben.

Als eine bedeutende Neuerung kann auch die Teilintegration des Eidgenössischen Versicherungsgerichts in Luzern in das Bundesgericht in Lausanne bezeichnet werden. Neu soll es eine einzige Organisation bzw. ein Bundesgericht mit Sitz in Lausanne und einen zweiten Standort in Luzern geben.

Die Totalrevision der Bundesrechtspflege umfasst in formeller Hinsicht die folgenden drei neuen Gesetze:

- Das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; BGG; SR 173.110);
- das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz; VGG; SR 173.32);
- Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz; SGG; SR 173.71).

Die drei erwähnten Bundesgesetze stehen in einem inneren Zusammenhang zueinander und sind auf einander abgestimmt.

1.2.1.2 Bundesgerichtsgesetz

Mit dem neuen BGG wird das bisherige Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz; OG; SR 173.110, in Kraft bis 31. Dezember 2005) total revidiert und abgelöst. Aus verschiedenen Gründen drängte sich eine Totalrevision auf: Zum einen führten die Neuerungen in der Organisation des Bundesgerichts und zum anderen die Einführung der Einheitsbeschwerde zu zahlreichen Änderungen des bisherigen Rechts. Das OG musste bereits zwei grosse Revisionen, eine erste 1968 und eine zweite 1991, und zahlreiche punktuelle Änderungen über sich ergehen lassen. Das bisherige Recht wurde damit schwerfällig und unübersichtlich.

Das neue BGG ist übersichtlich strukturiert und damit für Rechtsuchende und deren Vertreter sowie auch für die rechtanwendenden Behörden einfacher zu handhaben (Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, BBI 2001: 4224). Das BGG legt die Organisation des gesamten Bundesgerichts (mitsamt dem zu integrierenden Versicherungsgericht in Luzern [Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 2 BGG]) fest und vereinigt in sich sämtliche Rechtsmittel, mit denen an das Bundesgericht gelangt werden kann (Beschwerde in Zivilsachen: Art. 72–77 BGG; Beschwerde in Strafsachen: Art. 78–81 BGG; Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten: Art. 82–89 BGG; subsidiäre Verfassungsbeschwerde: Art. 113–119 BGG; Klage: Art. 120 BGG).

1.2.1.3 Strafgerichtsgesetz

Das SGG regelt die Organisation und die Zuständigkeit des am 1. April 2004 in Bellinzona errichteten erstinstanzlichen Bundesstrafgerichts. Das Bundesstrafgericht ist das allgemeine Strafgericht des Bundes (Art. 1 Abs. 1 SGG). Es entscheidet als Vorinstanz des Bundesgerichts, soweit das Gesetz die Beschwerde an das Bundesgericht nicht ausschliesst (Art. 1 Abs. 2 SGG). Das SGG regelt die Stellung des Gerichts und der Richter (Art. 1-12 SGG), die Organisation und die Verwaltung des Gerichts (Art. 13-25 SGG), die Zuständigkeit des Gerichts als Bundesstrafgericht erster Instanz und als Beschwerdeinstanz (Art. 26-29 SGG) sowie das Verfahren (Art. 30 SGG). Für das Verfahren vor dem Bundesstrafgericht wird vollumfänglich auf das Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312.0) und das Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStR; SR 313.0) verwiesen (Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, BBI 2001: 4224). Die Schaffung des Bundesstrafgerichts erforderte insbesondere eine Anzahl von Änderungen im BStP.

1.2.1.4 Verwaltungsgerichtsgesetz

Das VGG regelt die Organisation und die Zuständigkeit des neu geschaffenen Bundesverwaltungsgerichts mit provisorischem Sitz in Bern bzw. definitivem Sitz in St. Gallen. Das Bundesverwaltungsgericht ist das allgemeine Verwaltungsgericht des Bundes und nimmt seinen Betrieb voraussichtlich am 1. Januar 2007 vorerst in Bern, später in St. Gallen (ab

2010), auf. Es entscheidet als Vorinstanz des Bundesgerichts, soweit das Gesetz die Beschwerde an das Bundesgericht nicht ausschliesst (Botschaft Totalrevision Bundesrechtspflege, BBl 2001: 4224 f.). Das VGG regelt die Gerichtsverfassung, d.h. die Stellung des Gerichts und der Richterinnen und Richter (Art. 1-13 VGG) sowie die Organisation und die Verwaltung des Gerichts (Art. 14-30 VGG), die Zuständigkeit als Beschwerdeinstanz (Art. 31-34 VGG) und als erste gerichtliche Instanz (Art. 35-36 VGG). Die Grundsätze des Verfahrens (Art. 37 VGG) sind im Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) geregelt. Das Klageverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (Art. 44 VGG) wird im Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess geregelt (BZP; SR 273).

1.2.2 *Kantonebene*

1.2.2.1 Einleitung

Bei der kurzen und einleitenden Betrachtung der Reformprojekte auf Kantonebene soll der Fokus primär auf den Kanton Bern gerichtet sein. An dieser Stelle darf daran erinnert werden, dass im Kanton Bern bei der so genannt «zentralen Verwaltung» die Neue Verwaltungsführung (NEF) mit dem Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0) und der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) per 1. Januar 2005 eingeführt worden ist. Das FLG regelt die Haushaltsführung, die Ausgaben- und die Ausgabenbewilligung, die Steuerung von Finanzen und Leistungen und die Grundsätze der Gebührenerhebung (Art. 1 FLG). Es gilt für die kantonalen Behörden und die Verwaltung einschliesslich Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 FLG). Die Gerichtsbehörden führen bis zur Inkraftsetzung einer besonderen gesetzlichen Regelung eine besondere Rechnung, welche als Teil des Aufgaben- und Finanzplans, des Voranschlags und des Geschäftsberichts speziell auszuweisen ist (Art. 84 i.V.m. Art. 36 Abs. 3 FLG). Als allgemeiner Grundsatz statuiert das FLG, dass der Grosse Rat, der Regierungsrat und die Verwaltung die Finanzen und die Leistungen steuern und den Haushalt führen. Dabei richten sie sich nach

den Grundsätzen der Führungsorientierung¹⁰, der Wirkungsorientierung¹¹, der Leistungsorientierung¹² und der Kosten- und Erlösorientierung¹³ (Art. 3 Abs. 1 FLG).

Vorweg kann bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich aus den verschiedensten Gründen nicht alle NEF-Grundsätze der Verwaltung auf die Gerichtsbehörden übertragen und anwenden lassen. Dieser Schluss lässt sich auch aus den Erfahrungen des Pilotprojekts NEF 2000, Jugendgericht Emmental-Oberaargau in den Jahren 1998-2004, ziehen (Jahresbericht Pilotprojekt, 2004: 3 f.; Kettiger, 2003a: 24; Lienhard, 2003: 35 f.; Fachbericht Pilotprojekt, 2001: 3 ff.; Bericht NEF 2000 des Regierungsrats, 2000: 77 f.). Der Projektleiter Pilotprojekt NEF 2000, Jugendgericht Emmental-Oberaargau, hat aus seiner siebenjährigen Erfahrung dazu Folgendes ausgeführt: «NEF ist nicht die einzige, aber trotz einiger Mängel eine taugliche Möglichkeit, einen signifikanten Beitrag zur "guten Justiz" zu leisten» (Burkhard, 2005: 9).

¹⁰ Die Führungsorientierung umfasst insbesondere

- das verfassungs- und gesetzesmässige staatliche Handeln;
- den mittelfristigen Ausgleich der Rechnung;
- die mittelfristige Abtragung des Bilanzfehlbetrags;
- die Berücksichtigung der Konjunkturlage;
- eine stufengerechte strategische Steuerung durch den Grossen Rat und eine stufengerechte Führung durch den Regierungsrat;
- einen zweckmässigen, auf den konkreten Bedarf der verschiedenen Verwaltungskategorien abgestimmten Einsatz von Führungsinstrumenten und –prozessen (Art. 3 Abs. 2 FLG).

¹¹ Die Wirkungsorientierung umfasst insbesondere

- die Ausrichtung des staatlichen Handelns an den politisch gesetzten Zielen;
- die vorgängige Beurteilung möglicher Auswirkungen von Erlassen und Beschlüssen;
- die qualitative und quantitative Überprüfung der Auswirkung von Erlassen und Beschlüssen (Art. 3 Abs. 3 FLG).

¹² Die Leistungsorientierung umfasst insbesondere

- die Führung der Verwaltung mit stufengerechten Leistungszielen;
- das wirtschaftliche und bürgernahe Erbringen von Leistungen mit hoher Qualität;
- die Überprüfung der Leistungserbringung hinsichtlich der Zielerreichung (Art. 3 Abs. 4 FLG).

¹³ Die Kosten- und Erlösorientierung umfasst insbesondere

- den Grundsatz der Transparenz und der Kostenwahrheit;
- den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Ressourcen;
- eine sachgerechte Ertragsbewirtschaftung unter Beachtung des Verursacherprinzips (Art. 3 Abs. 5 FLG).

Bei den hier interessierenden aktuellen Reformprojekten im Justizbereich geht es zum einen um die Justizreform II und zum anderen um die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung. Denkbar ist, dass sich im Rahmen dieser Reformprojekte adaptierte bzw. angepasste NEF-Elemente für die Justiz und die Gerichtsbehörden umsetzen lassen.

In einem nächsten Abschnitt soll noch kurz ein Blick auf den NEF-Entwicklungsstand in anderen, ausgewählten Kantonen geworfen werden.

1.2.2.2 Justizreform I und II

Am 1. Januar 1997 ist die Justizreform I des Kantons Bern in Kraft getreten. Sie führte zur Schaffung von vier regionalen Untersuchungsrichterämtern und von dreizehn Gerichtskreisen. Zuvor bestanden sechsundzwanzig erstinstanzliche Gerichte in den Amtsbezirken. Mit der Justizreform I wurden zudem vier Betreibungs- und Konkursämter, vier regionale Handelsregisterämter und dreizehn Kreisgrundbuchämter geschaffen. Zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Justizreform I zu einer gewissen Schwergewichtsbildung und einer Konzentration der Justiz im Kanton Bern geführt hat.

Im Jahr 2000 wurde eine Evaluation zur Justizreform I durchgeführt. Diese ergab, dass die Reform grundsätzlich die beabsichtigten Wirkungen erzielt hat, dass aber noch zusätzlicher Anpassungsbedarf besteht. Ein Teil dieses Änderungsbedarfs konnte mit punktuellen Gesetzesänderungen umgesetzt werden. Der Rest des Änderungsbedarfs soll jedoch mit der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung realisiert werden. Im Rahmen der Justizreform II sollen auf Grund der zu erwartenden Vereinheitlichung des Zivil- und Strafprozessrechts auf Bundesebene noch folgende pendente Anliegen der Justizreform I umgesetzt werden:

- Ein Gerichtskreis muss mindestens über drei Gerichtspräsidentinnen bzw. Gerichtspräsidenten verfügen.
- Die Anzahl der Grundbuchämter und der Dienststellen im Betreibungs- und Konkursrecht muss gestrafft werden.

- Die Führungsfunktion und -struktur der geschäftsleitenden Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten soll in der Gesetzgebung derart verankert werden, dass die notwendigen Führungsfunktionen auch tatsächlich wahrgenommen werden können.

Im Rahmen der Justizreform II ist geplant, die bisherigen dreizehn Gerichtskreise zu vier regionalen Gerichtskreisen für die Straf- und Ziviljustiz erster Instanz zusammenzuführen (Justizreform, Vortrag, 2005: 2 f.). Anders als bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung soll jedoch der Berner Jura zusammen mit Biel und dem Seeland einen gemeinsamen Gerichtskreis bilden.

Das Obergericht hat unter der Führung von Oberrichterin Danièle Wüthrich-Meyer bereits eine eigene, interne Arbeitsgruppe «Restruct Obergericht» eingesetzt, um die Anforderungen der Justizreform II an die eigene Organisations- und Strukturform anpassen und umsetzen zu können. Dem Vernehmen nach will auch das Verwaltungsgericht eine solche Arbeitsgruppe mit einem anerkannten externen Experten einsetzen.

Weiter hat die Justizdirektion des Kantons Bern die Arbeitsgruppe «NEF-Gerichte» (provisorischer Arbeitstitel) mit Vertretern des Obergerichts, des Verwaltungsgerichts, der Generalprokuratur, der Untersuchungsrichterämter, weiterer betroffener Behörden und der Universität konstituiert, um in einer Oberarbeitsgruppe die Umsetzung der Justizreform II bzw. das Thema «Justizmanagement» anzugehen und umzusetzen.

Die Umsetzung der Justizreform II und die Einführung von NEF-Elementen in die Gerichtsbarkeit ist nach dem heutigen Planungsstand auf den 1. Januar 2010 geplant. In diesem Rahmen müssen die verschiedensten Gesetze angepasst werden. Zu erwähnen sind an dieser Stelle etwa das Gesetz vom 15. März 1995 über das Strafverfahren (StPO; BSG 321.1), das Gesetz vom 7. Juli 1918 betreffend die Zivilprozessordnung für den Kanton Bern (ZPO; BSG 271.1)¹⁴, das Gesetz vom

¹⁴ Die StPO und die ZPO müssen nach den Vorgaben der entsprechenden Bundesgesetze allenfalls bereits per 1. Januar 2009 angepasst werden.

23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) und das Gesetz vom 14. März 1995 über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen (GOG; BSG 161.1). Dazu kommen noch die entsprechenden Dekrete und Verordnungen.

1.2.2.3 Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung

Bei der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung, welche eng mit der Justizreform I und II verbunden und verflochten ist, geht es primär um die so genannte «Bezirksreform». Es sind das die Regierungsstatthalterämter, die Grundbuchämter, die Betreibungs- und Konkursämter und die Handelsregisterämter.

Die Gebietsabgrenzung der Gerichtsbehörden folgt grundsätzlich derjenigen der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung. Eine Ausnahme besteht, wie zuvor erwähnt, beim Berner Jura, der mit Biel und dem Seeland einen gemeinsamen Gerichtskreis bilden soll.

Die Regierungsstatthalterämter sollen bei der Verwaltungsjustiz weiterhin als erstinstanzliche verwaltungsunabhängige Behörden tätig sein. Die Anzahl der Regierungsstatthalterämter richtet sich nach der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung (Justizreform, Vortrag, 2005: 3).

Die Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und die Einführung von NEF-Elementen in dieselbe ist nach dem heutigen Planungsstand ebenfalls auf den 1. Januar 2010 geplant.

1.2.2.4 Reformprojekte in anderen Kantonen

1.2.2.4.1 Einleitung

Der Spardruck und die Verknappung von Ressourcen haben auch bei den Kantonen (und beim Bund [Tschümperlin, 2003: 77 ff.]) Reformprojekte ausgelöst. Diese Projekte befinden sich betreffend Einführung und Umsetzung in einem ganz unterschiedlichen Verfahrensstand (Kettiger, 2003b: 641 ff.). Weil die Kantone je nachdem früher oder später mit den Projekten gestartet sind und jeweils andere Reformansätze gewählt haben, ist ein einheitlicher Vergleich dieser Projekte nicht möglich (Fachbericht NEF und Gerichte, 2001: 15 f.). Immerhin kann gesagt werden, dass die Kantone Zürich, Luzern, Aargau und Solothurn die «Reformkarawane»¹⁵ anführen. Der Kanton Bern nimmt eine mittlere Reformposition ein.

1.2.2.4.2 Kanton Zürich

Sämtliche Gerichte im Kanton Zürich sind in die Staatssteuerung nach WOV eingebunden (Kettiger 2005a: 26; KEF 2003-2006, 2002: 1 f.; KEF 2006-2009, 2005: 1 f.). Die obersten Gerichte des Kantons Zürich, bestehend aus dem Obergericht, dem Kassationsgericht, dem Verwaltungsgericht und dem Sozialversicherungsgericht (§ 210 Abs. 1 GG), und ihnen unterstellte (Gerichts-)Behörden werden in den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan miteinbezogen. Die Steuerung bei der Rechtspflege erfolgt über Globalbudgets mit Antragsrecht für die obersten Gerichte und objektivierbare Indikatoren¹⁶ (Rechenschaftsbericht des Obergerichts, 2005: 9 f.).

Mit den nachgeordneten (Gerichts-)Behörden werden im Rahmen des Globalbudgets Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Für die Leistungserbringung werden vom Obergericht mit den nachgelagerten (Gerichts-)Behörden die Indikatoren «Gesamtverfahrensdauer» und «Erledi-

¹⁵ Gemeint ist die Neue Verwaltungsführung bei der Gerichtsbarkeit.

¹⁶ Im KEF 2003-2006, 2002: Anhang 2, sind folgende Indikatoren aufgeführt: Wirkung/Effektivität, Leistung/Effizienz und Wirtschaftlichkeit.

gungsquotienten» vereinbart. Die Gesamtverfahrensdauer gibt vor, dass ein bestimmter Prozentsatz aller im Berichtsjahr erledigten Verfahren einer Prozessart innerhalb einer bestimmten Frist erledigt sein müssen. Der Erledigungsquotient I (EQ I) misst die Anzahl der erledigten, im Berichtsjahr neu eingegangenen Verfahren am Total der Neueingänge und bezeichnet somit die Effizienz, mit welcher die Neueingänge an die Hand genommen worden sind. Der Erledigungsquotient II (EQ II) misst die Erledigung alter Verfahren am Total der zu Beginn des Berichtsjahrs hängigen Prozesse und bezeichnet die Effizienz, mit welcher die Überträge aus dem Vorjahr abgebaut wurden. Der Erledigungsquotient III (EQ III) misst das Total der Erledigungen am Total der Neueingänge und zeigt Veränderungen im Pendenzenstand (Rechenschaftsbericht des Obergerichts, 2005: 10 f.).

Jedes oberste Gericht verfügt über eine eigene Justizverwaltung (Obergericht und nachgelagerte [Gerichts-]Behörden: § 42 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz; Kassationshof: § 69 Abs. 1 Gerichtsverfassungsgesetz; Verwaltungsgericht: § 40 Abs. 1 Bst. a Verwaltungsrechtspflegegesetz i.V.m. § 7 GeschV VGr; Sozialversicherungsgericht: § 1 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht i.V.m. § 4 und 5 OrgV SVGer). Dem Präsidenten eines Gerichts obliegt die Geschäftsleitung. Er überwacht die Pflichterfüllung der Mitglieder des Gerichts und der Gerichtskanzlei und sorgt für die beförderliche Erledigung der Geschäfte (§ 121 Gerichtsverfassungsgesetz). Die obersten kantonalen Gerichte sind in ihrer Justizverwaltung unabhängig. Die Justizverwaltung steht unter der Oberaufsicht des Kantonsrats (§ 210 Abs. 2 Gerichtsverfassungsgesetz). Für Koordinationsaufgaben der Justizverwaltungen der obersten Gerichte wird ein gerichtsübergreifendes Justizverwaltungsorgan eingesetzt (§ 211 f. Gerichtsverfassungsgesetz).

1.2.2.4.3 Kanton Luzern

Mit Entscheid vom 26. März 2001 hat der Grosse Rat des Kantons Luzern die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) per 1. Januar 2006 flächendeckend eingeführt. Für die Gerichtsorganisationen soll, gemäss dem Entscheid des Grossen Rats vom 8. März 2005, ebenfalls auf den 1. Januar 2006 eine modifizierte Variante der wirkungs-

orientierten Verwaltungsführung, das Modell «Leistungsorientierte Gerichte», eingeführt werden (Kettiger, 2003a: 25; Stadelmann, 2005: 1 f.; Botschaft, 2004: 5 f.).

Nach dem Willen der Legislative des Kantons Luzern soll die Verwaltung ein modernes, auf Wirksamkeit ausgerichtetes und flexibles Dienstleistungsunternehmen werden. Angestrebt werden soll in diesem Zusammenhang eine bürgernahe und kundenorientierte sowie eine kostentransparente, effektive und effiziente Verwaltung. Die Legislative gibt der Verwaltung in Form eines politischen Leistungsauftrags vor, was sie zu tun hat. Die Art und Weise der Auftragsumsetzung liegt demgegenüber in der Verantwortung der Verwaltung, welche die Bedürfnisse der Leistungsempfänger besser kennt. Die neuen Instrumente der Verwaltungsführung sind:

- Der Leistungsauftrag;
- das Globalbudget;
- das Controlling;
- das Berichtswesen.

Mit dem Globalbudget gibt die Legislative für jede Dienststelle den Grundauftrag, d.h. den politischen Leistungsauftrag und die übergeordneten Ziele vor und bewilligt neben den Staatsbeiträgen und den Investitionen die Globalbudgets je Leistungsgruppe (Botschaft, 2004: 4).

Die WOV-Elemente der Verwaltung können und dürfen aus den verschiedensten Gründen nicht unbesehen und unangepasst für die Gerichtsorganisationen übernommen werden. Das gilt vor allem im Bereich der Aussenwirkung und der Rechtsprechung (Kettiger, 2003a: 25; Botschaft, 2004: 6 f.). In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Die Stellung der Judikative als unabhängige dritte Gewalt ist in der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung ausdrücklich geregelt.

- Obere Gerichte üben neben den Rechtsmittelfunktionen noch Aufsichtsfunktionen aus. Sie haben nur im administrativen Bereich ein Weisungsrecht. In der Rechtsprechung sind die unteren Gerichte grundsätzlich frei.
- Wegen des Gewaltenteilungsgrundsatzes kommt der Legislative bzw. dem Grossen Rat nur eine Oberaufsichtsfunktion zu.
- Das Verfahren der Gerichte ist weitgehend durch verfassungsrechtliche Grundsätze und Prozessgesetze vorgegeben.
- Das Arbeitsvolumen ist weitgehend von den Rechtsmitteleingängen abhängig und damit zu einem hohen Mass fremdgesteuert (Botschaft, 2004: 6).

Mit dem neuen Modell «Leistungsorientierte Gerichte» (LOG) sollen

- geeignete Führungsinstrumente geschaffen werden für mehr Transparenz und mehr Entscheidungsfreiheit im Einsatz der Ressourcen (Personal, Geld, Material);
- die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten den entsprechenden Aufgaben besser zugeordnet werden;
- die Ressourcen flexibel eingesetzt werden können (Botschaft, 2004: 10).

Die Leistungsorientierung der Gerichtsbehörden, welche als Grundauftrag in der Verfassung und den entsprechenden Gesetzen enthalten ist, soll mit Leistungsaufträgen, mit der Bildung von Leistungsgruppen, mit Globalbudgets, mit einem eigenen Rechnungswesen und der damit entstehenden Kostentransparenz realisiert werden (Botschaft, 2004: 11 f.).

Die Steuerung der Zielerreichung für die Gerichtsorganisationen soll mit den Instrumenten der Führung, der Planung, des Controllings und der Berichterstattung erreicht werden (Botschaft, 2004: 17 f.).

1.2.2.4.4 Kanton Aargau

In die Kantonsverfassung (§ 96 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000)¹⁷ wurde bereits in den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts eine Bestimmung aufgenommen, welche die Selbstverwaltung der Justiz stipulierte (Hodel, 2003: 49)¹⁸. Die darauf gestützte Gerichtsorganisationsgesetzgebung wurde im Jahr 1984 beschlossen. Im Jahr 1997 hat des Stimmvolk einem ersten Reformpaket im Justizbereich, der «Justizreform I», zugestimmt. Bereits anlässlich dieser Reform wurden Effizienz- und Effektivitätsmassnahmen veranlasst und umgesetzt. Mit der Justizreform 2, welche mit dem Auftrag und den Organisationsvorgaben des Regierungsrats am 16. Dezember 1998 eingeleitet worden und immer noch im Gang ist, sollen Steuerungsprinzipien von New Public Management (NPM) umgesetzt werden. Parallel dazu wurde für die (übrige) Verwaltung per 1. Januar 2005 die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) flächendeckend eingeführt. Die Zielsetzung einer effektiven, effizienten und kundenfreundlichen Leistungserstellung durch die Verwaltung wird wie folgt konkretisiert:

- Entflechtung der politischen Führung von der betrieblichen Steuerung;
- Verknüpfung der Leistungen mit den eingesetzten Ressourcen;
- Errichtung und Implementierung eines funktionierenden Controllingprozesses.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung nimmt bei der Verwaltungs-, Behörden- und Gerichtsorganisation einen sehr hohen Stellenwert ein. Das Obergericht ist die oberste richterliche Behörde und nimmt in dieser Funktion den Verkehr mit den beiden anderen Staatsgewalten (Exekutive und Legislative) wahr (Hodel, 2003: 50). Die Justiz verfügt über eine

¹⁷ Art. 96 Abs. 1 KV (Fassung vom 25. Juni 1980): «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte. Das Obergericht vertritt dabei die Gerichte im Verkehr mit den Behörden.»

¹⁸ Art. 96 Abs 1 KV (Fassung vom 11. Januar 2005, in Kraft seit 1. August 2005): «Die Justizverwaltung ist Sache der Gerichte. Unter Vorbehalt der Zuständigkeit anderer Behörden plant das Leitungsorgan der Gerichte die Tätigkeit der Gerichte und setzt deren Budget fest. Es vertritt die Gerichte im Verkehr mit anderen Behörden.»

eigene, von der exekutiven Verwaltung unabhängige (grosse) Justizverwaltung. Zugleich verfügt jede Gerichtsorganisation über eine eigene (kleine interne) Gerichtsverwaltung. Die Justizverwaltung wird definiert als « ... diejenige staatliche-behördliche Tätigkeit, die weder Rechtssetzung noch Rechtspflege darstellt und zum Zweck ausgeübt wird, die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Rechtsprechung, als Rechtspflege durch den unabhängigen Richter verstanden, in den einzelnen Gerichtsbarkeiten ausgeübt werden kann.» (Hodel, Übersicht Gerichtsbehörden: 3¹⁹; Schweizer, 2001: 662).

Der Botschaft des Regierungsrats kann folgendes entnommen werden (Justizreform 2, Botschaft: 2003, 2):

« ... Auch die Gerichte müssen über ein leistungsfähiges Management verfügen, damit sie effizient arbeiten können. Die Justizreform 2 hat das Ziel, eine leistungsfähige Justiz zu sichern, die ihre Aufgaben, nämlich Rechtssicherheit zu garantieren und Rechtsfrieden zu schaffen, auch in Zukunft auf hohem Niveau erfüllen kann. Primär wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit beansprucht die Justiz im Vergleich zur Verwaltung allerdings eine etwas andere Stellung. Mit der vorgesehenen Strukturreform wird das Justizmanagement den aktuellen Bedürfnissen angepasst und verbessert. ...»

Als oberstes Leitungsorgan der Justiz wird eine Instanz («Leitungsorgan») geschaffen, in welcher das Obergericht (2 Personen), das Spezialverwaltungsgericht (1 Person), die Bezirksgerichte (2 Personen) und die Justizverwaltung (1 Person mit beratender Stimme) vertreten sind. Dieses Leitungsorgan vertritt die Justiz im Kanton Aargau gegen aussen, führt die Gerichtsorganisationen und sorgt für den wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen. Zudem werden die Aufsichtsfunktionen derart neu verteilt, dass der Grosse Rat die Oberaufsicht ausübt - währenddem das

¹⁹ Mit Hinweis auf Eichenberger, Kurt, Justizverwaltung, in: 50 Jahre Aargauischer Juristenverein 1936-1986, Festschrift, Aarau 1986: 31.

Leitungsorgan die direkte (administrative) Aufsicht wahrnimmt. Die bereits bestehende (grosse) Justizverwaltung wird als Führungsinstrument für die gesamte Justiz verstärkt. Die Strukturen und die Leitungen des Obergerichts und der Spezialverwaltungsgerichte werden neu organisiert. Die Geschäftsleitungen dieser Gerichte sind verantwortlich für den Aufbau und den Betrieb eines umfassenden Controllings (Ziele, Kennzahlen, Berichte und laufende Steuerung) über sämtliche Aufgaben der eigenen Organisation (Justizreform 2, Botschaft, 2003: 4 f.; Protokoll des Grossen Rats, 2004: 3 f.).

1.2.2.4.5 Kanton Solothurn

Zur Erprobung von neuen Führungsinstrumenten der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WOV) hat der Kanton Solothurn am 5. Juli 1995 einen so genannten Experimentierartikel in § 1 Abs. 3 der Finanzhaushaltsverordnung (FHV)²⁰ eingefügt. Ab 1. Januar 1996 wurden für eine dreijährige Pilotphase neben den Spitälern vierzehn Pilot-Dienststellen einer «WOV-Testphase» unterworfen. Dazu wurden folgende Instrumente eingesetzt (Botschaft Globalbudget, etc., 1995: 3 f.):

- Globalbudget mit Leistungsauftrag, gesprochen durch den Kantonsrat in Form eines dreijährigen Verpflichtungskredits;
- Rahmenkontrakte mit dreijähriger Laufzeit und Jahreskontrakte als konkrete Leistungsvereinbarungen zwischen Departementen und Dienststellen;
- Regelmässiges und standardisiertes Berichtswesen (quartalsweise an Departemente und Regierungsrat, halbjährlich an Sach- und Aufsichtskommissionen, jährlich an den gesamten Kantonsrat).

²⁰ § 1 Abs. 3 FHV:

«Der Regierungsrat kann zum Zweck der Einführung und Erprobung neuer finanzieller Führungsinstrumente zeitlich befristet für bestimmte Verwaltungseinheiten von den Bestimmungen dieser Verordnung abweichen, wenn

a) nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und

b) die Kompetenz der Finanzkontrolle zur Überprüfung des Rechnungswesens nicht eingeschränkt wird.»

Mit Regierungsratsbeschluss vom 9. Juni 1998 wurde eine so genannte WOV-Versuchsverordnung (Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn) geschaffen. Diese Verordnung diente zur Vorbereitung eines Finanzhaushaltsgesetzes, das die Grundlage der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bilden sollte. Zu diesem Zweck sollte der zuvor beschriebene Versuch mit den ausgewählten Verwaltungseinheiten Erfahrungen für den Entscheid des Verfassungs- und Gesetzgebers über die Kompetenzverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat im Rahmen der WOV sammeln helfen (§ 1 WOV-Versuchsverordnung). Die Verordnung war in ihrer Geltung sachlich und zeitlich durch dieses Ziel begrenzt.

Im Jahr 2000 wurde eine Evaluation des WOV-Versuchs durchgeführt (Fluri, 2000: 1 f.; Evaluation WOV-Versuch, 2000: 3 f.). Die Evaluation fiel grundsätzlich positiv aus (WOV kann die Führung auf allen Ebenen der Verwaltung verbessern und die Wirksamkeit des Kantons bei der Erfüllung seiner Aufgaben erhöhen) und es wurde empfohlen, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit WOV im Kanton flächendeckend eingeführt werden kann.

Gestützt auf die Botschaft und den Entwurf des Regierungsrats vom 4. März 2003 über die «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» hat der Kantonsrat am 3. September 2003 das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG) verabschiedet (Mastronardi/Stadler, 2003: 4 f.). Dieses Gesetz wurde nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 betreffend drei Verfassungsvorlagen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung auf den 1. Januar 2005, teilweise bereits vorzeitig, in Kraft gesetzt. Gleichzeitig mit dem WoVG trat auch die entsprechende Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Vo) per 1. Januar 2005 in Kraft.

Nach § 3 Abs. 1 WoVG gilt das Gesetz für die Verwaltung und für die Gerichtsverwaltung. In den Übergangsbestimmungen zum WoVG wird festgehalten was folgt: «Für die Gerichte, die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichtsverwaltung wird die Inkraftsetzung von Art. 74 Absatz 2 der Kantonsverfassung und des WOV-Gesetzes vorläufig aufgeschoben,

soweit sie die wirkungsorientierte Steuerung im Rahmen von Globalbudgets betreffen.»

Die Gerichtsverwaltung wird verselbstständigt und erhält ihre Aufträge von der Gerichtsverwaltungskommission (Botschaft selbständige Gerichtsverwaltung, 2004: 3 f.)²¹. Das Globalbudget wird von dieser Gerichtsverwaltungskommission in Form von «Bericht und Antrag» zuhanden des Kantonsrats beschlossen. Das bedeutet, dass im Falle der Gerichtsverwaltung die Gerichtsverwaltungskommission «wov-mässig» sowohl die Stellung des Departements als auch des Regierungsrats einnehmen wird. Diese Sonderregelungen haben Auswirkungen auf den Budgetprozess und die WOV-Berichterstattung. Die Gerichtsverwaltung bereitet nicht Botschaft und Entwurf des Regierungsrats, sondern Bericht und Antrag der Gerichtsverwaltungskommission, vor. Folgerichtig muss die Gerichtsverwaltung der Gerichtsverwaltungskommission Bericht erstatten. Über die Einführung der wirkungsorientierten Steuerung im Rahmen von Globalbudgets bei der Gerichtsverwaltung und der Strafverfolgungsbehörde entschied der Regierungsrat Ende 2005 (Regierungsratsbeschluss Wirkungsorientierte Verwaltungsführung zur Verordnung, 2004: 2 f). Damit verläuft die «WOV-Hierarchie» in der Justiz von den Gerichten über die Gerichtsverwaltungskommission (administrative Aufsicht) zum Kantonsrat (Oberaufsicht).

²¹ § 2 WoVV: Geltung für die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die kantonale Finanzkontrolle
(§ 3 WoVG):

«¹Die Verordnung gilt sinngemäss für die Gerichtsverwaltung, die Parlamentsdienste und die kantonale Finanzkontrolle.

² Die Gerichtsverwaltungskommission, die Ratsleitung und die Finanzkontrolle bestimmen über die Aufgaben, die in dieser Verordnung dem Departement und dem Regierungsrat zugeordnet sind.»

1.3 Justizmanagement

1.3.1 *Begriff*

Der Begriff «Management» kommt ursprünglich vom lateinischen Ausdruck «manum agere» und bedeutet «an der Hand führen». Er wurde im zwanzigsten Jahrhundert von Mary Follet definiert als «die Kunst zusammen mit anderen Menschen etwas erledigen.»²² Der Begriff Management bezeichnet

funktional

- eine Tätigkeit, einen Vorgang oder Prozess (beispielsweise Projektmanagement, Zeitmanagement, Selbstmanagement, Anforderungsmanagement, Konfigurationsmanagement, Wissensmanagement, Managementprozess, etc.);
- die Gesamtheit der üblichen Tätigkeiten zur Führung oder Verwaltung von Organisationen (Unternehmensführung) und

institutionell

- eine Personengruppe mit vorwiegend organisatorischer oder leitender Tätigkeit (Wirtschaft, Unternehmer);
- Agenten von Sportlern, Künstlern, Referenten und anderen selbstständig erwerbenden Personen.

Der Begriff «Justizmanagement» - die Verbindung des Begriffspaares Justiz und Management - hat erst in den vergangenen Jahren Eingang in die deutsche Rechtssprache gefunden. An ausländischen Hochschulen werden Studiengänge zum Justizmanagement angeboten²³. National und international beschäftigen sich Berufsverbände und Interessenorganisa-

²² Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Management>, Fassung vom 22. Dezember 2005.

²³ Verwaltungsfachhochschule in Rotenburg an der Fulda: Aufbaustudiengang Justizmanagement (<http://www.olg-frankfurt.justiz.hessen.de/C1256BA70030E5>, Fassung vom 22. Dezember 2005); Justizakademie des Landes Nordrhein-Westfalen: Justizmanagement (<http://www.jak.nrw.fobiprogramm/jak/2006/20647.htm>, Fassung vom 22. Dezember 2005).

tionen mit diesem Thema²⁴. In der Schweiz wurde dazu am 21. März 2003 in Olten eine Fachtagung mit dem Obertitel «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz - ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit» durchgeführt²⁵.

Seit dem Jahr 2000 wird am Amtsgericht Hamburg mit rund 1'900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern das Reformprojekt «Justiz 2000» durchgeführt (Schönfelder, 2003: 115 f.). In diesem Reformprojekt gehörten folgende Elemente zu den Aufgaben eines professionellen (integrierten) Justizmanagements²⁶:

- Der Aufbau und der Betrieb eines ganzheitlichen Controllings (Ziele, Kennzahlen, Berichte und laufende Steuerung);
- Verantwortung für die Aufbau- und Ablauforganisation, Kommunikation und Zusammenarbeit und das Projektmanagement;
- Planung, Einführung, Betrieb und Weiterentwicklung der Informations- und Kommunikationstechnik und entsprechende Verfahren, Beschaffung und Gebäudemanagement;
- Erarbeitung von Grundsätzen des Personalmanagements, der Personalentwicklung sowie der Aus- und Weiterbildung;
- Verantwortung für die Personalgewinnung, Personalführung und die Personaleinsatzplanung des nichtrichterlichen Personals, Abstimmung mit der Planung der Geschäftsverteilung durch das Präsidium;
- Beratung bei Repräsentation, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit.

²⁴ Verband der Rechtspfleger e.V.: Rechtspfleger und Justizverwalter (<http://www.rechtspfleger.net/programm.html>, Fassung vom 22. Dezember 2005); Programm des Bundes Deutscher Rechtspfleger: Bestandesanalyse-Zukunftsperspektive-Studium und Fortbildung (<http://www.bdr-hamburg.de/index2.php?option=contact>, Fassung vom 22. Dezember 2005); Ergebnisse der 13. Deutschen Verwaltungsrichtertagung: Justizmanagement und richterliche Unabhängigkeit (<http://edvgt.jura.uni-sb.de/bdvr/ergebnisse.htm>, Fassung vom 22. Dezember 2005).

²⁵ Vgl. Kettiger, Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz - ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Bern 2003.

²⁶ <http://www.hamburg.de/Behoerden/Pressestelle/Meldungen>, Fassung vom 22. Dezember 2005.

Der Kanton Aargau hat auf seiner Homepage zum Begriff Justizmanagement folgendes aufgeführt²⁷:

«Hier finden sie verschiedene Informationen über das Justizmanagement des Kantons Aargau.

Für das Justizmanagement im Kanton Aargau ist die Justizverwaltungsbehörde, bestehend aus dem Leitungsorgan der Gerichte (Verwaltungskommission) und der Justizverwaltung, zuständig.»

Nach Klopfer ist ein (Justiz-)Manager eine «mit weitgehender Verfügungsgewalt und Entscheidbefugnis ausgestattete, leitende Persönlichkeit eines Grossunternehmens.» (Klopfer, 2005b: 2 mit Verweis auf die Definition im Duden). Die betriebswirtschaftliche Definition des Managers könne ohne weiteres auf Gerichtsorganisationen übertragen werden. Auch die Führung müsse in der Justiz einen hohen Stellenwert haben. Er unterteilt die Führungsaufgaben in (Klopfer, 2005b: 2 ff.):

Führung innerhalb des Gerichts:

- Führung in den Rechtsprechungseinheiten der Gerichte: Das eigentliche Kerngeschäft jeglicher richterlichen Tätigkeit, welches wegen der richterlichen Unabhängigkeit nur eine sehr bedingt aktive Führung erlaubt. Hingegen ist Führung beim übrigen Gerichtspersonal möglich.
- Führen der administrativen Dienste der Gerichte: Es geht dabei um die Führung der administrativen und der zentralen Dienste einer Gerichtsorganisation.
- Leitung der Justizverwaltung: Justizverwaltung im materiellen Sinn sei - wegen der (strengen) Gewaltenteilung - die durch die Gerichte selbst wahrgenommene und der Geschäftsführung dienende Tätigkeit. In einem weiteren funktionellen Sinn umfasse die Justizverwaltung alle Tätigkeiten, welche die sachlichen und personellen Voraussetzungen für das Funktionieren des Gerichtswesens sicherstellen.

²⁷ <http://www.ag.ch/justizmanagement/de/pub/index.php>, Fassung vom 22. Dezember 2005.

Führung gegen aussen:

- Vertretung der Justizbehörden gegenüber den anderen Staatsgewalten: Diese Führungsfunktion betrifft nur obere bzw. oberste Gerichte wie etwa das Obergericht Zürich. Es handelt sich dabei um den Verkehr mit den beiden anderen Staatsgewalten (Legislative und Exekutive).
- Vertretung der Justiz gegenüber der Öffentlichkeit.
- Aufsicht über die Justizverwaltung aller unterstellten Gerichte und Justizbehörden.

Auch auf der Stufe Bund hat man sich mit den Fragen des «Modernen Managements in der Justiz» auseinandergesetzt (Bericht Modernes Management in der Justiz, 2001: 7644 ff.; Tschümperlin, 2003: 89 f.).

Damit kann festgestellt werden, dass das Justizmanagement - auch in der Schweiz, in unterschiedlichem Ausmass und unterschiedlicher Ausgestaltung zwar - zur Rechtsrealität geworden ist und bei den Gerichten auch angewendet wird. Dabei spielt es keine Rolle, ob noch alte Begrifflichkeiten, wie etwa «Gerichtsleitung bzw. Präsidium», oder der neue Begriff «Justizmanagement» mit implizierend moderneren Inhalten verwendet werden.

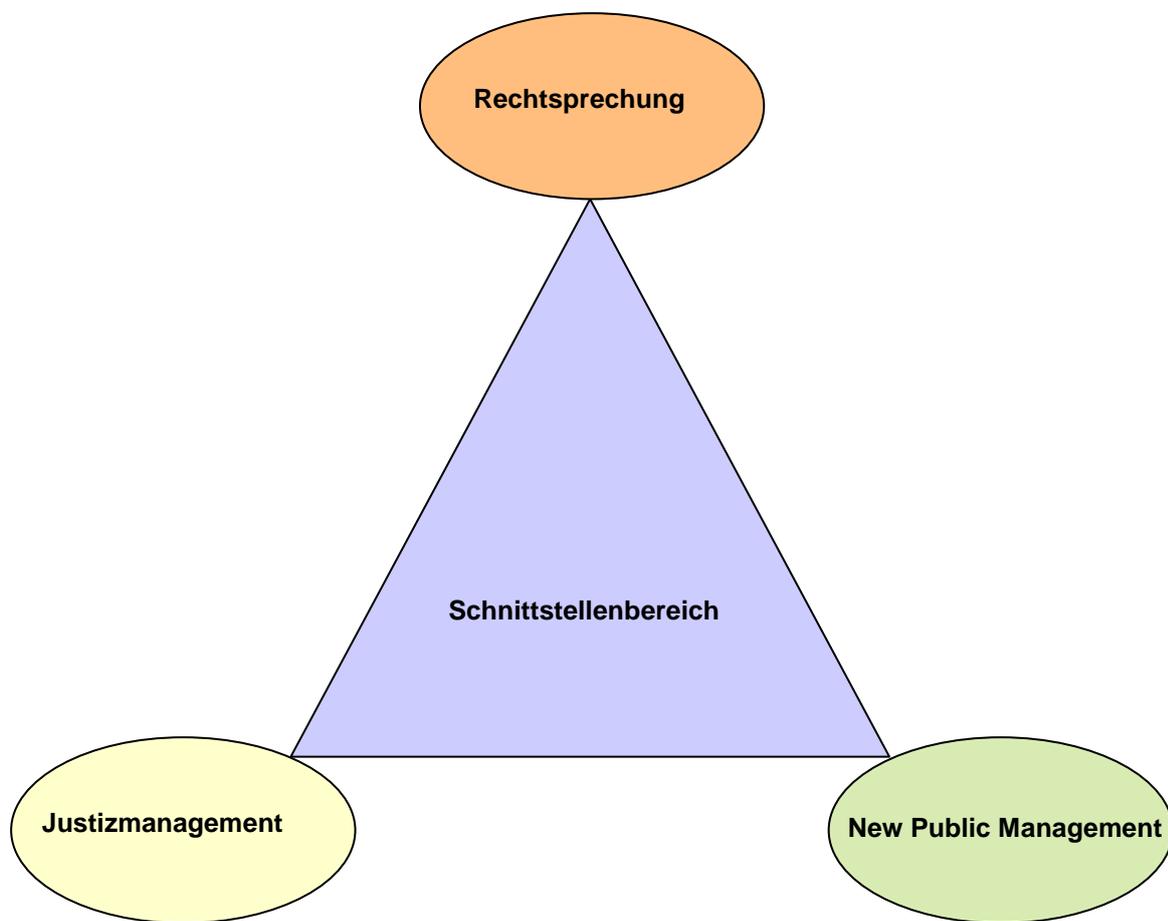
1.3.2 *Notwendigkeit*

Auch in der Schweiz gerät die Justiz im Rahmen der ständig knapper werdenden Ressourcen und dem Spannungsverhältnis zwischen der Globalisierung und der Spezialisierung des Rechts unter einen immer grösser werdenden Reform- und Leistungsdruck (Lienhard, 2005b: 15; Zimmerli, 2005: 15; Kettiger, 2003a: 9 ff.; Maier, 1999: 1 f.). Dazu kommt noch eine immer grösser werdende Anspruchs- und Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Justiz und eine gewisse «Streitlust in eigener Sache» mit dem Wegfall von Autoritätsgläubigkeit oder Akzeptanz. Es ist deshalb nachvollziehbar und verständlich, dass Gerichtsorganisationen - gleich wie es das private Unternehmertum schon seit je her macht - versuchen, diesen Anforderungen mit den verschiedensten Instrumenten des Justizmanagements Herr zu werden.

Auch die Beraterbranche hat mittlerweile erkannt, dass die Justiz Beratungsbedarf in eigener Sache hat (etwa Ernst&Young, 2004: 1 f.).

1.3.3 *Berührungspunkte zu NEF, WOV, WIF*

Nach der hier vertretenen Auffassung ist der Begriff des Justizmanagements nicht deckungsgleich mit demjenigen des New Public Managements. Diese beiden Begriffe kommen zur Kernaufgabe der Justiz, der Rechtsprechung, noch hinzu. Insofern gibt es einen Schnittstellenbereich, in dem sich die drei Begriffe treffen. Nachfolgend soll versucht werden, näher auszuloten, wie dieser Schnittstellenbereich aussehen könnte (Lienhard, 2005a: 127 und 241). Zusätzlich wird die These gewagt, dass dieser Schnittstellenbereich nicht für jede Gerichtsorganisation gleich aussieht.

Abbildung 1: Schnittstellenproblematik²⁸**Legende:**

Rechtsprechung:	Kernaufgabe der Justiz
Justizmanagement:	Führung, Vertretung und Unterstützung
New Public Management:	Instrumente, Werkzeuge, Tools, etc.

²⁸ In Anlehnung an Maier, 1999: 5.

2 GRUNDSÄTZE DER JUSTIZVERFASSUNG

2.1 Grundsätzliches

In den nachfolgenden Abschnitten sollen einige grundsätzliche Bemerkungen zur Justizverfassung gemacht werden. Darin soll deutlich zum Ausdruck kommen, dass es wegen verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht möglich ist, die allgemeinen bzw. alle Instrumente von New Public Management für den Justizbereich zu übernehmen.

2.1.1 *Rechtsstaatsprinzip versus Leistungsstaatsprinzip*

Das Rechtsstaatsprinzip soll die staatliche Macht mässigen und ein freiheitliches, menschenwürdiges Dasein gewährleisten (Lienhard, 2005a: 125; Tschannen, 2004: 88 Rz. 24 ff.; Häfelin/Haller, 2001: 52 Rz. 170 f.; Maier, 1999: 23). Jeder Rechtsstaat stellt sein staatliches Handeln auf die Grundlage des Rechts und sichert damit die Freiheit, die Gerechtigkeit, die Rechtsgleichheit und die Rechtssicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger (Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit)²⁹. Lienhard weist in diesem Zusammenhang auf die besondere rechtsstaatliche Kompetenzordnung, so genannte Verantwortungsbereiche, hin. Jede der drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) darf demnach nur in ihrem durch das Recht zugewiesenen Kompetenzbereich tätig werden (gewaltenteilige Kompetenzordnung).

Das allgemeine Rechtsstaatsprinzip beinhaltet (Lienhard, 2005a: 126):

Im formellen Sinn (so genannte Rechtmässigkeit):

- Die gewaltenteilige Kompetenzordnung,
- die Gesetz- und Verfassungsmässigkeit,

²⁹ Das Legalitätsprinzip wird auch als Kern des formellen Rechtsstaates bezeichnet (Lienhard, 2005a: 126 Fn. 594).

- den Rechtsschutz (Verfahrensgarantien, Gerichtsbarkeit, richterliche Unabhängigkeit),
- die Öffentlichkeit, und

im materiellen Sinn (so genannte Gerechtigkeit):

- die Achtung der Menschenwürde,
- die Garantie der Rechtsgleichheit, der Rechtssicherheit und der Vor-
aussehbarkeit.

Demgegenüber bezeichnet der Begriff «Leistungsstaat» diejenigen staatlichen Aktivitäten, welche auf eine staatliche Leistung ausgerichtet sind. Es kann sich dabei beispielsweise um Bildung, Forschung oder Kultur und die Bereitstellung von Infrastruktur im Bereich von öffentlichen Werken und dem Strassen- oder Bahnverkehr handeln (Lienhard, 2005a: 136 f.; Maier, 1999: 23 f.). Der Leistungsstaat übernimmt die Verantwortung für eine flächendeckende und tragbare staatliche Grundversorgung an Leistungen im öffentlichen Interesse. Diese Leistungen müssen grundsätzlich sozial und nachhaltig sein (Lienhard, 2005a: 137).

Das staatliche Handeln soll leistungsfähig (optimale Ausgestaltung der Abläufe und Strukturen für die Zielerreichung), wirksam (differenzierte Methoden der Rückkoppelung mit Wirksamkeitsüberprüfungen) und wirtschaftlich (günstiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag: effizient) sein.

Aus der Beschreibung dieser zwei Prinzipien ergibt sich ohne weiteres, dass zwischen beiden im Justizbereich ein bestimmtes Spannungsverhältnis besteht. Rechtsstaatliche Prinzipien können mit denjenigen des Leistungsstaats kollidieren. In einer solchen Situation stellt sich automatisch die Frage, welche Prinzipien höherrangig sind. Nach der hier vertretenen Auffassung und entgegen derjenigen eines Teils der Lehre, geht in einem Konfliktfall im Justizbereich das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit demjenigen der Leistungsstaatlichkeit vor.

2.1.2 Gewaltenteilungsprinzip

Die Gewaltenteilung will die Staatsmacht auf eine Mehrzahl von Herrschaftsträgern aufteilen, welche voneinander unabhängig sind und sich wechselseitig überwachen. Die Gewaltenteilung ist damit ein Prinzip zur Strukturierung staatlicher Herrschaftsausübung. Sie bezweckt die Verhinderung von Machtmissbrauch durch Machtbegrenzung und Machtkontrolle (Tschannen, 2004: 362; Häfelin/Haller, 2001: 403 f.).

Der Grundsatz der Gewaltenteilung beinhaltet die folgenden vier Elemente:

- Die funktionelle Gewaltenteilung;
- die organisatorische Gewaltenteilung;
- die personelle Gewaltenteilung;
- die wechselseitige Gewaltenhemmung.

Die funktionelle Gewaltenteilung geht davon aus, dass sich jegliche Staatstätigkeit einer der drei Staatsfunktionen - Rechtsetzung (Legislative), Regierung/Verwaltung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) - zuordnen lässt. Dabei soll der Legislative eine besondere Funktion zukommen.

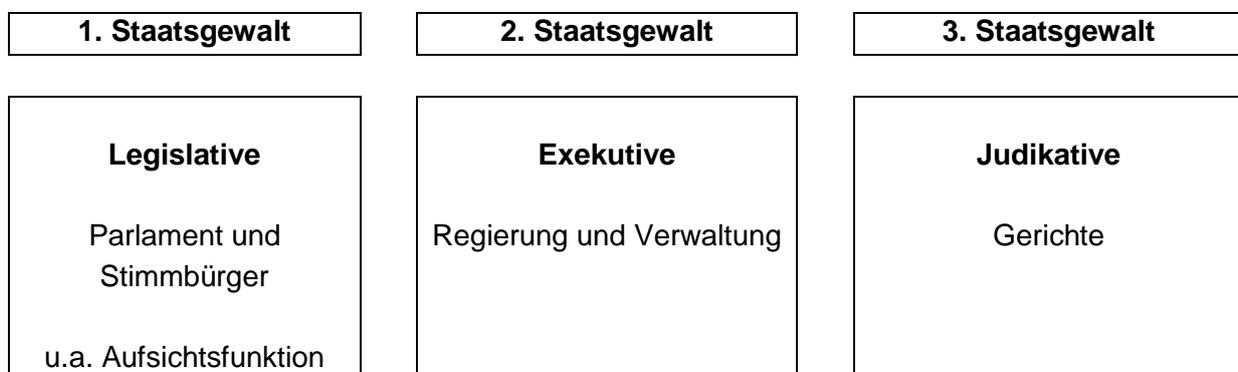
Der Grundsatz der organisatorischen Gewaltenteilung verlangt, dass die drei grossen Staatsfunktionen (Legislative, Exekutive und Judikative) verschiedenen Staatsorganen zugeordnet werden, die voneinander unabhängig sind. Auf Bundesebene sind das die Bundesversammlung als Legislative (Art. 163-165 BV), der Bundesrat mit der Bundesverwaltung als Exekutive (Art. 174 BV) und das Bundesgericht als Judikative (Art. 188 BV). Im Kanton Bern (Art. 66 KV) sind es der Grosse Rat (Art. 72-83 KV), der Regierungsrat mit der Verwaltung (Art. 84-96 KV) und die Gerichte (Art. 97-100 KV).

Der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung verlangt, dass die Staatsorgane, denen die verschiedenen Staatsfunktionen zugeordnet sind, durch Personen ausgeübt werden, die voneinander unabhängig sind.

Die organisatorische und die personelle Gewaltenteilung allein stellen nicht sicher, dass der Zweck der Gewaltenteilung - die Verhinderung von Machtmissbrauch - tatsächlich auch erreicht wird («checks and balances», [Tschannen, 2004: 367 Rz. 18; Häfelin/Haller, 2001: 404 Rz. 1408]). Es müssen zwischen den drei Organen gewisse Kontrollmechanismen bestehen, welche unter Umständen ein Eingreifen einer Gewalt in den Tätigkeitsbereich einer anderen Gewalt zulassen. Zu denken ist etwa an die Oberaufsicht der Bundesversammlung (Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV) oder die Nichtwiederwahl eines Bundesratsmitglieds (Art. 175 Abs. 2 BV).

Nach der hier vertretenen Auffassung bildet der verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsgrundsatz im Bereich des Justizmanagements und des New Public Managements in der Justiz eine wichtige Trennlinie zu den zwei anderen Staatsgewalten (Legislative und Exekutive), die es unbedingt zu beachten gilt (Lienhard, 2005: 178 f.). Lienhard spricht im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung von einer «Relativierung der Gewaltenhierarchie» und von einem «Zusammenwirken» und einer «gegenseitigen Unterstützung». Dabei sollen allerdings die zentralen Elemente der klaren Aufgabenbereiche, der Verantwortung, der Kontrolle, der Machthemmung und der Konkurrenzierung nicht geschwächt werden.

Abbildung 2: Gewaltenteilung



2.1.3 *Richterliche Unabhängigkeit*

Der neue Art. 191c BV³⁰ sieht vor, dass «... die richterlichen Behörden in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet» sind (Tschannen, 2004: 503 Rz. 11)³¹. Damit gebietet die Unabhängigkeit der Gerichte, dass sowohl die Spruchkörper als auch die einzelnen Richter von jeder justizfremden Einbindung freigehalten werden. Den Gerichten soll die Unabhängigkeitsgarantie erlauben, Rechtsstreitigkeiten nüchtern und neutral beizulegen. Im sachlichen Sinn gilt der Unabhängigkeitsgrundsatz nur für die rechtsprechende Tätigkeit eines Gerichts. Er erstreckt sich aber auch weitgehend in den Bereich der Gerichtsverwaltung (Tschannen, 2004: 504 Rz. 15; Kiener: 2001, 55 ff.; Müller: 1999: 571 ff.; Zimmerli/Kiener in: Kälin/Bolz: 1995, 179 f.; Wiprächtiger, 2004: 328 f.).

Mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ist eigentlich die institutionelle Unabhängigkeit gemeint, welche ein funktionelles, ein organisatorisches und ein personelles Element beinhaltet. Das funktionelle Element verbietet es den zwei anderen Staatsgewalten, sich in die richterliche Rechtsfindung einzumischen. «Die politischen Behörden dürfen die Gerichte weder anweisen, eine Streitsache in einem bestimmten Sinne zu entscheiden oder durch Vergleich zu erledigen, noch in irgendeiner anderen Weise autoritativ auf ihre Spruchpraxis einwirken.» (Tschannen, 2004: 505 Rz. 17). Das organisatorische Element verlangt, dass die Gerichte in selbstständige (Organisations-)Einheiten verfasst und als solche ausreichend mit den entsprechenden Ressourcen (Finanzen, Personal, Gebäude, etc.) ausgestattet werden. In diesem Zusammenhang wird auch immer wieder der Grundsatz der gerichtlichen Selbstverwaltung erwähnt. Wegen der richterlichen Unabhängigkeit muss sich jede Aufsicht oder Oberaufsicht strikte auf die Überwachung des äusseren Geschäftsgangs beschränken (so genannte formelle Re-

³⁰ Justizreform: AS 2002 3148 ff., Hinweis in: Tschannen, 2004: 677 f.

³¹ Im Kanton Bern gilt von den Grundsätzen her die gleiche Regelung: Art. 26 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 1 KV.

gelmässigkeit der Rechtspflege oder administrative Aufsicht [Tschannen, 2004: 506 Rz. 20 und 471 Rz. 20]). Das personelle Element der richterlichen Unabhängigkeit verlangt, dass die Wahlkompetenz und das Wahlverfahren derart ausgestaltet sind, dass jede Ämterpatronage ausgeschlossen werden kann und die Autorität der Gewählten unbeschädigt bleibt. Zur personellen Unabhängigkeit gehört weiter ein gewisser dienstrechtlicher Schutz. Richterinnen und Richter sollen nicht befürchten müssen, wegen missliebiger Urteile diszipliniert, versetzt oder im Amt eingestellt zu werden.

Die richterliche Unabhängigkeit verlangt auch eine Unabhängigkeit von äusseren Einflüssen auf die Entscheidungsfindung - zu denken ist etwa an Medieneinflüsse und behördlichen Druck - und eine richterliche Selbstständigkeit in der Entscheidungsfindung - zu denken ist an die Selbstständigkeit im Kollegialgericht, gegenüber Sachverständigen und Gerichtsschreibern (Walter, 2005a: 1 f.; Kiener: 2001, 199 ff. und 219 ff.). Laiengerichte, insbesondere mit Anwälten oder Anwältinnen als nebenamtliche Richter bzw. Richterinnen, sind in dieser Beziehung anfälliger³² (Schefer, 2005: 328; Kiener, 2001: 75 und 109 f.; Sutter, 2006, a.a.O.).

Die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit liegen in der Verpflichtung der Gerichte auf das Recht selbst. Nur im Rahmen der Verfassung und der Gesetze dürfen die Gerichte tätig sein.

³² Das gleiche gilt auch für Berater und Treuhänder, welche im gleichen Rechtsgebiet Recht sprechen in dem sie üblicherweise ihren Hauptberuf ausüben.

2.2 Organisation

Bei der Organisation geht es zum einen um die Selbstorganisation eines Gerichts und zum anderen um das weitere Umfeld, d.h. die organisatorische und funktionale Stellung in der Hierarchie.

2.2.1 Wahl- und Aufsichtsbehörde

Die Wahlbehörde von Gerichten, d.h. der Judikativen, ist regelmässig das Parlament³³ bzw. die vereinigte Bundesversammlung (vgl. Art. 168 Abs. 1 BV; Art. 77 Abs. 1 Bst. d und e KV BE [Tschannen, 2005: 510 f.; Ehrenzeller in: Kommentar BV, 2002: 1661 Rz. 9 f.; Häfelin/Haller, 2001: 492 Rz. 1710; Kälin/Bolz, 1995: 458 f.]). Die Wahlen werden regelmässig von besonderen Kommissionen vorbereitet (Schweiger, 2005: 1 f.).

Das Parlament übt auch die Oberaufsicht über die Geschäftsführung der (obersten) Gerichte aus (Art. 169 Abs. 1 BV; Art. 78 KV BE; § 76 Abs. 1 Bst. a KV SO; § 76 Abs. 1 und 80 KV AG; . Art. 57 Abs. 1 KV ZH). Die parlamentarische Oberaufsicht erstreckt sich auf die Justizverwaltung und den äusseren Geschäftsgang der Gerichte (Mastronardi in: Kommentar-BV, 2002: 1668 Rz. 20; Bericht parlamentarische Oberaufsicht, 2002: 7630). Dazu gehört auch die Frage, ob das Gericht seine Funktion der Rechtsprechung überhaupt wahrnimmt, nicht jedoch die Frage, ob das Recht richtig gesprochen wird (materielle Rechtsprechung). Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht wird unterschieden zwischen der Aufsicht in der Geschäftsführung und der Finanzaufsicht (Lienhard, 2005: 185). Die Aufsicht über die Justizbehörden wird durch den Gewaltenteilungsgrundsatz und das Gebot der richterlichen Unabhängigkeit erheblich begrenzt. Die materielle Rechtsprechung der Gerichte, die Kernaufgabe jeglicher richterlichen Tätigkeit, ist der parlamentarischen Oberaufsicht entzogen (Lienhard, 2005: 191, insbesondere Fn. 1067 mit weiteren Literaturhinweisen).

³³ In den Kantonen das kantonale Parlament: Der Grosse Rat (§ 52 KV LU; § 82 Abs. 1 Bst. h KV AG) oder der Kantonsrat (Art. 75 Abs. 1 KV ZH; Art. 75 Abs. 1 Bst. b KV SO).

Unzulässig sind insbesondere

- die Einmischung in laufende Gerichtsverfahren;
- die Korrektur oder die Aufhebung justizmässiger Entscheide;
- Urteilsschelten;
- die Androhung von Aufsichtsmaßnahmen;
- Einsicht in Gerichtsakten;
- übermässige, die Aufgabenerfüllung gefährdende Aufsichtstätigkeiten;
- die Disziplinierung oder die Amtsenthebung (Lienhard, 2005: 193).

Die unterinstanzlichen Gerichte stehen regelmässig unter der Aufsicht der oberinstanzlichen Gerichte und unter einer indirekten Aufsicht des Parlaments. So übt das Bundesgericht die Aufsicht über die Geschäftsführung des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts aus (Art. 1 Abs. 2 BGG). Die kantonalen Obergerichte üben regelmässig die Aufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte aus (Art. 19 Abs. 2 GOG BE). Auch diese so genannte Dienstaufsicht ist sämtlichen Beschränkungen unterworfen, welche die richterliche Unabhängigkeit und Unbefangenheit beeinträchtigen könnten (Lienhard, 2005: 193).

2.2.2 *Richterliche Qualifikation/Anforderungsprofil*

In das Bundesgericht wählbar sind alle stimmberechtigten Schweizer Bürgerinnen und Bürger (Art. 143 i.V.m. Art. 136 Abs. 1 BV). Erfahrungsgemäss werden jedoch ausschliesslich ausgewiesene Fachpersonen, erfahrene und gestandene Juristinnen und Juristen, welche bereits in ihrem Heimatkanton eine juristische Karriere hinter sich haben, an das Bundesgericht gewählt (Tschannen, 2004: 510 Rz. 3). Daneben spielen die Parteizugehörigkeit, das Geschlecht, die Herkunft, die Sprache und die Kompetenzen eine Rolle (Schweiger, 2005: 3).

Auch in den Kantonen sind die Anforderungen ähnlich und gibt es kein (eigentliches und starres) Anforderungsprofil für Richterwahlen³⁴. Im Kanton Aargau gibt es Richtlinien der Justizkommission zur Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern³⁵. Bei ihrer Bewerbung an die Justizkommission des Grossen Rats haben die Bewerberinnen und Bewerber den Lebenslauf, Fachausweise und Diplome, Betreibungs- und Strafregisterauszug, einen Bericht der Aufsichtsbehörden über Disziplinarverfahren, Arbeitszeugnisse oder Protokolle allfälliger Qualifikationsgespräche, eine Liste von wissenschaftlichen Publikationen, Informationen über EDV-Anwenderkenntnisse und eine Liste von Referenzen einzureichen (§ 2 der erwähnten Richtlinie). Die Kandidierenden stellen sich der Justizkommission persönlich vor und sind von dieser auf ihre fachliche und persönliche Eignung, insbesondere die Fachkompetenz, die Selbstkompetenz und die Sozialkompetenz, hin zu prüfen (§ 4 der erwähnten Richtlinie). Die Justizkommission ist berechtigt, Fachleute beizuziehen (§ 7 der erwähnten Richtlinie).

Damit kann gesagt werden, dass die Personalrekrutierung bei Richterwahlen noch nicht den modernsten Anforderungen entspricht. Insbesondere sind nur kleine Ansätze für ein umfassendes und modernes Personal- bzw. Richtermanagement ersichtlich. Ginge es doch bei einem umfassenden Personalmanagement um die Personalgewinnung, die Personalbeurteilung, den Personaleinsatz, die Personalerhaltung, die Personalentwicklung und am Ende der Karriere um die Personalfreistellung (Thom/Ritz, 2004: 271 f.; Thommen, 2002: 915 f.).

Der Entwurf zum Steuergerichtsgesetz (E-StGG) sieht vor, dass für das Präsidium und die Richterinnen und Richter je ein besonderes Anforderungsprofil erstellt werden soll (Art. 5 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 E-StGG). Wesentlich ist zum einen die Unterscheidung zwischen Führungsaufgaben und Rechtsprechungsaufgaben. Beide Aufgaben erfordern unterschiedliche Fähigkeiten und Neigungen bzw. Kompetenzen. Bei der

³⁴ Resultate des Fragebogens für die Projektarbeit (vgl. Anhang 2).

Rechtsprechung geht es um die Kernaufgabe jeder Richterin und jedes Richters. Gefragt sind juristische und fachspezifische Fähigkeiten wie beispielsweise besondere Kenntnisse des Verfahrensrechts oder des Steuerrechts. Bei den Führungsaufgaben geht es demgegenüber mehr um Führungs- und Durchsetzungsfähigkeiten, um soziale Kompetenzen und um die Kenntnis der Grundsätze der modernen Verwaltungsführung. Demnach soll es nach diesem Konzept möglich sein, dass eine Richterin oder ein Richter sich ausschliesslich der Rechtsprechung widmen kann, wogegen andere Personen sich vermehrt der Führung einer Gerichtsbehörde zuwenden. Damit ist auch gesagt, dass bei der Besetzung des Präsidiums des Steuergerichts nicht mehr das so genannte Anciennitätsprinzip massgebend sein soll, sondern dass es darum geht, dass die bestgeeigneten Personen für diese Führungsaufgaben das Amt übernehmen sollen.

2.2.3 *Aufbau- und Ablauforganisation*

Die Aufbauorganisation³⁶ bildet das hierarchische Gerüst einer Organisation³⁷. Bei der Aufbauorganisation geht es darum, festzulegen, in welchem organisatorischen und hierarchischen Umfeld eine Gerichtsbehörde eingebettet ist und ihre Aufgaben erledigt (in Anlehnung an Thommen, 2002: 1016 f.).

Das Steuergericht ist das erstinstanzliche Gericht in Steuersachen im Kanton Bern (Art. 1 Abs. 1 E-StGG; E-Vortrag, 2004, 2 f.). Die Entscheide des Steuergerichts können mittels Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 201 StG; Art. 145 Abs. 1 DBG i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 3 BStV). Schliesslich können (die meisten) Entscheide

³⁵ Richtlinien der Justizkommission vom 18. September 2001 zur Vorbereitung der Wahlen von Richterinnen und Richtern.

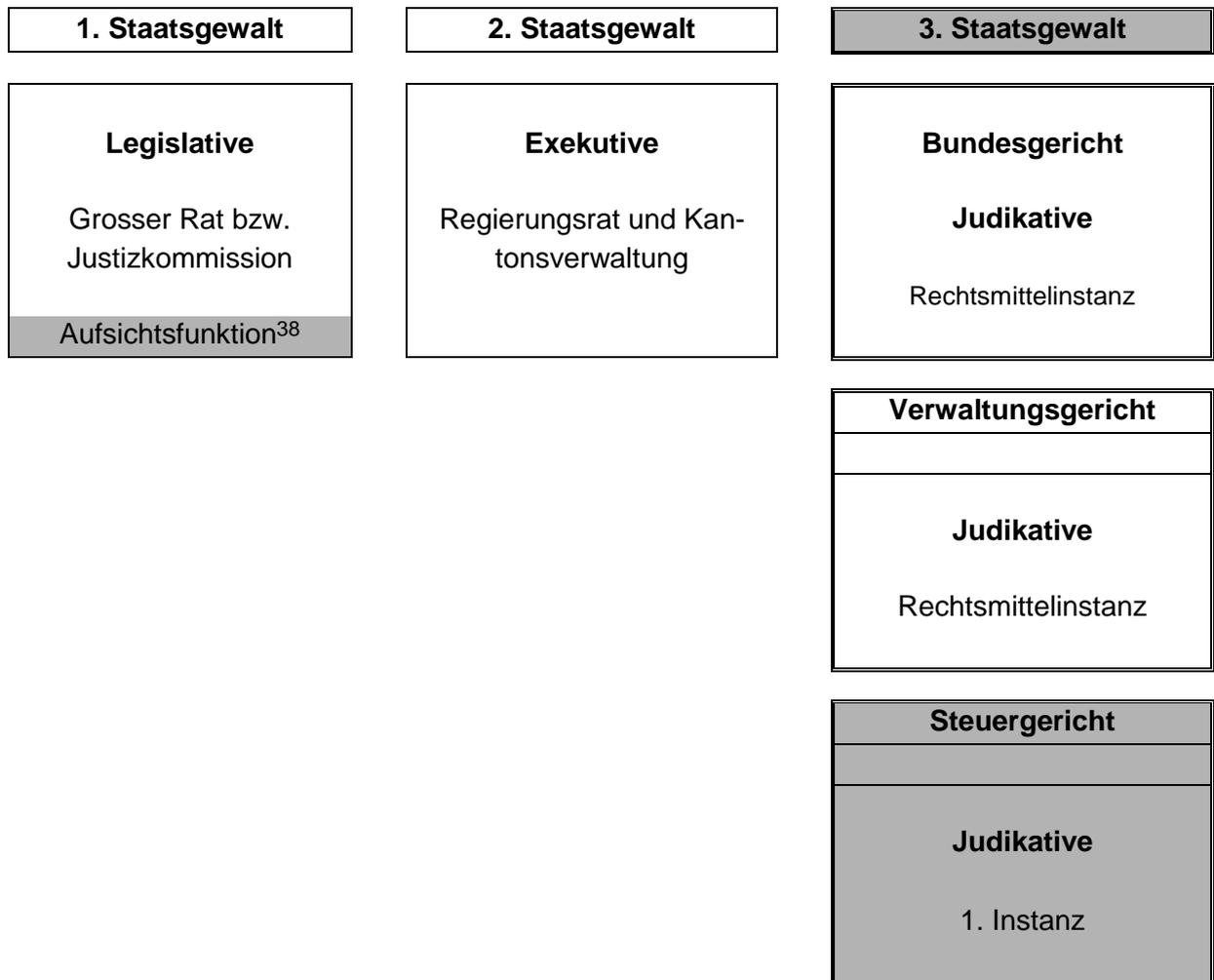
³⁶ Demgegenüber steht bei der so genannten Ablauf- oder Prozessorganisation die Festlegung der Arbeitsprozesse, unter Berücksichtigung von Raum, Zeit, Sachmitteln und Personen, im Vordergrund (Thommen, 2002: 1018; Thom/Ritz, 2004: 225).

³⁷ Es geht u.a. um die Beantwortung der folgenden Fragen: Wer ist der Oberste? Wer hat wem was zu sagen? Wer ist für das Personal verantwortlich? (<http://de.wikipedia.org/wiki/Aufbauorganisation>, Fassung vom 22. Dezember 2005).

des Verwaltungsgerichts noch an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 73 StHG; Art. 164 DBG).

Von der Ablauforganisation her müsste das Verwaltungsgericht die administrative Aufsicht über das Steuergericht ausüben. Weil aber das Verwaltungsgericht, anders als das Obergericht, keinerlei weitere Aufsichtsfunktionen wahrnehmen muss, sieht Art. 2 E-StGG vor, dass der Grosse Rat - bzw. dessen Justizkommission - wie bis anhin die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Steuergerichts ausübt. Dieses Vorgehen lässt sich umso mehr begründen, als mit der Integration des Steuergerichts und der Schaffung einer abgaberechtlichen Abteilung beim Verwaltungsgericht (etwa im Jahr 2010/11) eine vorübergehende Aufsichtsfunktion des Verwaltungsgerichts ohnehin obsolet geworden wäre. Weil das Verwaltungsgericht heute keine Aufsichtsfunktion ausübt, fehlt es ihm zudem an den entsprechenden Strukturen und Ressourcen.

Abbildung 3: Aufbauorganisation



³⁸ Vgl. Seiler, 2003: 8 f. und Schweizer, 2002/03: 4 ff.

2.3 **Rechtsprechung**

Die Wahrnehmung von Rechtsprechungsfunktionen obliegt regelmässig - aber nicht ausschliesslich - den Gerichten (Tschannen, 2004: 500 Rz. 3). Damit ist die Rechtsprechung die eigentliche Kernaufgabe der Gerichtsbehörden bzw. der Justiz. Die Instrumente des Justizmanagements und die angepassten Instrumente des New Public Managements sollen es ermöglichen, dass die Justiz bzw. die Gerichtsbehörden von Führungs- und Unterstützungsfunktionen entlastet werden und dass sie sich wieder vermehrt der Rechtsprechung als Kernaufgabe widmen können. Damit ist auch gesagt, dass es in der Justiz zwangsläufig eine moderne Arbeitsteilung (Führungsprozess, Kernprozess Rechtsprechung und Unterstützungsprozess Justizverwaltung) gibt (Lienhard, 2005a: 461 f.; Thom/Ritz, 2004: 243 f.).

2.3.1 *Rechtsweggarantie*

Im Rahmen der Justizreform wurde im Jahr 2000 der neue Art. 29a BV³⁹ geschaffen. Diese Verfassungsnorm, welche noch nicht in Kraft getreten ist, ermöglicht es jeder Person, bei Rechtsstreitigkeiten ein Gericht anzurufen. Die Rechtsweggarantie bezieht sich nicht nur auf Zwei- oder Mehrparteien-Streitigkeiten, sondern auch auf nichtstreitige Verfahren. Dieser Rechtsschutz muss nicht zwingend vom Bundesgericht allein gewährleistet werden; es genügt, wenn ein kantonales Gericht, das über volle Kognition verfügt (Tat- und Rechtsfragen), die Rechtsfragen überprüft. Damit wird es in Zukunft, von gesetzlichen Ausnahmen abgesehen, nicht mehr genügen, dass eine Verwaltungs- oder Exekutivbehörde letztinstanzlich entscheiden kann (Häfelin/Haller, 2001: 239 Rz. 845 f.; Tschannen, 2004: 677; Rausch, 2005: 2 Rz. 2.1.2).

³⁹ Art. 29 a BV: Rechtsweggarantie

«Jede Person hat bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Bund und Kantone können durch Gesetz die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen ausschliessen.»

2.3.2 *Verfahrensgarantien und rechtsstaatliches Verfahren*

Die Bundesverfassung⁴⁰ und alle kantonalen Verfassungen garantieren allen rechtsuchenden Personen ein rechtsstaatliches Verfahren und besondere Verfahrensgarantien (Rausch, 2005: 8 f.). Es handelt sich dabei um Garantien für faire gerichtliche und administrative Verfahren (Schefer, 2005: 277 ff.; Schwarzenbach, 2005: 26 f.; Tschannen/Zimmerli, 2005: 120 ff.; Häfelin/Müller, 2002: 75 ff.; Häfelin/Haller, 2001: 236 ff.; Müller, 1999: 493 ff.).

Bei den allgemeinen Verfahrensgarantien geht es um

- das Verbot der Rechtsverweigerung, der Rechtsverzögerung und des überspitzten Formalismus;
- den Anspruch auf rechtliches Gehör, beinhaltend den Anspruch auf Orientierung und Äusserung, den Anspruch auf Akteneinsicht, den Anspruch auf Mitwirkung beim Beweisverfahren, den Anspruch auf Prüfung und Begründung des Entscheids, den Anspruch auf Vertretung und Verbeiständung und den Anspruch auf richtige Zusammensetzung der entscheidenden Behörde;
- den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege und unentgeltliche Rechtsverbeiständung (Hotz, Kommentar BV, 2002: 395 f.).

In einem gerichtlichen Verfahren geht es um

- den Anspruch auf ein gesetzmässiges, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht;
- den Anspruch auf einen Gerichtsstand am Wohnsitz;
- den Anspruch auf öffentliche Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung (Hotz, Kommentar BV, 2002: 427 f.).

⁴⁰ Art. 29 BV: Allgemeine Verfahrensgarantien; Art. 30 BV: Gerichtliche Verfahren; Art. 32 BV: Strafverfahren.

In einem Strafverfahren geht es um

- die Unschuldsvermutung, beinhaltend das Verbot gesetzlicher Verdachtsstrafe und die verfassungsmässige Schranke für die Rechtsanwendung;
- die Verteidigungsrechte, beinhaltend die Informationspflicht, den Grundsatz des «fair trial», das Recht auf einen Verteidiger, das Recht auf Kontakt mit dem Verteidiger, die Verteidigungsrechte und das Verbot unzulässiger Strafverfolgungsmassnahmen;
- die Rechtsmittelgarantie (Vest, Kommentar BV, 2002: 449 f.).

2.4 Führung

2.4.1 Grundsätzliches

Ein überholtes Selbstbildnis der Justiz und der Gerichtsbehörden geht davon aus, dass Gerichte bzw. Richterinnen und Richter nicht eigentlich geführt werden müssen. Es findet eine faktische Selbstführung oder Selbststeuerung der Organisation statt. Auch die berühmte Gauss'sche Glockenkurve⁴¹ wird vielfach bemüht, um das Führungsverhalten der Justiz zu erklären. Dazu kommt oft noch die unreflektierte Verwendung des Begriffs «primus inter pares» in einer Kollegialbehörde.

⁴¹ Johann Carl Friedrich Gauss: 30. April 1777 - 23. Februar 1855: Deutscher Mathematiker, Astronom, Geodät und Physiker (http://de.wikipedia.org/wiki/Carl_Friedrich_Gauss, in der Fassung vom 28. Dezember 2005).

Allein die Rechtsrealität sieht anders aus und macht deutlich, dass auch in der Justiz und im Rahmen von Gerichtsorganisationen Führung⁴² stattfindet und gefragt ist⁴³. Auf Grund der vorgehend aufgezeigten Stellung und Besonderheiten der Justiz als dritte, unabhängige Staatsgewalt wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass die Führung der Justiz primär und ausschliesslich durch sie selbst wahrgenommen werden muss (Lienhard, 2005: 173 unten). Eine direkte und unmittelbare Einmischung der ersten (Legislative) oder zweiten Staatsgewalt (Exekutive) in die Führung der Justiz wird strikte abgelehnt. Das heisst aber, dass die Justiz ihre eigenen Führungsstrukturen aufbauen und stärken bzw. wahrnehmen muss. Die Justiz als Gesamtes kann sich nicht nur auf ihre Kernaufgabe, die Rechtsprechung, beschränken.

⁴² «Führung ist das steuernde und richtungsweisende Einwirken auf das Verhalten anderer Menschen, um eine Zielvorstellung zu verwirklichen. Objekte der Führung sind einzelne Personen (...) und soziale Gebilde (z.B. Organisationen, Institutionen, ...). ...

Führung hat

eine Lokomotionsfunktion zur Erreichung der Ziele (lösungsorientiert) und eine Kohäsionsfunktion in der Gruppe, zum Gruppenerhalt und Gruppenstärke.

Führung kann sich an der Aufgabe, an den geführten Personen oder einer Mischung aus beidem orientieren. Hierzu gibt es verschiedene Führungsstile und Führungsmodelle.» (<http://de.wikipedia.org/wiki/FA1/4hrung>, Fassung vom 28. Dezember 2005).

⁴³ Kettiger spricht in diesem Zusammenhang von «Führung als Element des Gerichtsalltags» (Kettiger, 2003a: 187 Rz. 3.5).

Die Legislative erstellt die politische Planung und übt eine Oberaufsichtsfunktion⁴⁴ über die Justiz aus. Sie schliesst im Rahmen von Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets Abkommen mit den obersten Justizleitungsorganen ab (zentrale Elemente des NPM bei Lienhard, 2005: 39 f. und 465 f.). Die Legislative kann im Rahmen des Berichtswesens und der parlamentarischen Interventionsinstrumente mittelbaren Einfluss auf die administrativen und formellen Belange der Justiz nehmen (Lienhard, 2005: 461 f.). Schliesslich steht ihr im Rahmen von Wahlen die Möglichkeit zu, Anforderungsprofile zu erstellen, Assessments durchzuführen und die besten und geeignetsten Richterinnen und Richter auszuwählen. Dabei muss unterschieden werden zwischen Führungs- und Unterstützungsfunktionen und der Kernfunktion Rechtsprechung.

Jede Gerichtsorganisation nimmt die ihr zustehende Führung mit den entsprechenden Führungsinstrumenten wahr. Diese Instrumente sind auf Gesetzesebene zu regeln (so genannte finale Steuerung [Lienhard, 2005: 46, 127 und 190]).

⁴⁴ Zulässige Elemente der parlamentarischen Beaufsichtigung von Gerichten sind (Katalog aus Lienhard, 2005: 192):

- Allgemeine Aufsicht über die Gerichtsverwaltung und Geschäftsführung,
- generelle Weisungen zur besseren organisatorischen Bewältigung,
- Recht auf Erkundigung, politische Diskussion und (zurückhaltende) Kritik im Rahmen einer Tendenzenkontrolle und der allgemeinen Entwicklung der Rechtsprechung,
- generelle Weisung zur rechtsgleichen Anwendung von Gesetzen,
- Prüfung der Wahrnehmung der Rechtsprechungsfunktion,
- Prüfung von Rechtsverweigerungen und Rechtsverzögerungen sowie die damit verbundene allgemeine Kritik,
- Prüfung des rechtsgleichen Zugangs zu den Gerichten,
- Prüfung der Verletzung fundamentaler Verfahrensgrundsätze,
- Auskunft über die Rechtsprechung zu einem bestimmten Gesetz,
- ständige, auch inhaltliche Auseinandersetzung mit der Gerichtspraxis im Sinn einer Implementationskontrolle,
- legislatorische Erfolgs- und Effizienzkontrolle, losgelöst von einzelnen Fällen,
- Gesetzesevaluation,
- legislatorische Massnahmen.

2.4.2 *Mögliche Führungsorganisation der Gerichte*

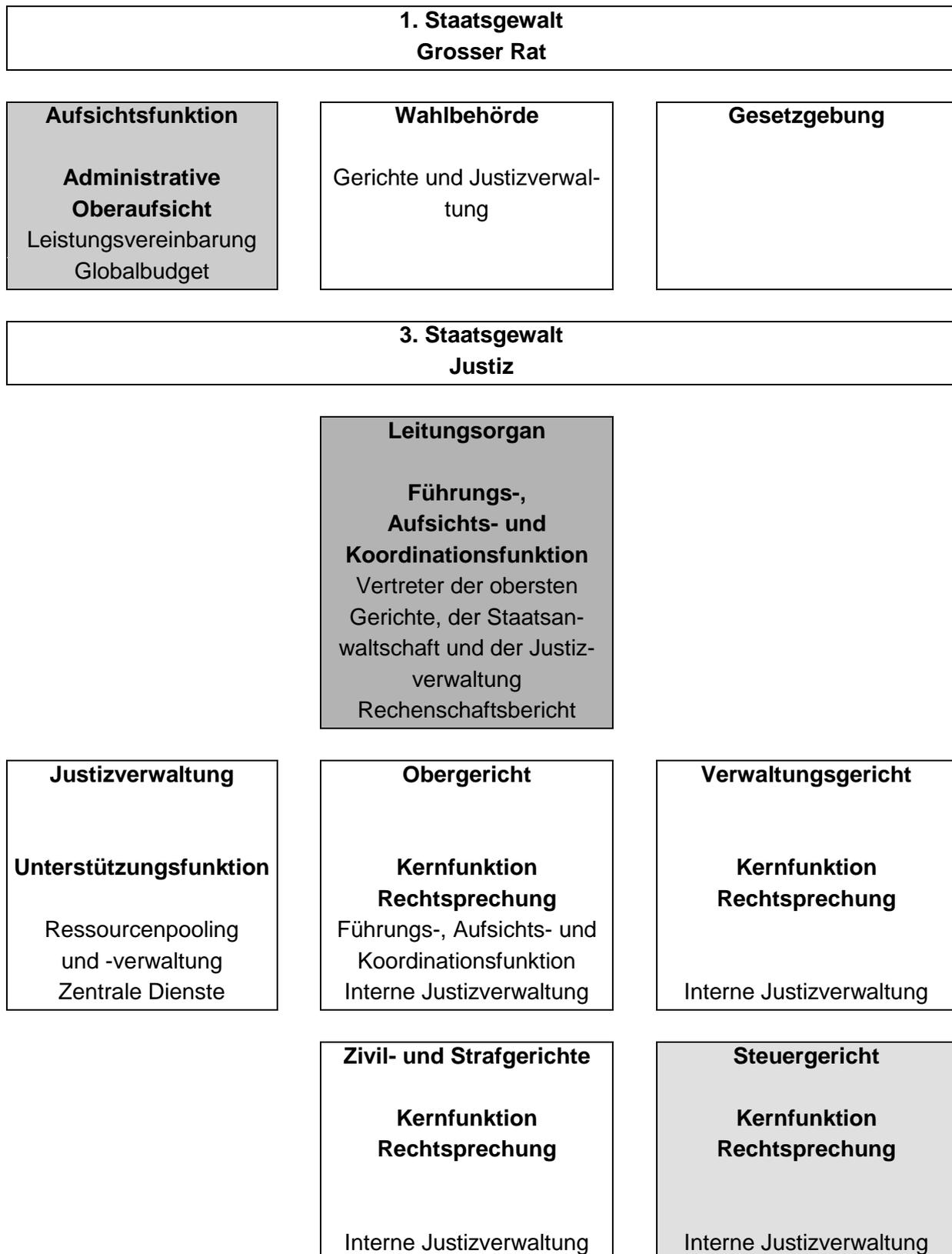
In der nachfolgenden Abbildung wird eine mögliche Führungsorganisation der Gerichtsbehörden im Kanton Bern wiedergegeben. Es soll sich dabei bloss um einen Denkansatz handeln, der insbesondere mit den betroffenen Organisationseinheiten noch nicht abgesprochen und ausdiskutiert worden ist.

Insbesondere ist die Abbildung aus Übersichtsgründen nicht vollständig: Fehlt doch die Staatsanwaltschaft (Art. 80-96 GOG), welche auf die gleiche Stufe wie das Obergericht zu stellen ist, die Untersuchungsrichterschaft (Art. 37-43 GOG) und andere Gerichte (Art. 1 Abs. 1 GOG: Jugendgerichte, Arbeitsgerichte, Mietämter).

Wichtig ist, dass die Führung der Justiz im eigenen Kompetenzbereich stattfindet. Dazu muss jede Organisation, den gesetzlichen Grundlagen entsprechend, die eigenen Strukturen aufbauen und wahrnehmen. Den Kernprozess bzw. die Kernaufgabe der Rechtsprechung nimmt die Richterschaft wahr. Den Führungsprozess bzw. die Führungsfunktion muss das Präsidium, welches über entsprechende Führungskompetenzen verfügen muss, wahrnehmen. Den Unterstützungs- oder Supportprozess sollte eine interne, kleine Justizverwaltung wahrnehmen.

Beim Steuergericht wird die Hauptaufgabe, die Kernaufgabe bzw. der Kernprozess, die Rechtsprechung von der Einzelrichterin bzw. dem Einzelrichter oder dem Dreierkollegium in Zusammenarbeit mit dem juristischen Sekretariat wahrgenommen (Art. 23 i.V.m. 24 E-StGG). Die Führungsaufgaben werden durch das Präsidium, welches über besondere, ausgewiesene Führungskompetenzen verfügen muss (Art. 13 Abs. 2 E-StGG), wahrgenommen. Dazu werden ihm besondere und weitgehende Führungskompetenzen eingeräumt (Art. 13 Abs. 3 und 4 E-StGG). Das Steuergericht verwaltet und organisiert sich nach den Grundsätzen einer modernen Gerichtsführung selbst (Art. 18 Abs. 1 E-StGG). Es führt eine eigene Rechnung und kann als internes Führungsinstrument eine Kosten-, Erlös- und Leistungsrechnung führen (Art. 18 Abs. 3 E-StGG). Die Unterstützungsfunktion wird durch die Verwaltungskommission (Art. 14 E-StGG) und die (interne) Gerichtsverwaltung (Art. 15 Abs. 1 E-StGG) wahrgenommen.

Abbildung 4: Mögliche Führungsorganisation der Gerichte



2.4.3 *Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit*

Der Begriff «Wirksamkeit» ist identisch mit demjenigen der «Effektivität»: Sie meinen beide das Verhältnis zwischen geplanten und erzielten Wirkungen. Eine geplante Massnahme ist effektiv, wenn damit die beabsichtigte Wirkung erzielt werden kann. Die Erhebung eines Kostenvorschusses durch ein Gericht führt erfahrungsgemäss zu weniger trölerischen Eingaben (Lienhard, 2005: 26).

Der Begriff «Wirtschaftlichkeit» ist identisch mit demjenigen der «Effizienz»: Beide bezeichnen das Verhältnis zwischen den Kosten (eingesetzten Mitteln) und den Leistungen (Wirkungen⁴⁵ oder Nutzen). So ist der Einsatz von EDV-Mitteln und die entsprechend gute Ausbildung des Personals in der Justiz und bei den Gerichten effizient, weil damit die Leistungsfähigkeit gesteigert werden kann.

Diese (vier) Begriffe kommen aus der betriebswirtschaftlichen Methodenlehre. Sie werden aber mit dem New Public Management vermehrt auch im staatlichen Bereich angewandt. So haben auch die Justiz und die Gerichtsbehörden Wirksamkeits- und Effizienzkriterien⁴⁶ zu beachten (Art. 101 KV und Art. 3 FHG; Lienhard, 2003: 37; Kettiger, 2003a: 17; Hodel, 2003a: 57 f.; Stolz, 2003: 449 ff.). Die Führung von Gerichtsbehörden muss ihr Planen und Handeln auch an Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen orientieren (Stolz, 2002: 108 ff.).

So ist es beispielsweise zulässig, Verfahren zu koordinieren, Dossiers in Kategorien einzuteilen, zeitliche Vorgaben zur Dossiererledigung zu machen (Behandlungsfristen), spezialisiertes Personal einzusetzen, ein transparentes Dossiererledigungssystem zu schaffen, geringere Begründungsdichte bei offensichtlichen Fällen vorzunehmen, vermehrte Anwendung des Zirkulationsverfahrens einzuführen, angemessene Kosten-

⁴⁵ Art. 170 BV: Wirksamkeitsprüfungen bzw. Evaluationen (Tschannen, 2004: 431 Rz. 16); Art. 101 Abs. 4 KV BE: «finanzrechtliche Effektivitätsüberprüfung» (Kälin/Bolz, 1995: 517 Rz. 6a).

⁴⁶ Lienhard spricht auf Grund des zunehmenden Reformdrucks, der zunehmenden Geschäftslast, der Komplexität der Materie und der immer knapper werdenden Ressourcen von einer «Effizienzsteigerung» in der Justiz (Lienhard, 2005: 461 unten).

vorschüsse aufzuerlegen, das Instruktionsverfahren zeitlich zu begrenzen, Leistungsziele als Richtwert vorzugeben, usw. (teilweise auch Lienhard, 2005: 458; Tschümperlin, 2003: 89 f.). Weitere Möglichkeiten und Instrumente sollen nachfolgend beim internen Prozessablauf des Steuergerichts aufgezeigt werden. Dabei sind die in den Gesprächen gemachten Erfahrungen und Erkenntnisse umzusetzen.

2.4.4 *Einfaches und rasches Verfahren*

Das Gebot eines einfachen und raschen Verfahrens ergibt sich auch aus dem Verbot der Rechtsverzögerung. Dieses allgemeine Verbot der Rechtsverzögerung hat in allen Verfahren der Rechtsanwendung Geltung (Schefer, 2005: 503 f.). Rasche und einfache Justizverfahren führen zudem zu Rechtssicherheit und Rechtsfrieden (Lienhard, 2005: 468).

Gerade im Steuerrecht (der direkten Steuern) hat der Grundsatz des einfachen und raschen Verfahrens wegen der aktuellen und ständigen Betroffenheit der Steuerpflichtigen eine grosse Bedeutung. Es kann dabei um die Schwere der Betroffenheit für den Einzelnen oder die Auswirkung des Verfahrensausgangs auf eine grosse Zahl Betroffener gehen (Schefer, 2005: 506).

Die Struktur und Organisation des Steuergerichts muss derart ausgestaltet werden, dass die Verfahren rasch und effizient, bei grösstmöglicher Qualität, durchgeführt werden können und die durchschnittliche Verfahrensdauer deutlich unter zwölf Monaten liegt.

2.4.5 *Beschleunigungsgebot*

Das Beschleunigungsgebot gehört zum einen zu den allgemeinen Grundsätzen von jedem rechtsstaatlichen Verfahren (Art. 26 KV BE) und zum anderen auch zu den Elementen des New Public Managements (Lienhard, 2005: 172 und 243). Das Beschleunigungsgebot ist das Gegenteil der Rechtsverzögerung (Art. 29 Abs. 1 BV).

Gleich wie ein einfaches und rasches Verfahren muss auch das Beschleunigungsgebot für ein erstinstanzliches Steuergericht eine wichtige Messlatte bei der Bearbeitung der Dossiers sein. Das ruft freilich wieder

nach gewissen Organisations- und Strukturelementen. Darauf wird ebenfalls weitergehend beim internen Prozessablauf einzugehen sein.

2.4.6 *Sorgfältiger Umgang mit Ressourcen*

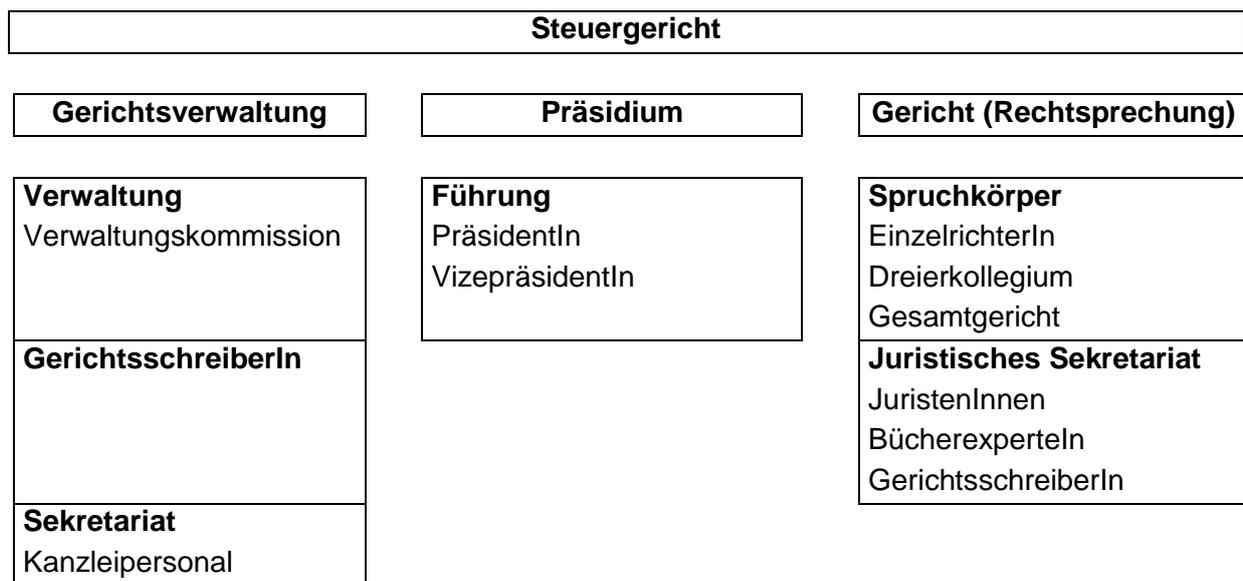
Der sorgfältige und bewusste Umgang mit den Ressourcen hat Verfassungsrang (Art. 126 Abs. 1 BV und Art. 101 Abs. 1 KV BE). Alle drei Staatsgewalten haben zu einem ausgeglichenen Finanzhaushalt beizutragen und entsprechend sorgfältig, bewusst und verantwortungsvoll mit den Ressourcen umzugehen (Stauffer, Kommentar BV, 2002: 1288 Rz. 4 ff.; Kälin/Bolz, 1995: 516 Rz. 1). In diesem Zusammenhang fallen immer wieder die Kriterien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Verursachergerechtigkeit. Die Ressourcen- und Ergebnisverantwortung liegt damit bei der Justiz und den Gerichtsbehörden (Lienhard spricht in diesem Zusammenhang auch von Führungsorientierung: Lienhard, 2005: 31). Sie haben im Rahmen des justizinternen Reportings zuhanden des Leitungsorgans bzw. des externen Berichtswesens zuhanden der administrativen Oberaufsicht⁴⁷ darüber Rechenschaft abzulegen, dass die zugesprochenen und erhaltenen Ressourcen effektiv und effizient verwendet worden sind.

⁴⁷ Vgl. Abbildung 4.

3 STRUKTUR DES STEUERGERICHTS (INTERNES ORGANIGRAMM)

3.1 Übersicht

Abbildung 5: Organigramm Steuergericht



3.2 Aufsicht

Wie bereits unter Ziff. 1.5.3 erwähnt, ist das Steuergericht das erstinstanzliche Gericht in Steuersachen im Kanton Bern (Art. 1 Abs. 1 E-StGG; E-Vortrag, 2004: 2 f.). Die Entscheide des Steuergerichts können mittels Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden (Art. 201 StG; Art. 145 Abs. 1 DBG i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und 3 BStV). Damit ist das Verwaltungsgericht übergeordnete Rechtsmittelinstanz und müsste in dieser Funktion auch die administrative Aufsicht über das Steuergericht wahrnehmen. Weil aber das Verwaltungsgericht, anders als das Obergericht, keine Aufsichtsfunktionen wahrnimmt und damit auch nicht über die entsprechenden Ressourcen verfügt, ist in Art. 2 E-StGG vorgesehen,

dass der Grosse Rat, wie bis anhin bei der Steuerrekurskommission, die Oberaufsicht ausübt (sinngemässe Anwendung von Art. 78 KV).

Sollte jedoch das NEF-Konzept beim Steuergericht eingeführt werden, müsste ein (provisorisches) Leitungsorgan im Rahmen der Justiz⁴⁸ geschaffen werden. Dieses Organ hätte zum einen die Aufgabe, als Bindeglied zwischen der Justiz und der Politik zu wirken und zum anderen wäre es direkte Aufsichtsinstanz des Steuergerichts. Das Obergericht hat im Rahmen des Pilotprojekts NEF 2000, Jugendgericht Emmental-Oberaargau, zusammen mit Vertretern der Justizdirektion bereits eine ähnliche Funktion wahrgenommen. Auf diese Erfahrungen könnte auch vorliegend abgestellt werden (Kettiger, 2003a: 24, Fachbericht Pilotprojekt, 2001: 6 Fn. 6 und 14 Rz. 3.4).

Folgende Führungsinstrumente könnten in Frage kommen (Fachbericht NEF und Gerichte, 2001: 52 f., insbeso. 55; Lienhard, 2005: 465 f.):

- Leistungsvereinbarung mit dem Leitungsorgan,
- Globalbudget,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Mittel- und langfristige Planungsinstrumente (Aufgaben- und Finanzplanung),
- Berichtswesen (justizinternes Reporting zuhanden des Leitungsorgans),
- Parlamentarische Interventionsinstrumente (im Bereich der Geschäftsführung).

⁴⁸ Dieses provisorische Leitungsorgan der Justiz könnte im Rahmen des Projekts «Einführung NEF-Gerichte» aus Vertretern des Obergerichts, welche bereits über breite Erfahrung im Aufsichtsbe- reich verfügen, und aus Vertretern des Verwaltungsgerichts gebildet werden. Damit wäre zum ei- nen der Wissenstransfer gewährleistet und es könnte zum anderen auch die politische Behörde, der Grosse Rat bzw. die JUKO, im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion miteinbezogen werden.

Diese Führungsinstrumente und -informationen sind primär für die unmittelbare Aufsichtsbehörde, das Führungs- und Leitungsorgan der Justiz, bestimmt. Im Rahmen dessen Berichtswesen gegenüber der Oberaufsicht, Grosser Rat, können diese Informationen in angepasster und verdichteter Form weitergegeben werden.

Die (vorübergehenden) gesetzlichen Grundlagen dazu könnten in einer befristeten Verordnung geschaffen werden (Lienhard, 2005: 264 f.). Das Projekt müsste mit einer Evaluation begleitet werden (Art. 101 Abs. 4 KV; Kälin/Bolz, 1995: 517 Rz. 6a).

3.3 Gericht (Rechtsprechung)

Spruchkörper des Steuergerichts ist die Einzelrichterin oder der Einzelrichter bzw. das Dreierkollegium (Art. 23 E-StGG). Die Einzelrichterin oder der Einzelrichter entscheidet über Eingaben, deren Streitwert 10'000 Franken nicht übersteigt, über Eingaben mit übereinstimmenden Anträgen der Parteien und über zurückgezogene, gegenstandslos gewordene oder offensichtlich unzulässige Eingaben (Art. 23 Abs. 2 E-StGG)⁴⁹. Diese Bestimmung ermöglicht es, dass einfache Fälle in einem raschen und vereinfachten Verfahren behandelt werden können. Eingaben von grundsätzlicher Bedeutung, von grosser Tragweite, im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung können auf Antrag der Einzelrichterin oder des Einzelrichters in Dreierbesetzung beurteilt werden (Art. 23 Abs. 4 E-StGG). Bei Einstimmigkeit kann auf dem Zirkulationsweg entschieden werden (Art. 27 Abs. 1 E-StGG). Auch diese Bestimmung ermöglicht es, dass gewisse Verfahren beschleunigt durchgeführt werden können.

Das juristische Sekretariat wirkt unter der Verantwortung der Richterinnen und Richter bei der Instruktion und der Entscheidungsfindung mit. Das

⁴⁹ Es findet eine Triage der Fälle statt. Damit wird nicht jedes Dossier im gleichen Verfahren behandelt. Es fragt sich, ob eine solche Gewichtung nicht noch weiterentwickelt werden muss. Darauf soll jedoch beim internen Prozessablauf eingegangen werden.

juristische Sekretariat erarbeitet, allein oder zusammen mit einer Richterin bzw. einem Richter, Referate und redigiert die Entscheide des Gerichts (Art. 24 E-StGG; Walter, 2005b: 22 f.).

Der Präsident oder die Präsidentin leitet den Schriftenwechsel ein und bestimmt die Instruktionsrichterin bzw. den Instruktionsrichter (Art. 26 Abs. 1 E-StGG). Die Instruktionsrichterin bzw. der Instruktionsrichter kann nach dem Abschluss des ersten Schriftenwechsels mit den Parteien, der steuerpflichtigen Person oder der Steuerverwaltung, das Gespräch suchen und ein so genanntes Einigungsverfahren durchführen. Im Rahmen dieses Vermittlungsgesprächs kann den Parteien anhand von Präjudizien die (klare) Rechtslage erläutert werden. Eine gesetzeskonforme Besteuerung soll durch den Rückzug der Rechtsmitteleingabe oder durch die Anerkennung der Taxation erwirkt werden können (Art. 26 Abs. 2 E-StGG). Auch dieses neue Instrument soll helfen, dass keine «unnötigen» Rechtsmittelverfahren durchgeführt werden müssen. Es soll auch ein Instrument sein, damit das Gericht eine gewisse Bürgernähe schaffen kann (i.S. der Bürgerorientierung). Weiter kann das Gericht im Interesse der Bürgernähe und der Akzeptanz der Rechtsprechung eine parteiöffentliche Urteilsberatung durchführen (Art. 27 Abs. 2 E-StGG).

Das neue Gesetz bemüht sich, verschiedene Elemente und Aspekte des NPM (Leistungsorientierung, Kostenorientierung, Bürgerorientierung) einzuführen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass immer eine gesetzeskonforme Besteuerung im Vordergrund steht (Art. 127 Abs. 2 BV: Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; Art. 104 Abs. 1 und 2 KV: Beachtung der Grundsätze der Allgemeinheit, der Rechtsgleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; Schonung der wirtschaftlich Schwachen, Erhaltung des Leistungswillens und Förderung der Selbstvorsorge).

3.4 Präsidium (Führung)

Im Sinne einer «Führungsorientierung», ein wichtiges Element von NPM, wird vom Prinzip des «primus inter pares» bewusst Abstand genommen und ein «starkes Präsidium» eingeführt. Das ergibt sich nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass auch Gerichtsorganisationen geführt werden müssen⁵⁰. Dazu braucht es klare und transparente Regeln (Art. 13 E-StGG).

Die Präsidentin oder der Präsident wird, wie üblich, vom Grossen Rat gewählt (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 E-StGG). Neu ist, dass es für diese Führungsfunktion ein Anforderungsprofil gibt. Damit soll für eine Wahl nicht mehr das Anciennitätsprinzip (Reihenfolge nach dem Dienstalter) entscheidend sein, sondern es sollen besondere Anforderungen und spezielle Neigungen einer Person für das Amt ausschlaggebend sein. Diese Person muss über fachliche und soziale Führungskompetenzen verfügen, welche sie befähigen, das Steuergericht nach den Grundsätzen der modernen Verwaltungsführung zu leiten (Art. 13 Abs. 2 E-StGG). Damit wird das Prinzip des «primus inter pares» aufgegeben und es werden dem Präsidium ausdrücklich gewisse Führungs- und Leitungskompetenzen (inkl. Justizmanagement) übertragen. Nicht jede Richterin oder jeder Richter wird somit quasi automatisch mit der Zeit Präsidentin oder Präsident. Will sich eine Person (allein) der Rechtsprechung, als Kernaufgabe jeder Richterin oder jedes Richters, widmen, so kann sie das tun. Hat eine Person ein Interesse an der Übernahme des Präsidiums und verfügt sie noch nicht über die notwendigen Führungs- und Leitungskompetenzen, so muss sie sich diese in externen Kursen oder Weiterbildungsmodulen aneignen.

Die Präsidentin bzw. der Präsident führt den Vorsitz im Gesamtgericht und in der Verwaltungskommission. Sie oder er vertritt das Gericht gegen aussen (Art. 13 Abs. 3 E-StGG).

⁵⁰ Vgl. Ziff. 1.3 vorstehend.

Der Präsidentin oder dem Präsidenten werden Führungs- und Leitungsaufgaben überbunden. Damit wird die Stellung des Präsidiums gegenüber dem heutigen System des «primus inter pares» bewusst und ausdrücklich gestärkt. Es geht dabei um die Verantwortung für den ordnungsgemässen Geschäftsgang, die Überwachung der Pflichterfüllung der Richterinnen und Richter und der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Weiter bestimmt die Präsidentin oder der Präsident die Referentin oder den Referenten und bewilligt eine Veränderung des Beschäftigungsgrads während der laufenden Amtsdauer. Eine Anpassung des Beschäftigungsgrads ist jedoch nur möglich, wenn sich eine andere Kollegin oder ein anderer Kollege zur Übernahme bzw. Abgabe der entsprechenden Stellenprozente bereit erklärt. Als so genannter Auffangtatbestand nimmt das Präsidium sämtliche weiteren Führungsaufgaben wahr, welche nicht durch Gesetz einem anderen Gerichtsorgan überbunden worden sind (Art. 13 Abs. 4 E-StGG).

Wie beim Verwaltungsgericht soll auch beim neuen Steuergericht die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident vom Gesamtgericht gewählt werden (Art. 129 Abs. 2 Bst. a VRPG). Die Wahl erfolgt für drei Jahre. Eine unmittelbare Wiederwahl ist nicht möglich. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass alle Mitglieder des Gerichts die Möglichkeit haben, das Vizepräsidium abwechslungsweise zu übernehmen und sich allenfalls in die Führungs- und Leitungsaufgaben einarbeiten können (Art. 13 Abs. 5 E-StGG).

Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident ist die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter der Präsidentin oder des Präsidenten. Nach dem Grundsatz der Selbstorganisation können ihnen durch das Reglement weitergehende Kompetenzen übertragen werden. Zu denken ist etwa an die Führung und Koordination der Aus- und Weiterbildung der Richterinnen und Richter und des juristischen Personals oder die Durchführung von internen Koordinationsmassnahmen oder -sitzungen (Art. 13 Abs. 6 E-StGG).

Nach dem Grundsatz der Selbstorganisation soll das Steuergericht alle weiteren Einzelheiten der Organisation und der Verwaltung in einem eigenen Reglement regeln können (Art. 11 E-StGG). Zu denken ist etwa

an die Regelung der internen Prozesse und der Abläufe, der Bereinigung von Schnittstellen zwischen dem Präsidium, dem Gesamtgericht und der Verwaltungskommission. Weiter kann es sich etwa um Pflichtenhefte und Arbeitsbeschriebe handeln. Darin könnten auch die Grundsätze des Justizmanagements beim Steuergericht konkretisiert werden (wie etwa Führungs- und Controllinginstrumente, Produktions- und Leistungserfassung, Ressourcenbewirtschaftung [Einsatz der juristischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Sekretariatspersonals], Zitier- und Publikationsrichtlinien, Homepage und Informationsinstrumente, etc.).

3.5 Gerichtsverwaltung (Unterstützung)

Die Verwaltungskommission ist ein Organ der gerichtseigenen Verwaltung (Justizverwaltung; Art. 14 E-StGG). Sie beschäftigt sich nicht direkt mit der eigentlichen Kerntätigkeit (Kernprozess), der Rechtsprechung des Gerichts, sondern unterstützt die so genannten Führungs- und Supportprozesse. In der Verwaltungskommission ist neben der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und der Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten auch die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber vertreten. Damit sollen neben den richterlichen auch die organisatorischen Belange berücksichtigt werden können.

Die Aufgaben der Verwaltungskommission sind in einem kleinen Katalog festgehalten (Art. 14 Abs. 3 E-StGG).

Nach den Bestimmungen des neuen Gesetzes soll die Gerichtsschreiberin bzw. der Gerichtsschreiber ausdrücklich der internen Gerichtsverwaltung vorstehen, diese führen und damit die Richterinnen und Richter für ihre Kernaufgaben, die eigentliche Rechtsprechung, entlasten. Die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber ist u.a. verantwortlich für die Supportprozesse. Sie oder er führt das Sekretariat des Steuergerichts und der Verwaltungskommission (Art. 15 Abs. 1 E-StGG).

Das Anforderungsprofil der Gerichtsschreiberin oder des Gerichtsschreibers entspricht demjenigen des Verwaltungsgerichts⁵¹. Demnach muss sie oder er über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügen und zur Erteilung der Berufsausübungsbewilligung als Anwältin oder Anwalt im Kanton Bern berechtigt sein (Art. 15 Abs. 2 E-StGG).

Das Gericht organisiert sich im Rahmen des Gesetzes nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung. Das erlaubt es dem Gericht, gestützt auf ein Reglement diejenigen internen Strukturen und Prozessabläufe aufzubauen, die für eine qualitativ hochstehende, effiziente und effektive Rechtsprechung notwendig sind. Dabei sollen die Grundsätze des Justizmanagements und der modernen Gerichtsführung berücksichtigt werden können (Art. 18 Abs. 1 E-StGG).

In diesem Zusammenhang kann etwa unterschieden werden in Kernprozess (Rechtsprechung), Führungsprozess (primär Präsidium und Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber) und Support- oder Unterstützungsprozesse. Die Verwaltungstätigkeiten bilden als Querschnittsfunktion die Verbindung zu allen Prozessebenen; wirken sich aber hauptsächlich im Unterstützungsprozess aus.

Zur Verwaltung gehört neben dem Präsidium und der Gerichtsschreiberin bzw. dem Gerichtsschreiber das Kanzleipersonal. Es wird im Rahmen des durch den Grossen Rat bewilligten Stellenetats durch das Gericht angestellt (Art. 18 Abs. 2 E-StGG).

Das Steuergericht führt eine eigene Rechnung. Es kann als internes Führungsinstrument eine eigene Kosten-, Erlös- und Leistungsrechnung führen. Dabei sind wieder die Grundsätze des Justizmanagements und der modernen Gerichtsführung anzuwenden (Art. 18 Abs. 3 E-StGG).

⁵¹ Art. 123 VRPG.

Abbildung 6: Grundprozesse⁵²

⁵² In Anlehnung an Thom/Ritz, 2004: 242.

4 CASE-MANAGEMENT (INTERNER PROZESSABLAUF)

4.1 Übersicht Prozessablauf

Abbildung 7: Strukturierter Prozessablauf

Prozessablauf		
1. Prozessschritt	2. Prozessschritt	3. Prozessschritt
Eingang Rechtsmittel	Verarbeitung Rechtsmittel	Ausgang Rechtsmittel
Formelle Prozessvoraussetzungen <ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit, • Beschwer, • Parteistellung, • Antrag und Begründung, • Frist, • Entschuldigungsgründe bei verpasster Frist 	Rechtsfindung <ul style="list-style-type: none"> • Zeitliche Vorgaben, • Qualitätsstandards, • Formulierungs- und Zitierrichtlinien, • Zusammenarbeit mit juristischem Sekretariat, • Leistungserfassung 	Eröffnung der Entscheide
Instruktion des Dossiers <ul style="list-style-type: none"> • Eingangsbestätigung, • Verbesserung von Antrag und Begründung, • Kostenvorschuss, • Etablierung des Sachverhalts 	Rechtsprechung <ul style="list-style-type: none"> • Praxisbestätigung, • Praxisänderung, • Präjudiz • Urteilsredaktion 	Anfechtung der Entscheide <ul style="list-style-type: none"> • Vernehmlassung, • VRPG 71
Zuteilung der Dossiers <ul style="list-style-type: none"> • Gewichtung, • Priorisierung, • Geschäftslastenausgleich, • Leistungsvorgaben 	Interne Qualitätskontrolle <ul style="list-style-type: none"> • Kontrollmanagement (generell, stichprobenartig) 	Publikation der Entscheide <ul style="list-style-type: none"> • Aufbereitung Entscheide, • Informationsmanagement, • Periodika, • Homepage, • Interne Dokumentation, • Benchmark andere Gerichte, • Berichtswesen

Nachfolgend soll nur auf einige wenige Punkte des Prozessablaufs eingegangen werden. Es sollen dies solche Punkte sein, bei denen ein deutliches Optimierungs- und Verbesserungspotential besteht.

Klar ist, dass für jeden Prozessschritt bzw. Prozessteilschritt zeitliche Vorgaben gemacht werden können. So kann beispielsweise festgelegt werden, dass die Prüfung der formellen Voraussetzungen nicht länger als zwei Tage dauern darf, dass das Instruktionsverfahren längstens drei Monate dauern darf oder dass fünfundachtzig Prozent der Rechtsmittel-eingänge innert neun Monaten mit einem Endentscheid erledigt werden müssen.

4.2 Eingang Rechtsmittel

4.2.1 Gewichtung und Priorisierung

Wegen verfahrensrechtlicher Grundsätze (z.B. Rechtsgleichheit) bestehen teilweise Bedenken gegen die Gewichtung von Dossiers. Diesen Bedenken ist entgegenzuhalten, dass bereits nach Art. 23 Abs. 2 E-StGG oder Art. 126 und 128 VRPG eine Triage zwischen wichtigen und unwichtigen bzw. kleinen und hohen Streitwerten stattfindet. Die weniger wichtigen Fälle und diejenigen mit einem kleineren Streitwert können im einzelrichterlichen Verfahren erledigt werden.

Das Obergericht des Kantons Aargau verwendet ein Punktierungssystem, bei dem vergangenheitsbezogen die Fälle der letzten beiden Jahre untersucht und nach Schwierigkeitsgrad und Aufwand punktiert werden. Diese Punktierung von Fällen bildet die Grundlage und Gewichtung für die Bewertung von zukünftigen Fällen. Anhand dieser Punktierung werden die eingehenden und zu behandelnden Fälle gewichtet und der

Richterschaft und dem juristischen Sekretariat zur Bearbeitung zugewiesen⁵³.

Die abgaberechtliche Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich kennt ebenfalls ein Gewichtungssystem (so genannte Klassierung der Referate nach Normzeit). Dabei werden die Dossiers in vier Kategorien (A-Fall: schwierig; B-Fall: normal; C-Fall: leicht; D-Fall: ganz leicht) eingeteilt⁵⁴. Gestützt auf Erfahrungswerte der vergangenen Jahre werden die Dossiers nach Schwierigkeitsgrad und Komplexität in die vier Kategorien eingeteilt. Dabei macht der Abteilungssekretär den Gewichtungsvorschlag, der Präsident prüft und akzeptiert oder ändert den Gewichtungsvorschlag mit Begründung ab und teilt den Fall zu.

Die überholte Mentalität der «Einheitskategorie-Dossiers» entspricht nicht der Rechtsrealität. Selbst wenn keine offiziellen Gewichtungskriterien und -raster bestehen, ist man geneigt (unbewusst) Einteilungen zu treffen. Ein solches Vorgehen der bewussten und vergleichbaren Gewichtung schafft Transparenz und führt zu mehr Rechtsgleichheit, indem den schwierigeren und komplexen Fällen genügend Ressourcen eingeräumt werden können. Mit einer solchen Gewichtung der Dossiers können auch die Leistungen der Richterschaft und des juristischen Personals gerechter und rechtsgleich beurteilt werden.

⁵³ Gespräch vom 24. November 2004 mit Gottlieb Iberg, Präsident der abgaberechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau; Gespräch vom 27. Oktober 2005 mit Urs Hodel, Leiter Justizverwaltung des Kantons Aargau.

⁵⁴ Gespräch vom 7. Dezember 2004 mit Dr. Michael Beusch, stellvertretender Generalsekretär und Ersatzrichter; Gespräch vom 15. November 2005 mit Prof. Dr. Martin Zweifel, Präsident der abgaberechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich.

Abbildung 8: Dossiergewichtungssystem

Gewichtung	Falltyp	Kriterien	Aufwand
O	sehr einfach	Prozessvoraussetzungen nicht gegeben Nichteintreten bzw. Abschreibungsverfügung	minim
A	einfach	Klarer und einfacher Sachverhalt Fast übereinstimmende Anträge Einfache Rechtsfrage Standardfall	klein
B	mittel	Schwieriger Sachverhalt Nicht übereinstimmende Anträge Schwierige Rechtsfragen Kein Standardfall	mittel
C	schwer	Komplexer Sachverhalt Sich widersprechende Anträge Mehrere schwierige Rechtsfragen Praxisänderung oder Präjudiz	gross
D	sehr schwer	Komplexer, unklarer und verschachtelter Sachverhalt Mehrere, sich widersprechende Anträge Mehrere schwierige und äusserst komplexe Rechtsfragen Sicher Praxisänderung oder Präjudiz	sehr gross

Die Gewichtung sollte auf Grund von grossen Erfahrungen und langjähriger Praxis im Rechtsgebiet erfolgen. Sie sollte während einer bestimmten Zeit (Geschäftsjahr) von immer den gleichen Personen wahrgenommen werden. Sympathisch ist das Vorgehen der abgaberechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts Zürich, wo der Gerichtsschreiber einen Gewichtungsvorschlag unterbreitet (falls er eine unzutreffende Gewichtung vorschlägt, kann ihm der Fall zur Bearbeitung zugewiesen werden) und der Präsident die Einteilung akzeptiert oder mit Begründung abändert und zuteilt⁵⁵.

Die Gewichtung des Dossiers hat eine direkte Auswirkung auf die Verwendung der Ressourcen. Es kann gar eine direkte Koppelung zwischen Gewichtung und Ressourcen stattfinden, indem für die Motivierung eines

⁵⁵ System der Machtkontrolle bzw. checks and balances im Kleinen.

klar instruierten Dossiers Normzeiten zugewiesen werden: (Beispielsweise) O-Fall = ein bis zwei Stunden; A-Fall = halber Tag; B-Fall = zwei Tage; C-Fall = vier Tage; D-Fall = sechs Tage. Erfolgt noch eine direkte Koppelung mit der Nettojahresarbeitszeit, nach Abzug von Ferien, Militär und Zivildienst, Krankheit, Sitzungen, Weiterbildung, nicht verrechenbare Tätigkeiten, etc., und der Unterscheidung zwischen Motivierung und Schlussredaktion nach der Sitzung, ist das von der abgaberechtlichen Abteilung des Zürcher Verwaltungsgerichts praktizierte Leistungserfassungssystem auf einem sehr hohen Niveau anzusiedeln (ebenso das Sozialversicherungsgericht: Mosimann, 2003a: 68 f.).

Sicher bereitet es zu Beginn Mühe, sich an das Gewichtungssystem zu gewöhnen. Kein System kann vollkommen oder gar perfekt sein. Für den gezielten Einsatz der knappen Ressourcen ist aber ein gutes Gewichtungssystem besser als gar kein System bzw. das «Einheitskategorie-Dossiersystem».

Aus der Gewichtung eines Dossiers kann sich noch eine Priorisierung ergeben. Sei es, dass es aus irgendwelchen Gründen (Krankheit oder hohes Alter der Beschwerdeführerschaft, grosse Streitwerte, etc.) beschleunigt behandelt werden soll oder dass der Fall eine derart präjudizielle und breite Wirkung hat, dass er vorgezogen werden muss.

4.2.2 *Geschäftslastenausgleich*

Mit der Gewichtung der Dossiers und der Vergabe von Normzeit (Klassierung der Referate nach Normzeit) kann die Zuteilung der Dossiers und der Ausgleich bzw. die Verteilung der Geschäftslast auf die Richterschaft und das juristische Personal transparenter und gerechter erfolgen.

Das System findet dort seine Grenzen, wo die Richterschaft und das juristische Personal in ihrer Kerntätigkeit, der Rechtsprechung, derart unter Druck geraten, dass sie ihre Aufgabe nicht mehr wahrnehmen können. Das spricht aber nicht gegen eine Verwendung des aufgezeigten Systems; es spricht aber für eine vernünftige und sinnvolle Anwendung des Systems.

Nach Art. 22 E-StGG soll das Gericht die Möglichkeit haben, die Zuteilung der Geschäfte unter den Richterinnen und Richtern selbst in einem Reglement regeln zu können. Dabei soll es sich um bewusste Zuteilungsentscheide handeln, welche sich auf interne Führungsmechanismen abstützen. Es geht in diesem Zusammenhang auch wiederum um eine Optimierung des Ressourceneinsatzes (juristisches Personal und Sekretariat).

4.2.3 *Leistungsvorgaben*

Auf Grund der Rechtsmitteleingänge der vergangenen Jahre und der aktuellen Situation muss ein Gerichtspräsidium abschätzen und planen können, wie die Geschäftslast zu erledigen ist. Die Umsetzung einer solchen Planung konkretisiert sich in Leistungsvorgaben an die Richterschaft und das juristische Personal. Die Führungsverantwortung des Präsidiums und die Überwachung des Geschäftsgangs bzw. die Ergreifung von Massnahmen (bei Unterproduktion oder zunehmenden Rechtsmitteleingängen) während dem Jahr verlangt transparente Leistungsvorgaben. Solche Leistungsvorgaben orientieren sich auch an den Leistungsvereinbarungen mit dem Leitungsorgan.

Indem das Bundesgericht öffentliche Führungsstatistiken hat und Leistungsziele als Richtwerte für das juristische Personal anwendet, lässt sich eigentlich nichts gegen solche Leistungsvorgaben einwenden (Tschümperlin, 2003: 89 f.).

Jede Richterin bzw. jeder Richter übt im Verhältnis zu seinen Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreibern eine Führungs- und Motivationsfunktion aus. Es wäre deshalb zu begrüssen, wenn - wie das bereits in der abgaberechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts Zürich und beim Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich (Mosimann, 2003a: 68 f.) passiert - auch die Richterschaft in das Leistungserfassungssystem miteinbezogen würde. Richterschaft und juristisches Personal erledigen über weite Teile die gleiche Arbeit. Es ist nicht einzusehen, warum sie nach unterschiedlichen Massstäben gemessen werden sollten (die einen mit Beurteilung – die anderen ohne Beurteilung).

4.3 Verarbeitung Rechtsmittel

4.3.1 Zeitliche Vorgaben

Mit der Verknüpfung der gewichteten Dossiers an Normzeitbudgets ergeben sich die zeitlichen Vorgaben praktisch automatisch. Bei diesen zeitlichen Vorgaben handelt es sich um Normwerte, die in begründeten Fällen unter- bzw. überschritten werden können. Zur Begründung solcher Abweichungen dient das so genannte «time-sheet», wie es aus der Beratungspraxis bekannt ist. In der persönlichen Zeiterfassung notiert jede Person, wie lange und was sie an welchem Dossier gearbeitet hat.

Das Gewichtungssystem der Dossiers mit dem Zeitbudget und die persönliche Zeiterfassung sind mit der Kosten- und Leistungsrechnung der Gerichtsbehörde verknüpft. Damit hat das Gerichtspräsidium ein zusätzliches Instrument mit dem es den Geschäftsbetrieb steuern kann.

4.3.2 Qualitätsstandards

Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass sich eine Gerichtsorganisation nicht nur um die Produktivität sondern auch um die Qualität seiner Produkte der Rechtsprechung, der Urteile, kümmern muss⁵⁶. Solche Qualitätsstandards können im Rahmen von internen Richtlinien⁵⁷ festgelegt werden. Zu denken ist an einen einheitlichen Aufbau der Urteile, eine

⁵⁶ In der Betriebswirtschaft wird in diesem Zusammenhang von «Qualitätssicherung» gesprochen. Sie beinhaltet folgende Aufgabenbereiche:

- Materialeingangskontrolle,
- Kontrolle der End- und Zwischenprodukte,
- Kontrolle der Prozesse,
- Kontrolle der Neu-Produkteentwicklung,
- spezielle Prozessstudien (Thommen, 2002: 468).

⁵⁷ Z.B. der Beschluss der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 19. August 2003: Richtlinien über die einheitliche Zitierweise; Beschluss der Verwaltungskommission des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 17. August 2004: Richtlinien zur Aufbereitung von Entscheiden für die Internetdatenbank; Beschluss des Plenums des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 15. Dezember 2003: Richtlinien für die Formulierung der Dispositive; Beschluss des Plenums des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 11. Dezember 2003: Richtlinien für die Abfassung von Referaten und für die Urteilsredaktion.

gleichartige Sprache, eine gleiche Begründungsdichte und -tiefe in gleichartigen Fällen, einheitliche Zitierweise, u.a.m.

Ein wichtiges administratives Qualitätssicherungselement kann eine ausgebaute und vernetzte Datenbank sein (Tschümperlin, 2003: 97 Rz. 4.6; Kettiger, 2003a: 180 Rz. 31). Diese Datenbank kann eigene wichtige und wegleitende Entscheide⁵⁸, Entscheide anderer kantonaler Gerichte und des Bundesgerichts umfassen. Wichtig ist, dass eine solche Datenbank nach einem klaren Konzept aufgebaut und auch regelmässig bewirtschaftet und unterhalten wird.

Eine konsequente Qualitätsorientierung und die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements ist ein weiteres, wichtiges Element von NPM (Lienhard, 2005: 37). «Die Qualitätsorientierung gehört zu den vielschichtigsten und heikelsten Aspekten von WOV in der Justiz» (Kettiger, 2003a: 180; Mosimann, 2003b: 470 ff.).

Zur Qualitätsorientierung⁵⁹ in einem weiteren Sinn gehören etwa aussagekräftige Indikatoren, eine Präselektion bei der Wahl und Wiederwahl der Richterschaft und des juristischen Sekretariats (Anforderungsprofil), gute und attraktive Aus- und Weiterbildung (auch im Rahmen einer Richterkarriere), die Führung von aussagekräftigen und zweckmässigen Statistiken, Mitarbeitergespräche mit Zielsetzungen und Beurteilung der Ergebnisse und Qualitätszirkel⁶⁰ (Kettiger, 2003a: 182 f.).

4.3.3 *Zusammenarbeit mit dem juristischen Personal*

Wie bereits erwähnt nimmt jede Richterin bzw. jeder Richter in der Zusammenarbeit mit dem juristischen Personal Führungsaufgaben im Kleinen wahr. Die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre wirken unter der Verantwortung einer Richterin bzw. eines Richters im Instruktionsverfahren als Protokollführerinnen bzw. Protokollführer oder beim Erstellen der

⁵⁸ Gestützt auf das erwähnte Dossiergewichtungssystem müssten schwere und sehr schwere Dossiers Eingang in die interne Datenbank finden.

⁵⁹ Vgl. zum Qualitätsbegriff: Kämpfen, 2003: 132 f., insbes. 138.

⁶⁰ Vgl. zum Begriff Qualitätszirkel: Thom/Ritz, 2004: 167.

Referate und Redigieren der Entscheide mit. Sie haben dabei eine beratende Stimme (Art. 24 Abs. 1 und 2 E-StGG). Mit dem Dossiergewichtungssystem, dem Arbeitszeiterfassungssystem bzw. dem umfassenderen Leistungserfassungssystem pro Dossier wird auch transparent gemacht, in welchem Ausmass und Umfang die Richterschaft das juristische Personal einsetzt. Als Führungsinstrument kann das wiederum zum gezielten und bewussten Einsatz der Personalressourcen führen.

Das interne Reglement kann im Rahmen des Gesetzes dem juristischen Personal weitere Aufgaben überbinden. Insbesondere regelt das Reglement die Einzelheiten der Zusammenarbeit zwischen dem juristischen Personal und den Richterinnen und Richtern (Art. 24 Abs. 3 E-StGG).

4.3.4 *Interne Qualitätskontrolle*

Die interne Qualitätskontrolle (Lienhard, 2005: 37), verstanden als gerichtliches Kontrollorgan, welches nach einem klaren Aufgaben- und Kriterienkatalog tätig ist, überprüft die Einhaltung der Qualitätsstandards und der Qualitätsindikatoren. Dieses Kontrollorgan kann gestützt auf Art. 11 und Art. 18 E-StGG im Gerichtsreglement eingeführt und näher definiert werden.

4.4 **Ausgang Rechtsmittel**

4.4.1 *Eröffnung der Entscheide*

Bei der Eröffnung der Entscheide geht es darum, dass ein Urteil des Gerichts den Parteien, vorliegend der steuerpflichtigen Person und der Steuerverwaltung, formell korrekt eröffnet bzw. zugestellt wird. Es handelt sich dabei um einen eigentlich technischen Vorgang, der sicherstellen muss, dass das Urteil in den Hoheitsbereich der betroffenen Parteien gelangt und damit Rechtswirkung entfalten kann (Merkli/Aeschlimann/Herzog, 1997: 307 Rz. 9 f.).

Weil der Eröffnungsakt, die eigentliche Zustellung des Produkts an den Kunden, wichtig ist und zum Produktionsprozess der Justiz gehört, muss auch dieser instruiert, kontrolliert und überwacht werden.

4.4.2 *Anfechtung der Entscheide*

Die Entscheide und Urteile des Steuergerichts können beim Verwaltungsgericht angefochten werden. In diesem Verfahren der übergeordneten Rechtskontrolle nimmt das Gericht, dessen Entscheid angefochten wird, nur noch eine Nebenrolle bzw. eine Parteistellung wahr. Es muss die vollständigen Akten weiterleiten und kann im Rahmen der Stellungnahme und des Vernehmlassungsverfahrens seine Anträge stellen.

Statt eine Beschwerdevernehmlassung einzureichen, kann die verfügende Behörde bzw. vorliegend das Steuergericht zu Gunsten der beschwerdeführenden Partei (steuerpflichtige Person oder Steuerverwaltung) ganz oder teilweise neu verfügen oder die angefochtene Verfügung aufheben (Art. 71 VRPG). Mit dieser Bestimmung wird der ursprünglich verfügenden Behörde die Möglichkeit gegeben, ein «Fehlurteil» oder einen «Irrläufer» auf bürgerfreundliche Art und Weise korrigieren zu können (Merkli/Aeschlimann/Herzog, 1997: 487 Rz. 1 f.).

4.4.3 *Publikation der Entscheide*

Die Information über die eigene Rechtsprechung und das Verfahren gehört im Internet- und Kommunikationszeitalter zu den wichtigen Schnittstellen zwischen Gericht, Rechtsuchenden, Beratern und Verwaltung. Die Rechtsprechung soll möglichst transparent und nachvollziehbar erfolgen. Dazu ist eine regelmässige Information notwendig. In welcher Form das Gericht seiner Informationsverpflichtung (allenfalls gestützt auf ein Informationskonzept) nachkommen will, wird gemäss Art. 20 Abs. 1 E-StGG ihm überlassen. Zu denken ist an eine eigene Homepage mit wichtigen Urteilen oder Praxisänderungen, mit Hinweisen auf das Verfahren vor dem Steuergericht, an Publikationen in Periodika und Fachzeitschriften, etc.

Die Veröffentlichung von Entscheiden hat grundsätzlich in anonymisierter Form zu geschehen (Art. 20 Abs. 2 E-StGG). Damit bindet die Publikation von Entscheiden (Personal- und Finanz-) Ressourcen. Diesem Umstand ist bei der Führung des Gerichts Rechnung zu tragen.

4.4.4 *Berichtswesen*

Das Berichtswesen ist ein Kommunikationsmittel mit der unmittelbar vorgesetzten Aufsichtsinstanz (Leitungsorgan der Justiz) oder der politischen Oberaufsichtsbehörde (Grosser Rat). Der Bericht gibt u.a. Auskunft darüber, ob und wie der Leistungsauftrag bzw. die Leistungsvereinbarung erfüllt worden ist (Lienhard, 2005: 42). Falls die Ziele nicht erreicht werden konnten, gibt der Bericht Auskunft über das «Warum» und «Wie weiter» mit einer Prozess- und Fehleranalyse sowie Veränderungs- und Verbesserungsvorschlägen. Der Bericht enthält zudem ausführliche und aussagekräftige Statistikangaben.

Im Normalfall wird der förmliche Bericht nach dem Ablauf des Berichtsjahrs als so genannter Jahresbericht erstellt. In einer Projekt- oder Evaluationsphase oder zur Begleitung können auch kurzfristigere Trimester- oder Quartalsberichte erstellt werden. Damit ein «Informations-Overload» verhindert werden kann, soll eine stufengerechte Ausgestaltung des Berichtswesens angestrebt werden. Dieses Vorgehen drängt sich im Justizbereich auch wegen dem Gewaltenteilungsgrundsatz und der richterlichen Unabhängigkeit auf. Dem Leitungsorgan der Justiz, als justizinternes Organ, können detailliertere und pointiertere Informationen zur Verfügung gestellt werden. Die Oberaufsichtsbehörde ist mit den für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen zu bedienen. In begründeten Sonderfällen (schwerer Verstoss gegen die Rechtsordnung, Amtsenthebungsverfahren, Nichtwiederwahl) kann von diesem Vorgehen immer noch beschränkt abgewichen werden.

Im Rahmen des internen Führungsprozesses bzw. Controllings werden Führungsinformationen laufend erhoben und analysiert. Es wird in diesem Zusammenhang von der «Balanced Scorecard» und dem «Cockpit-System» gesprochen (Lienhard, 2005: 42; Mosimann, 2003a: 69 Fn. 10).

5 INTERNE FÜHRUNGSINSTRUMENTE

5.1 Einleitende Bemerkungen

Wichtig ist an dieser Stelle, nochmals zu erwähnen, dass die internen Führungsinstrumente und -informationen (wegen dem Gewaltenteilungsgrundsatz und der richterlichen Unabhängigkeit) primär für die Führung der eigenen Gerichtsorganisation bestimmt sind. Soweit diese Instrumente zu diesem Zweck in der eigenen Organisation verwendet werden, ist gegen deren Erhebung und Verwendung nichts einzuwenden.

5.2 Beurteilung, Indikatoren und Mitarbeitergespräche

Vielfach wird gerade gegen die Beurteilung von Richterinnen und Richtern und die Verwendung von Indikatoren vorgebracht, diese verletzen die richterliche Unabhängigkeit praktisch automatisch per se. Dem ist - wie bereits vorstehend erwähnt - entgegenzuhalten, dass diese Instrumente ausschliesslich zum internen Gebrauch in der eigenen Gerichtsbehörde bestimmt sind und es sich dabei um eigentliche Personalförderungs- und Personalentwicklungsinstrumente im Sinn einer Selbstbeurteilung handelt (Art. 161 Abs. 2 PV; Thom/Ritz, 2004: 293f.; Lienhard, 2005: 435 f.):

Denkbar wäre doch, dass das Richterkollegium gemeinsam gewisse objektivierbare Beurteilungskriterien⁶¹ und Indikatoren für sich und das juristische Personal⁶² festlegt. Diese Kriterien könnten an den bearbeiteten Fällen durch Selbstbeurteilung (durch die betroffene Person selbst) und

⁶¹ Vgl. allgemeine Beurteilungskriterien bei Thom/Ritz, 2004: 297.

⁶² Für das juristische Personal müssen bereits so genannte Mitarbeitergespräche (MAG) durchgeführt werden (Art. 48 PG).

Fremdbeurteilung (durch das Präsidium)⁶³ angewendet und im Rahmen eines periodischen Gesprächs verglichen und besprochen werden.

Weiter können solche Beurteilungen und Indikatoren⁶⁴ auch zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung dienen. Mitarbeiterbeurteilungen gehören zu den Führungstätigkeiten, werden doch dabei das Erreichen der Zielvereinbarung sowie die Leistungs- und Verhaltensbeurteilung thematisiert (Art. 161 Abs. 3 PV; Stolz/Gass, 1996: 173 und 177).

Abbildung 9: Qualitätsmerkmale/Indikatoren⁶⁵

Qualitätsmerkmale/ Indikatoren	Instrumente
Verfahrensdauer	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegen von Standards für die verschiedenen Prozessschritte (Eingang/Verarbeitung/Ausgang) und die gewichteten Dossiers • Festhalten der Vorgaben in den Leistungs- (Gesamtgericht) bzw. Zielvereinbarungen (Mitarbeiter/in) • Nachweis der Ergebnisse im Rechenschaftsbericht und der Statistik bzw. der Mitarbeiterbeurteilung
Ressourcenverbrauch	<ul style="list-style-type: none"> • Benchmarking mit anderen, inner- und ausserkantonalen Gerichten gleicher Hierarchie und Struktur
Rechtsgleiche Urteilsfindung	<ul style="list-style-type: none"> • Nachführung einer Urteilsdatenbank, welche die Auffindung vergleichbarer Entscheide erleichtert • Auswertung von angefochtenen eigenen Urteilen und Beurteilung durch die Oberinstanz • Selbstkontrolle durch die urteilenden Richter/innen im Kollegium

⁶³ Die Steuerrekurskommission des Kantons Zürich hat ein Formular «Mitarbeiterbeurteilung für Richter/in». Darin wird die Leistung der Richterschaft (Arbeitsbewältigung, Arbeitsplanung), das Verhalten (Zuverlässigkeit, Einsatzbereitschaft, Flexibilität, Belastbarkeit, Teamfähigkeit) und die Führung (Planung und Organisation, Instruktion, Kontrolle, Korrektur, Motivation der Mitarbeiter/innen, Durchsetzungsvermögen) beurteilt (Gespräch vom 6. Dezember 2004 mit Oesch Richard und Hofstetter Urs).

⁶⁴ Bei den Gerichten im Kanton Aargau gibt es eine so genannte «Rückstandskontrolle», bei der die zugeteilten Fälle mit dem IST-Zustand verglichen werden. Ist die Normabweichung zu gross, so wird gemahnt, werden Ressourcen zugewiesen oder eine Neuzuteilung vorgenommen (Gespräch vom 27. Oktober 2005 mit Hodel Urs, Leiter Justizverwaltung, Kanton Aargau).

⁶⁵ In Anlehnung an die Aufstellungen in: Kämpfer, 2003: 134 f.

Qualitätsmerkmale/ Indikatoren	Instrumente
Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Urteile	<ul style="list-style-type: none"> • Externe und interne Qualitätszirkel • Externe und interne Supervision
Ausgewogene Geschäftslast	<ul style="list-style-type: none"> • Führung einer Leistungskontrolle (gewichtete Geschäftsstatistik) • Dossiergewichtungssystem mit Normzeit und Zuteilungssystem bzw. Geschäftslastenausgleich
Aktuelles Fach- und Führungswissen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindliche Vorgaben für Fort- und Weiterbildung • Bereitstellung zielgerichteter, justizorientierter Weiterbildungsmöglichkeiten⁶⁶
Gute strukturelle Voraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> • Periodische Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation • Festlegen zweckmässiger Führungsstrukturen • Zweckmässige Organisation der fachlichen Aufsicht
Qualifizierte Führungsarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Einsatz moderner Führungsinstrumente • Sorgfältige Auswahl der Führungskräfte mit Anforderungsprofil • Aus- und Weiterbildung der Führungskräfte
Zweckmässige Arbeitsorganisation	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibler Einsatz der Richter/innen und der Juristen/Juristinnen in den Abteilungen • Springerprinzip • Geschäftslastenausgleichsverfahren zwischen Abteilungen
Ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgaben und Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Überwachung der Pendenzen • Steuerung der Ressourcen • Bewirtschaftung der Überzeit • Statistischer Nachweis der Entwicklung der Geschäftslast

⁶⁶ Die Obergerichte des Kantons Bern und des Kantons Zürich bieten bereits heute eine breite Palette von fachspezifischen Fort- und Weiterbildungskursen an. Dazu gehören auch Führungskurse für die Richterschaft.

5.3 Internes Controlling

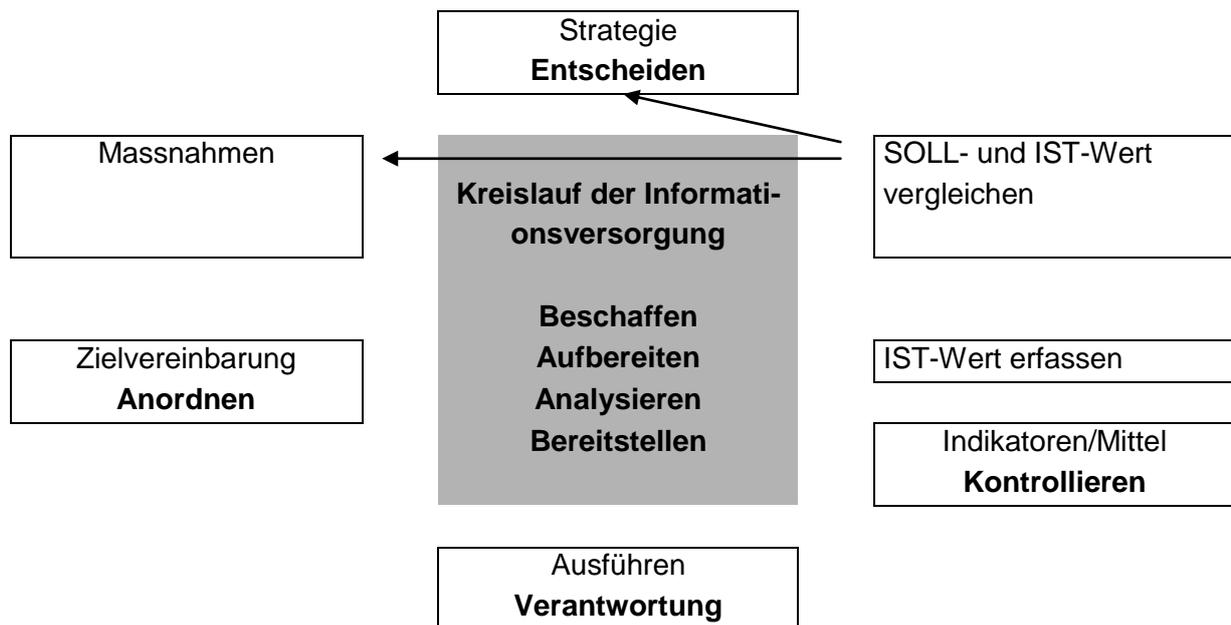
Das Controlling wird definiert als der gesamte Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Das Controlling umfasst Tätigkeiten wie Entscheiden, Definieren, Festlegen, Steuern und Regeln. Dementsprechend müssen Führungskräfte das Controlling betreiben, weil sie über die zu erreichenden Ziele sowie die Zielhöhe entscheiden und den Plan im Inhalt festlegen müssen. Sie sind für das erreichte oder eben nicht erreichte Ziel verantwortlich (Lienhard, 2005: 48; Schedler/Proeller, 2003: 200).

Etwas volkstümlicher ausgedrückt ist das Controlling ein umfassendes Steuerungs- und Koordinationskonzept zur Unterstützung der Geschäftsleitung und der führungsverantwortlichen Stellen bei der ergebnisorientierten Planung und Umsetzung der unternehmerischen Aktivitäten. Gegenstand des Controllings ist die Beschaffung, die Aufbereitung, die Analyse und die Kommunikation von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen⁶⁷.

Damit ist das Controlling

- eine spezielle Führungsfunktion (gesamter Prozess der Zielfestlegung, der Planung und der Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich);
- eine Koordinationsfunktion (mit Bezug auf das Führungssystem und die Führungsprozessphasen);
- eine Informationsversorgungsfunktion (die Unterstützung der Steuerung durch spezifische Information).

⁶⁷ Vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Controlling>, Fassung vom 30. Dezember 2005.

Abbildung 10: Steuerungs- und Führungskreislauf⁶⁸

Damit befasst sich das Controlling mit der Konzeption und dem Betrieb von qualitativen und quantitativen Steuerungsinstrumenten, der Ausrichtung der Steuergrößen auf die strategischen Zielgrößen, mit der Koordination der Informationsflüsse, mit der Moderation der Analyse und der Interpretation der Messgrösse und der Unterstützung der Entscheidungsprozesse des Managements.

In einer Gerichtsbehörde bildet das interne Controlling die vernetzte Anwendung (Vergleich SOLL - IST) der Leistungsvereinbarung (Stufe Gerichtsorganisation) bzw. der Zielvereinbarungen (Stufe einzelne Mitarbeiterin bzw. einzelner Mitarbeiter) mit der aktuellen Geschäfts- und Leistungskontrolle (Analyse). Weichen die IST-Werte von den SOLL-Werten (Indikatoren) ab, so müssen von der Geschäftsführung bzw. dem Präsidium Massnahmen ergriffen oder eingeleitet werden.

⁶⁸ Abbildung aus einer Folienpräsentation der PuMaConsult GmbH, Birkenweg 61, 3013 Bern, vom 28. Oktober 2004.

Ausgewählte Instrumente des Controllings sind Management-Summaries, Abweichungs-Auditing, Balanced-Scorecard-Systeme und Cockpit-Systeme (Lienhard, 2005: 384; Schedler/Proeller, 2003, 209 ff.).

5.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Das Steuergericht kann als internes Führungsinstrument eine Kosten-, Erlös- und Leistungsrechnung führen (Art. 18 Abs. 3 E-StGG). Damit wird von der Regelung von Art. 85 FLG, wonach Gerichtsbehörden eine besondere Rechnung führen, abgewichen.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) soll u.a. folgenden Zwecken dienen:

- Unterstützung der Führungskräfte bei der Planung und Steuerung von Produkten, Leistungen, Kosten und Erlösen.
- Umsetzung der Outputorientierung und Schaffung eines durchgängigen Mengen- und Leistungsbezugs.
- Offenlegung der direkt beeinflussbaren Leistungen und Kosten von Produkten und Organisationseinheiten und damit Unterstützung der Entscheidungsfindung.
- Delegation der Verantwortung für die Einhaltung von Produktkosten und Kostenstellenkosten an die zuständige Person.
- Schaffung eines transparenten Führungsinformationssystems.
- Lokalisation von Aufgaben und Arbeiten, deren Erfüllung nicht prioritär ist, die aber Personalressourcen verbrauchen.
- Potentiale für schnellere und einfachere Erstellung von Verwaltungsprodukten ermitteln und daraus Kostensenkungen realisieren.
- Zuhanden des Parlaments und der Bürger die Kosten der hergestellten und verkauften Produkte zeigen können und damit die politische Entscheidungsfindung unterstützen.

-
- Den Prozess der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ermöglichen (Rieder, 2004: 13 f.).

Die KLR ist so gestaltet, dass sie als Plan-, Soll-, Ist- und Erwartungsrechnung eingesetzt werden kann. Diese Forderung ergibt sich auch aus dem oben dargestellten Führungskreislauf. Als Betrachtungshorizont im Soll-Ist-Vergleich wird im Normalfall der Monat festgelegt. Für die Planung ist das Kalenderjahr vorgesehen, wobei zum einen saisonale Anpassungen vorgesehen werden können und zum anderen auch die Möglichkeit besteht, mittelfristige Betrachtungen (zwei bis fünf Jahre) anstellen zu können (Rieder, 2004: 15 f.).

Eine KLR bringt u.a. folgenden Nutzen und folgende Vorteile mit sich:

- Erstellung eines klaren Leistungsbezugs.
- Produkte, ihre Einheiten und Mengen sowie ihr Erstellungsprozess werden für die Planenden offensichtlich (Outputorientierung).
- Ressourcenallokation kann auf der Basis von Mengen- und Leistungsgerüsten geregelt werden.
- Ermöglichung einer laufenden, aktuellen Kostenkontrolle.
- Kostenstellenleiter können laufend überprüfen, ob sie ihr Budget (Sollkosten) einhalten können.
- Produktverantwortliche können laufend prüfen, ob die produzierte Menge mit den entsprechenden Kosten übereinstimmt.
- Kosten von Querschnittsfunktionen werden dort geplant, gesteuert und verantwortet, wo sie direkt entstehen.
- Vollkosten können immer berechnet werden (Rieder, 2004: 19 f.).

Beim Pilotprojekt Jugendgericht Emmental-Oberaargau brachte die KLR einen grossen Transparenzgewinn und eine enorme Steigerung des Kostenbewusstseins mit sich (Fachbericht Pilotprojekt, 2001: 11).

Aus der Anwendung und Umsetzung der zuvor beschriebenen, verschiedenen Führungsinstrumente ergibt sich die Anwendung der Kosten-

und Leistungsrechnung praktisch automatisch. Das Arbeiten mit der Kosten- und Leistungsrechnung bildet dabei einen weiteren konsequenten Schritt in der Umsetzung der Instrumente des Gerichtsmanagements bzw. des NPM.

5.5 Fort- und Weiterbildung

Die gezielte und bewusste Fort- und Weiterbildung im Justizbereich wurde vorstehend als Instrument zur Qualitätssicherung und -messung bezeichnet (Kämpfer, 2003: 136). Das kann an dieser Stelle nur wiederholt werden:

In Zeiten rascher Veränderungen (Ressourcenknappheit, grosse Konkurrenz auf dem [Personal-]Markt, grosse Komplexität von gesellschaftlichen Themen und von sozialen Problemen, globale Unsicherheiten) geht es - nun nicht mehr nur in der Privatwirtschaft sondern auch - bei der Verwaltung und bei den Gerichtsbehörden

- neben der Personalgewinnung (Rekrutierung: Finden von qualifizierten Personen; Thom/Ritz, 2004: 281 f.),
- um Personalentwicklung (Fort- und Weiterbildung) und
- um Personalerhaltung (Motivation; Thom/Ritz, 2004: 298 f.).

Dabei geht es nicht zuletzt darum, auch die Arbeitsmarktfähigkeit von älteren Richterinnen und Richtern bzw. des juristischen Personals beizubehalten und weiterzuentwickeln. Der Richterberuf sollte kein «Einbahngleise» sein.

Es können drei Arten von Bildungsmaßnahmen unterschieden werden (Thom/Ritz, 2004: 316):

- Die Ausbildung (Berufsausbildung zur Vermittlung der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Qualifikationen in einem geordneten Lern- und Lehrprozess);

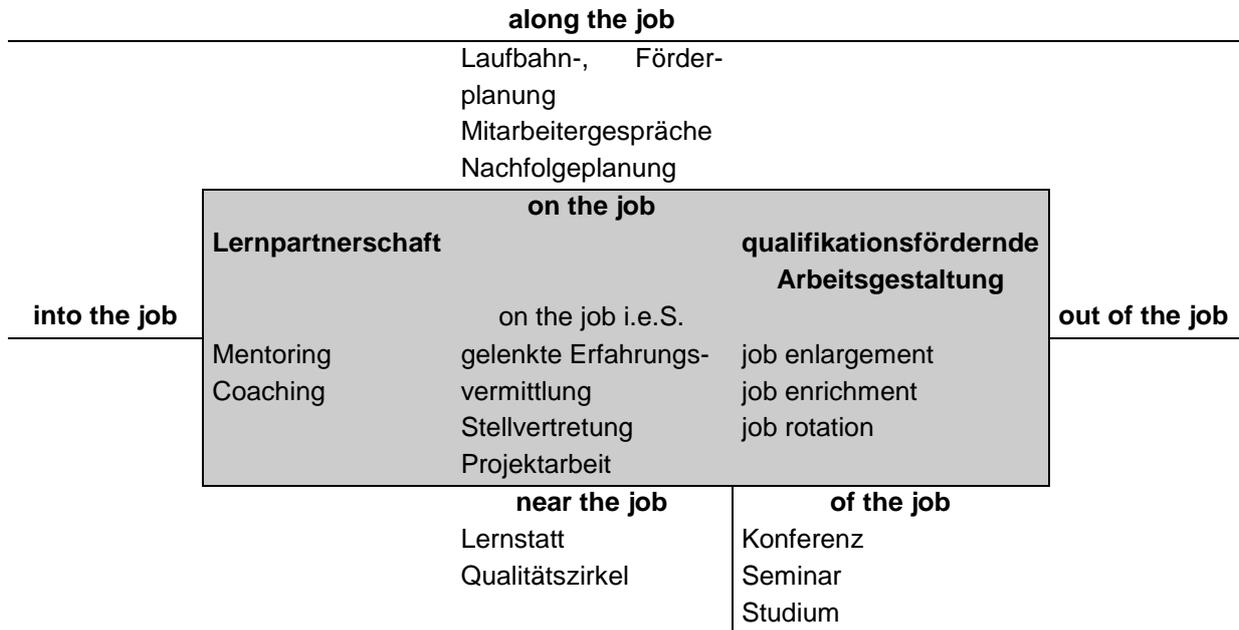
-
- die Weiterbildung (Bildungsmassnahmen, die sich nach der Aufnahme einer eigenverantwortlichen Erwerbstätigkeit vollziehen. Kenntnisse, Fertigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen werden gefestigt, erneuert, vertieft oder erweitert);
 - die Umschulung (über die Weiterbildung hinausgehende Befähigung und Qualifikation für eine andere berufliche Tätigkeit, so genannte Zweitqualifikation).

Im Justizbereich müssen vor allem die zweite und die dritte Massnahme gefördert werden. Für eine kleine Gerichtsorganisation, wie es das Steuergericht ist, sind eigene, interne Bildungsmassnahmen nur schwer umsetzbar. In diesem Sinn ist es notwendig, dass die grösseren Justizorganisationen den Lead übernehmen oder gar eine engere Zusammenarbeit mit den Gerichten anderer Kantone gesucht wird. Weiter ist zu begrüssen, dass allem Anschein nach die Universität Luzern beabsichtigt, ein Kompetenzzentrum für die Judikative aufzubauen. Damit wäre eine fachspezifische Fort- und Weiterbildung der Richterschaft auf Hochschulniveau gewährleistet (Kettiger, 2003a: 163, Podiums- und Plenumsdiskussion, Votum Prof. Dr. Hansjörg Seiler). Weitergehend sollten auch die drei folgenden stellenbezogenen Massnahmen der Personalentwicklung nicht vergessen werden (Thom/Ritz, 2004: 316):

- Die Verwendungsplanung und -steuerung (Mitarbeiter folgen einer Versetzungsplanung, um durch systematische Funktions- bzw. Aufgabenwechsel [Job Rotation] ihre Kompetenzen zu erweitern und innerhalb der Institution flexibler und vielseitiger verwendbar sind),
- die Aufstiegsplanung und -steuerung (Mitarbeitende werden bewusst und gezielt auf die Besetzung höherwertiger Stellen vorbereitet),
- die Stellvertretungsregelungen (durch Stellvertretung kann die Kompetenzfläche eines Mitarbeiters erweitert werden).

Alle drei Massnahmen könnten auch im Justizbereich umgesetzt werden. Personalentwicklung ist eine Führungsaufgabe, welche vermehrt und gezielt wahrgenommen werden sollte.

Abbildung 11: Konzept der Personalentwicklung nach Thom/Ritz, 2004: 317.



6 ZUSAMMENFASSUNG

Die moderne Justiz ist mit vielfältigen Problemen konfrontiert. In den vergangenen Jahren ist das Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabenvielfalt und der Komplexität der Rechtsprobleme sowie den knapper werdenden Finanzen und Ressourcen immer häufiger an den Tag getreten. Das veränderte Umfeld hat dazu geführt, dass die Justiz und die Gerichtsbehörden - gleich wie die allgemeine Verwaltung etwas früher - dazu übergegangen sind, ihre Strukturen, ihre Organisationsformen und ihre Führungsinstrumente anzupassen. Vielfach sind solche Anpassungen und Veränderungsprozesse unter Verwendung oder zumindest unter Anlehnung an NPM-Grundsätze geschehen.

Gestützt auf das Bundesgerichtsurteil vom 19. Dezember 2003 (2A.355/2003/dxc) wurde im Kanton Bern ein solcher Veränderungsprozess in Gang gesetzt. Der Regierungsrat des Kantons Bern erteilte einer Arbeitsgruppe den Auftrag, zu überprüfen, wie der Rechtsmittelweg in Steuersachen ausgestaltet werden könnte. Gestützt auf eine Projektarbeit (Wipfli, 2005: 1 ff.) und den Antrag der Arbeitsgruppe hat der Regierungsrat am 29. Juni 2005 entschieden, dass das Rechtsmittelsystem in Steuersachen mittelfristig auf ein einstufiges Verfahren verkürzt werden soll. Dazu solle vorerst die Steuerrekurskommission professionalisiert und zu einem modernen Steuergericht umgebaut und später als abgaberechtliche Abteilung in das Verwaltungsgericht integriert werden.

Modernes und systematisches Justizmanagement bedingt auch veränderte und angepasste Struktur-, Organisations- und Führungsformen. In der Form der alten Steuerrekurskommission kann kein modernes Justizmanagement umgesetzt und geführt werden.

Im Justizbereich sind auf Bundesebene verschiedene Reformprojekte vollendet oder stehen kurz vor dem Abschluss. Zu erwähnen ist sicher die Totalrevision der Bundesrechtspflege mit den neuen Verfassungsaufgaben, dem Bundesgerichtsgesetz, dem Bundesstraf- und dem Bundesverwaltungsgerichtsgesetz. Dazu kommen noch die Revisionen der Strafprozess- und der Zivilprozessordnungen.

Diese Reformen haben direkte Auswirkungen auf die Kantone. Sie müssen ihre Gesetze an diejenigen des Bundes anpassen (vertikaler Anpassungsdruck). Weiter haben verschiedene Kantone NPM in der allgemeinen Verwaltung und teilweise bereits in der Justiz und in den Gerichtsbehörden eingeführt. Dies führt dazu, dass grosse und wichtige Kantone - wie der Kanton Bern einer ist - auch in diesen Bereichen Reformen vorantreiben müssen (horizontaler Anpassungsdruck).

Mit der Justizreform I und II und der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung wurden im Kanton Bern grundlegende Reformen umgesetzt bzw. eingeleitet. Nachdem mit dem Jugendgericht Emmental-Oberaargau ein Pilotprojekt durchgeführt worden ist und wertvolle Erfahrungen gesammelt werden konnten, soll nun die flächendeckende Umsetzung von NEF bei der Justiz und den Gerichtsbehörden geprüft werden. In diesem Rahmen ist es möglich, dass das zukünftige Steuergesetz ein weiteres Pilotprojekt, unter Einbindung eines (vorerst provisorischen) Justizleitungsorgans und der JUKO des Grossen Rates, bildet.

Die Kantone Zürich, Aargau, Solothurn und Luzern haben teilweise Wf! bzw. WOV bei der Justiz und den Gerichtsbehörden eingeführt oder stehen kurz davor. Aus diesen Vor- und Pilotprojekten bzw. deren konkreten Umsetzung können wertvolle Erkenntnisse und Erfahrungen - auch für den Kanton Bern - gezogen werden. Alle diese Projekte haben sich an den fundamentalen Grundsätzen der Justizverfassung in der BV und den KV orientiert. Es geht dabei um das Rechtsstaatsprinzip, das Gewaltenteilungsprinzip und die richterliche Unabhängigkeit. Die beiden letzten Elemente der Justizverfassungen sind die eigentlichen Gründe, dass die Wf!- bzw. WOV-Grundsätze und -Instrumente nicht unbesehen und unangepasst auf die Justiz und die Gerichtsbehörden übertragen werden können. Zusammengefasst lauten die zentralen Erkenntnisse etwa wie folgt:

- Der Gewaltenteilungsgrundsatz muss strikte eingehalten werden. Die Justiz verfügt über eine eigene Gerichtsverwaltung.
- Die richterliche Unabhängigkeit, gemeint ist die rechtsprechende Tätigkeit als Kernaufgabe der Richterschaft, darf keinesfalls beeinträchtigt werden.

-
- Die WOV-Elemente und -Instrumente gelten primär innerhalb der eigenen Organisationseinheit. Sie dienen der Steuerung und der Führung innerhalb der Organisation.
 - Im Aufsichtsbereich von oberer zu unterer Justizbehörde können entsprechende WOV-Elemente und -Instrumente eingesetzt werden.
 - Das Berichtswesen ist gestützt auf den Führungskreislauf und die Führungsinstrumente aussagekräftig und stufengerecht auszugestalten und anzupassen.
 - Die Schnittstelle zwischen der ersten Staatsgewalt (Legislative) im Bereich der Obergerichtspräsidenten und der dritten Staatsgewalt (Justiz) muss über ein oberstes Justizleitungsorgan stattfinden.
 - Es gibt parlamentarische Interventionsinstrumente im Bereich der Justizverwaltung (Geschäftsführung).

Der Begriff «Justizmanagement» ist zum einen ein moderner Ausdruck der aktiven Führung von Gerichtsorganisationen und zum anderen die Abkehr vom «primus inter pares»-Gedanken beim Führungs- und Unterstützungsprozess. Einzig bei der Kernaufgabe der Richterschaft, der Rechtsprechung, hat dieser Gedanke noch Bedeutung. Der Justizmanager nimmt die Führung in der Gerichtsorganisation gegen innen, im Bereich des Gerichtspersonals, im Bereich des juristischen Sekretariats und im Bereich der internen Justizverwaltung, und gegen aussen, bei der Vertretung gegenüber den anderen Staatsgewalten, gegenüber der Öffentlichkeit und als Aufsicht über unterstellte Gerichte und Justizbehörden, wahr.

Die Führung einer Gerichtsorganisation muss sich an verschiedenen Grundsätzen orientieren. Dazu gehören die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit, ein einfaches und rasches Verfahren, das Beschleunigungsgebot und der sorgfältige Umgang mit Ressourcen. Für die Umsetzung dieser Grundsätze eignen sich die angepassten NEF-Führungsinstrumente und -Elemente. Diese bilden zusammen mit dem Justizmanagement (Führung und Unterstützung) und der materiellen

Rechtsprechung (Kernaufgabe) die eigentliche Schnittstelle der Tätigkeit der Justiz und der Gerichtsbehörden (vgl. Abbildung 1).

Die Gerichtsorganisationen müssen bei der Aufbau- und Ablaufstruktur den neuen Anforderungen angepasst werden. Sie müssen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass das Justizmanagement ausgeübt und die WOV- bzw. NEF-Instrumente und -Elemente angewendet und umgesetzt werden können. Das heisst zum einen, dass die Verantwortungen und Kompetenzen im Führungs- und Unterstützungsbereich klar und eindeutig geregelt werden müssen. Zudem muss das Organigramm und die Prozessorganisation entsprechend angepasst werden.

Zur Führung gehört auch eine prospektive Planung (i.S. einer Eventualplanung), wie mit einer mutmasslichen (oder gar stark zugenommenen) Geschäftslast und den zur Verfügung stehenden (knappen) Ressourcen die Leistungsvereinbarung erfüllt werden kann.

Im internen Prozessablauf wird der Gewichtung des Dossiers, der Normierung von Prozessschritten, der Bildung von Indikatoren, der Leistungserfassung und der Auswertung hohe Priorität eingeräumt. Dabei ist Transparenz und Akzeptanz eine wichtige Voraussetzung. Letztendlich sollten alle diese Informationen aus dem Führungskreislauf in ein umfassendes Controllingsystem münden (Cockpit-System).

Die Erstellung und Führung einer KLR ist die logische Konsequenz aus der Verwendung der zuvor genannten Führungs- und Steuerungsinstrumente. Sie kann u.a. wichtige Informationen für das Berichtswesen liefern. Solche Informationen könnten etwa notwendig sein, um von der obersten Aufsichtsbehörde (1. Staatsgewalt) mehr oder spezifische Ressourcen zugesprochen zu erhalten.

Der Personalplanung, -entwicklung und -förderung («von der Wiege bis zur Bahre») - im umfassenden Sinne verstanden - sollte in der Justiz und bei den Gerichtsbehörden vermehrt Gewicht geschenkt werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Burkhard*, Christoph, 2005, Folienpräsentation: NEF in der Justiz!, Vortrag vom 15. Dezember 2005, Bern
- Ehrenzeller*, Bernhard/Mastronardi, Philippe/ Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung - Kommentar, Zürich und Lachen 2002
- Ernst&Young*, 2004, Justiz im Spannungsfeld einer veränderten Umwelt: Ablauf- und Aufbaustrukturen, Führungs- und Controllinginstrumente in der Justiz, Bern 2004
- Fluri*, Kurt, 2000, Erfahrungsbericht nach 5 Jahren WOV, einer ersten Evaluation und weiterführenden Parlamentsbeschlüssen im Kanton Solothurn, Chur 2000 (Separatdruck)
- Häfelin*, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2001
- Häfelin*, Ulrich/Müller, Georg, 2002, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2002
- Hodel*, Urs, 2003, Die Aargauer Justizreform im Zeichen von WOV, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 47-62
- Hodel*, Urs, Die Justizbehörden im Kanton Aargau, Ein Überblick, Aarau, (undatiert: erhalten anlässlich der Besprechung vom 27. Oktober 2005)
- Kälin*, Walter/Bolz, Urs (Hrsg.), 1995, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995
- Kämpfen*, Andreas, 2003, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz - ein Balanceakt zwischen Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, Diskussionsleiter Workshop A: Was ist gute Justiz? - Qualitätskriterien für die Richtertätigkeit, Bern 2003, S. 131-138
- Kettiger*, Daniel, 2003a, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung in der Justiz: Ausgangslage-Entwicklungen-Thesen, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 7-32

- Kettiger, Daniel, 2003b, Die Einführung von New Public Management aus gesetzgeberischer Sicht, AJP/PJA 6/2003, S. 641-654*
- Kiener, Regina, 2001, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001*
- Klopfer, Rainer, 2005a, Vom Richter zum Justizmanager: Obergerichtspräsident Rainer Klopfer setzt neue Schwerpunkte, NZZ Nr. 141, Montag 20. Juni 2005, S. 35*
- Klopfer, Rainer, 2005b, Vom Richter zum Justizmanager, Stiftung für Weiterbildung schweizerischer Richterinnen und Richter, Justiz und Öffentlichkeit, Tagung vom 17./18. November 2005, Gerzensee*
- Lienhard, Andreas, 2003a, Staatsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Umsetzung von NPM in den Gerichten, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 33-46*
- Lienhard, Andreas, 2005a, Staats- und Verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz: Analyse - Anforderungen - Impulse, Bern 2005*
- Lienhard, Andreas, 2005b, Knappe Ressourcen auch am Bundesgericht: Richter zwischen Effizienzdruck und Rechtsstaatlichkeit, NZZ Nr. 190 vom 17. August 2005, S. 15*
- Maier, Parick, 1999, New Public Management in der Justiz, Bern/Stuttgart/Wien 1999*
- Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, 2004, New Public Management in Staat und Recht: Ein Diskurs, Bern 2004*
- Mastronardi, Philippe/ Stadler, Patrick, 2003, Demokratietaugliche WoV: Das Solothurner Modell (Separatdruck), publiziert in: ZBI August 2003*
- Merkli, Thomas/Aeschlimann, Arthur/Herzog, Ruth, 1997, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1999 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern (VRPG; BSG 155.21), Bern 1997*
- Mosimann, Hans-Jakob, 2003a, Erfahrungen mit NPM am Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 63-73*

-
- Mosimann*, Hans-Jakob, 2003b, Wege zum Qualitätsmanagement an Gerichten: Grundlagen und Konkretisierung am Beispiel des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich, ZBl 2003, S. 470 ff.
- Müller*, Jörg Paul, 1999, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999
- Rausch*, Heribert, 2005, Öffentliches Prozessrecht auf der Basis der Justizreform, Zürich 2005
- Rieder*, Lukas, 2004, Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern 2004
- Ruh*, Hans/Leisinger, Klaus M., 2004, Ethik im Management: Ethik und Erfolg verbünden sich, Zürich 2004
- Schedler*, Kuno/Proeller, Isabella, 2003, New Public Management, Bern 2003
- Schefer*, Markus, 2005, Grundrechte in der Schweiz, Ergänzungsband zur dritten Auflage des gleichnamigen Werks von Jörg Paul Müller, Bern 2005
- Schönfelder*, Diether, 2003, Modernisierung der Gerichtsverwaltung in Deutschland am Beispiel des Hamburger Projekts "Justiz 2000", Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 113-128
- Schwarzenbach*, Hans Rudolf, 2005, Tafeln zum allgemeinen Verwaltungsrecht, Zürich 2005
- Schweiger*, Rolf, 2005, Gewaltentrennung und richterliche Unabhängigkeit - die Justiz im Spiegel der Politik: Ein Interview, Die Schweizer Richterzeitung, Internetausgabe, Fassung vom 27. Oktober 2005, <http://www.weblaw.ch/rz/print.asp?page=/rz/de/richterzeitung>
- Schweizer*, Rainer J., 2002/03, Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz, Parlament (Schweizerische Zeitschrift für Parlamentsfragen), Bern 2002/03, S. 4 ff.
- Schweizer*, Rainer, 2001, Rechtsfragen der Justizverwaltung am Beispiel der Schweizerischen Asylrekurskommission, AJP 2001, S. 661-666
- Seiler*, Hansjörg, 2002/03, Die Oberaufsicht der Parlamente über die Justiz: Die Interessenlage der Parlamente, Parlament (Schweizerische Zeitschrift für Parlamentsfragen), Bern 2002/03, S. 8 ff.
- Stadelmann*, Thomas, 2005, Einführung des Modells «Leistungsorientierte Gerichte» im Kanton Luzern, Die Schweizerische Richterzeitung:

- <http://www.weblaw.ch/rz/print.asp?page=/rz/de/richterzeitung>, Fassung vom 27. Oktober 2005
- Stolz, Peter*, 2003, Effizienzsteigernde Massnahmen in ausgewählten öffentlichen Bereichen: im Tertiärsektor des Bildungswesens und in der Justiz, ZBI 2003, S. 449 ff.
- Stolz, Peter*, 2002, Justiz im Spannungsfeld von Recht und ökonomischer Effizienz: Theorie und Empirie, recht 2002, S. 108 ff.
- Stolz, Peter/Gass, Stephan*, 1996, Kontrolle und Bewertung von Richterarbeit aus rechts- und wirtschaftlicher Sicht, recht 1996, S. 169 ff.
- Sutter, Patrick*, 2006, Der Anwalt als Richter, die Richterin als Anwältin: Probleme mit der richterlichen Unabhängigkeit und den anwaltlichen Berufsregeln, AJP 1/2006 (in Druck)
- Thom, Norbert/ Ritz, Adrian*, 2004, Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden 2004
- Thommen, Jean-Paul*, 2002, Betriebswirtschaftslehre, Zürich 2002
- Tschannen, Pierre*, 2004, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich*, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2005
- Tschümperlin, Paul*, 2003, Gerichtsmanagement am Bundesgericht: Stand und Entwicklungstendenzen, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft (SGVW), Band 44, Fachtagung vom 21. März 2003 in Olten, Bern 2003, S. 75-111
- Walter, Hans Peter*, 2005a, Interne richterliche Unabhängigkeit, Die Schweizer Richterzeitung, Internetausgabe, Fassung vom 27. Oktober 2005, <http://www.weblaw.ch/rz/print.asp?page=/rz/de/richterzeitung>
- Walter, Hans Peter*, 2005b, Richtiges Recht sprechen, Separatdruck eines Vortrags, gehalten an einer Weiterbildungsveranstaltung des Obergerichts des Kantons Bern vom 22. Juni 2005, Bern 2005, S. 22-35
- Wipfli, Hans*, 2005, Rechtsmittelsystem in Steuersachen im Kanton Bern, Projektarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management, Bern 2005
- Wiprächtiger, Hans*, 2004, Recht und Richter, in Festschrift für Peter Gauch zum 65. Geburtstag, Zürich 2004, S. 327 ff.

Zimmerli, Ulrich, 2005, Direkter Zugang zum Parlament: Bundesrat Blocher ist nicht der Vormund des Bundesgerichts, NZZ Nr. 186 vom 12. August 2005, S. 15

QUELLENVERZEICHNIS

1. Bund

1.1 *Berichte und Botschaften*

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

Bericht der Parlamentsdienste zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Modernes Management in der Justiz, Bern, 10. August 2001

Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBI 2001 S. 4202 ff.

1.2 *Gesetze*

- BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
- BGG Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
- BStP Bundesgesetz vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege (SR 312.0)
- DBG Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
- SGG Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über das Bundesstrafgericht (Strafgerichtsgesetz; SR 173.71)
- StHG Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
- VGG Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz; SR 173.32)
- VStR Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)

2. Aargau

2.1 *Berichte und Botschaften*

Bericht: Ergebnisse der Organisationsanalyse über die Justiz des Kantons Aargau, PRICEWATERHOUSECOOPERS, Bern 2001

Justizreform 2: Organisationsanalyse/Gesamtbericht mit Leitsätzen, Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 29. Oktober 2003 an den Grossen Rat

Rechenschaftsbericht Justizbehörden 2003/2004, Aarau 2005

Protokoll des Grossen Rats vom 4. Mai 2004, Justizreform 2: Organisationsanalyse; Gesamtbericht mit Leitsätzen; Detailberatung; Kenntnisnahme; Verabschiedung von Leitsätzen

Stellungnahme des Regierungsrates zu den einzelnen Massnahmen und Empfehlungen, Ergebnisse der Organisationsanalyse über die Justiz des Kantons Aargau, PRICEWATERHOUSECOOPERS

2.2 *Gesetze*

GO Dekret vom 4. Juni 1991 über die Geschäftsführung des Grossen Rates (Geschäftsordnung; SAR 152.210)

GOG Gesetz vom 11. Dezember 1984 über die Organisation der ordentlichen richterlichen Behörden (SAR 155.100)

GVG Gesetz vom 19. Juni 1990 über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz; SAR 152.200)

KV Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000)

OG Gesetz vom 26. März 1985 über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (SAR 153.100)

3. Bern

3.1 *Vorträge und Berichte des Regierungsrates*

Bericht NEF 2000 des Regierungsrates, Abschluss der Versuchsphase und breite Einführung, Regierungsratsbeschluss vom 17. Mai 2000
 Fachbericht "NEF und Gerichte", Projektbereich F "Gerichte", Finanzdirektion des Kantons Bern, Schlussbericht vom 20. August 2001
 Fachbericht Pilotprojekt, Evaluationsbericht des Projektleiters vom 4. September 2001, Jugendgericht Emmental-Oberaargau
 Jahresbericht per 31. Dezember 2004, Pilotprojekt NEF 2000, Jugendgericht Emmental-Oberaargau
 Vortrag des Regierungsrats vom 2. November 2005 an den Grossen Rat: Justizreform, Änderung der Kantonsverfassung

3.2 *Gesetze*

BStV	Verordnung vom 18. Oktober 2000 über den Vollzug der direkten Bundessteuer (BStV; BSG 668.11; Fassung vom 1. Oktober 2004)
E-StGG	Entwurf zum Gesetz über das Steuergericht
FLG	Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 620.0)
FLV	Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (BSG 621.1)
GOG	Gesetz vom 14. März 1995 über die Organisation der Gerichtsbehörden in Zivil- und Strafsachen (BSG 161.1)
KV	Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 101.1)
PG	Personalgesetz vom 16. September 2004 (BSG 153.01)
PV	Personalverordnung vom 18. Mai 2005 (BSG 153.011.1)
StG	Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (BSG 661.11)
StRKG	Gesetz vom 23. November 1999 über die Steuerrekurskommission (BSG 661.611)
VRPG	Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (BSG 155.21)

4. Luzern

4.1 *Botschaft*

Botschaft vom 21. Dezember 2004 des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen: Änderungen der Gerichtsorganisationsgesetze und weiterer Erlasse zur Einführung des Modells «Leistungsorientierte Gerichte» im Kanton Luzern; Grossratsbeschlüssen über die Genehmigung von Änderungen der Geschäftsordnung für das Obergericht und das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern

4.2 *Gesetze*

FHG	Finanzhaushaltsgesetz vom 13. September 1977 (SRL 600)
GOG	Gesetz vom 28. Januar 1913 über die Gerichtsorganisation (SRL 260)
GOVG	Gesetz vom 3. Juli 1972 über die Organisation des Verwaltungsgerichts (SRL 41)
GRG	Grossratsgesetz vom 28. Juni 1976 (SRL 30)
StPO	Gesetz vom 3. Juni 1957 über die Strafprozessordnung (SRL 305)
StV	Staatsverfassung des Kantons Luzern vom 29. Januar 1875 (SRL 001)
VRPG	Gesetz vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege (SRL 40)

5. Solothurn

5.1 *Botschaft und Berichte*

Bericht und Antrag der WOV-Kommission vom 15. Mai 2000 an den Kantonsrat Solothurn, Evaluation des WOV-Versuchs

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 31. Oktober 1995 an den Kantonsrat von Solothurn, Globalbudgets 1996 bis 1998, Allgemeine Rahmenbedingungen, Vorgehen bei der Erprobung der Führung mit dem Instrument „Globalkredit“ in verschiedenen Ämtern, Schulen und Anstalten in den Jahren 1996-1998

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 4. März 2004 an den Kantonsrat von Solothurn, Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Änderung der Kantonsverfassung, Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 23. März 2004 an den Kantonsrat von Solothurn, Selbständige Gerichtsverwaltung

Protokoll des Regierungsrates vom 25. Januar 1999 betreffend die allgemeinen Rahmenbedingungen und Vorgaben für Globalbudgets

Regierungsratsbeschluss vom 6. Juli 2004 betreffend die wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Verordnung zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Verordnung; WoV-Vo)

5.2 *Gesetze*

KV Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BSG 111.1)

WoV-G Gesetz vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (BSG 115.1)

WoV-VO Verordnung vom 6. Juli 2004 zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (BSG 11.11)

WOV-VV WOV-Versuchsverordnung, Regierungsratsbeschluss vom 9. Juni 1998 betreffend die Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn, befristet bis 31. Dezember 2004 (BSG 122.14)

6. Zürich

6.1 *Vorträge und Berichte*

Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2003-2006, Anhang 2: Planung der Rechtspflege, Planung der Behörden und des Ombudsmannes, Zürich 2002

Bericht der Finanzkontrolle des Kantons Zürich über ihre Tätigkeit im Jahr 2004, Zürich, Mai 2005

Broschüre «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Die Verwaltungsführung wif! des Kantons Zürich und ihre Instrumente, Zürich, August 2002

Evaluation der Verwaltungsreform wif!, Regierungsrat des Kantons Zürich, Schlussbericht vom 18. November 2002

Rechenschaftsbericht des Obergerichts vom 6. April 2005 über das Jahr 2004

6.2 *Gesetze*

KV(alt) Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 18. April 1869 (LS 101), in Kraft bis 31. Dezember 2005

KV (Neue) Verfassung des eidgenössischen Standes Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101), in Kraft ab 1. Januar 2006

GVG Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976 (LS 211.1)

GeschV VGr Verordnung vom 26. Juni 1997 über die Organisation und den Geschäftsgang des Verwaltungsgerichts (Geschäftsverordnung des Verwaltungsgerichts [LS 175.21])

GSVGer Gesetz vom 7. März 1993 über das Sozialversicherungsgericht (LS 212.81)

OrgV SVGer Verordnung vom 26. Oktober 2004 über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts (LS 212.811)

VRG Gesetz vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (LS 175.2)

Vo Verordnung vom 26. Juni 1997 über die Organisation und die Aufgaben des Sekretariats und der Kanzlei des Verwaltungsgerichts (LS 175.211)

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schnittstellenproblematik	36
Abbildung 2: Gewaltenteilung	40
Abbildung 3: Aufbauorganisation	48
Abbildung 4: Mögliche Führungsorganisation der Gerichte	55
Abbildung 5: Organigramm Steuergericht	59
Abbildung 6: Grundprozesse	67
Abbildung 7: Strukturierter Prozessablauf	69
Abbildung 8: Dossiergewichtungssystem	72
Abbildung 9: Qualitätsmerkmale/Indikatoren	82
Abbildung 10: Steuerungs- und Führungskreislauf	85
Abbildung 11: Konzept der Personalentwicklung	90

ANHANGVERZEICHNIS

Entwurf Gesetz über das Steuergericht	113
Fragebogen Projektarbeit: Rechtsmittelverfahren in Steuer- sachen im Kanton Bern	120
Steuerrekurskommission: (Organigramm und Funktionen/ Verfahrensablauf und Mitwirkung nebenamtliche Kommissions- mitglieder	126

ANHÄNGE

1. Entwurf Gesetz über das Steuergericht

1. Gegenstand

Grundsatz **Art. 1** Dieses Gesetz regelt die Organisation sowie das Verfahren des Steuergerichts.

Aufsicht **Art. 2** Der Grosse Rat übt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Steuergerichts aus.

2. Richterinnen und Richter, Wahlen

Bestand **Art. 3** Das Steuergericht verfügt über mindestens drei und höchstens fünf Richterinnen- und Richterstellen sowie über drei Ersatzrichterinnen oder Ersatzrichter.

Wahl **Art. 4** Der Grosse Rat wählt die Richterinnen und Richter sowie die Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter.

Wählbarkeit **Art. 5** ¹ Die Mitglieder des Steuergerichts müssen über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügen, die zur Erteilung der Berufsausübungsbewilligung als Anwältin oder Anwalt im Kanton Bern berechtigt, und beide Landessprachen kennen.

² Die Justizkommission des Grossen Rates erstellt für die Präsidentin oder den Präsidenten und die Mitglieder des Steuergerichtes ein Anforderungsprofil.

Unvereinbarkeit **Art. 6** ¹ Die Mitglieder des Steuergerichtes dürfen weder dem Grossen Rat, noch dem Verwaltungsgesicht angehören.

² Dem Steuergericht dürfen nicht gleichzeitig als Mitglieder angehören

a. Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner und Personen, die in dauernder Lebensgemeinschaft leben,

b. Ehegatten oder eingetragene Partnerinnen oder Partner von Geschwistern oder Personen, die mit Geschwistern in dauernder Lebensgemeinschaft leben.

c. Verwandte in gerader Linie sowie bis und mit dem dritten Grad in der Seitenlinie,

d. Verschwägerte in gerader Linie sowie bis und mit dem dritten Grad in der Seitenlinie.

³ Die Regelung von Absatz 2 Buchstabe d gilt bei dauernder Lebensgemeinschaft sinngemäss.

Nebenbeschäftigungen	<p>Art. 7 ¹ Richterinnen und Richter dürfen keine Tätigkeit ausüben, welche der Erfüllung der Amtspflichten, die Unabhängigkeit oder das Ansehen des Gerichtes beeinträchtigen und es ist ihnen untersagt, Dritte berufsmässig vor Gericht zu vertreten.</p> <p>² Die Richterinnen und Richter dürfen Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter nur mit Bewilligung der Justizkommission des Grossen Rates ausüben. Das Steuergericht stellt Antrag.</p> <p>³ Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter haben ihre beruflichen Interessenbindungen offen zu legen.</p>
Amtsdauer	<p>Art. 8 ¹ Die Amtsdauer der Richterinnen und Richter sowie der Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter beträgt sechs Jahre.</p> <p>² Sie endet spätestens auf Ende des Monats, in dem die betroffene Person ihr 65. Lebensjahr vollendet hat.</p>
Abberufung	<p>Art. 9 Die Abberufung richtet sich nach dem Personalgesetz⁶⁹.</p>
Beschäftigungsgrad	<p>Art. 10 ¹ Die Richterinnen und Richter üben ihr Amt mit Voll- oder Teilpensum aus. Ein Teilpensum muss mindestens 60 Prozent einer Vollzeitstelle betragen.</p> <p>² Das Steuergericht kann in begründeten Fällen eine Veränderung des Beschäftigungsgrades während der Amtszeit bewilligen, wenn die Summe der Stellenprozente insgesamt nicht verändert wird.</p>
3. Organisation und Verwaltung	
Organisationsreglement	<p>Art. 11 Das Steuergericht regelt seine Organisation und Verwaltung in einem Reglement.</p>
Gesamtgericht	<p>Art. 12 ¹ Das Gesamtgericht setzt sich aus allen Richterinnen und Richtern zusammen.</p> <p>² Es ist zuständig für:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. die Wahl der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten, b. den Erlass von Reglementen über die Organisation und Verwaltung des Gerichts, die Geschäftsverteilung, die Information, die Gerichtsgebühren sowie die Entschädigung an Parteien, amtliche Vertreterinnen und Vertreter, Sachverständige sowie Zeuginnen und Zeugen, c. Wahlen, soweit diese nicht durch Reglement einem andern Organ des Gerichts zugewiesen sind,

⁶⁹ BSG 153.01

- d. die Verabschiedung des Geschäftsberichtes,
- e. den Vorschlag an den Grossen Rat für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten,
- f. die Anstellung der Gerichtsschreiberin oder des Gerichtsschreibers auf Antrag der Verwaltungskommission,
- g. weitere Aufgaben, die ihm durch Gesetz zugewiesen werden.

³ Beschlüsse des Gesamtgerichts sind gültig, wenn an der Sitzung oder am Zirkulationsverfahren mindestens zwei Drittel der Richterinnen und Richter teilnehmen.

⁴ Die für ein Teilpensum gewählten Richterinnen und Richter haben volles Stimmrecht.

Präsidium

Art. 13 ¹ Der Grosse Rat wählt aus der Reihe der Richterinnen und Richter die Präsidentin oder den Präsidenten des Steuergerichts. Die Wahl erfolgt für drei Jahre. Die Wiederwahl ist möglich.

² Die Präsidentin oder der Präsident muss über fachliche und soziale Führungskompetenzen verfügen. Sie oder er führt das Gericht nach den Grundsätzen der modernen Verwaltungsführung.

³ Die Präsidentin oder der Präsident führt den Vorsitz im Gesamtgericht und in der Verwaltungskommission. Sie oder er vertritt das Gericht gegen ausser.

⁴ Der Präsidentin oder dem Präsidenten obliegen weiter folgende Aufgaben:

- a. die Verantwortung für den ordnungsgemässen Geschäftsgang des Steuergerichtes,
- b. die Überwachung der Pflichterfüllung der Mitglieder des Steuergerichts bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- c. die Bestimmung der Referentin oder des Referenten,
- d. die Bewilligung zur Veränderung des Beschäftigungsgrades von Richterinnen und Richtern während der Amtsdauer,
- e. alle weiteren Führungsaufgaben, die nicht durch Gesetz einem andern Gerichtsorgan überbunden sind.

⁵ Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident wird durch das Gesamtgericht gewählt. Die Wahl erfolgt für drei Jahre. Eine unmittelbare Wiederwahl ist nicht möglich.

⁶ Die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident ist die Stellvertreterin beziehungsweise der Stellvertreter der Präsidentin oder des Präsidenten. Weitergehende Kompetenzen können im Reglement geregelt werden.

Verwaltungskommission

Art. 14 ¹ Die Verwaltungskommission setzt sich zusammen aus:

- a. der Präsidentin oder dem Präsidenten,
- b. der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten,
- c. der Gerichtsschreiberin oder dem Gerichtsschreiber.

² Alle Mitglieder der Verwaltungskommission haben gleiches Stimmrecht.

³ Die Verwaltungskommission trägt die Verantwortung für die Gerichtsverwaltung. Sie ist zuständig für:

- a. die Verabschiedung des Entwurfes des Voranschlags, des Finanz- und Aufgabenplanes und der Rechnung zuhanden des Grossen Rates,
- b. die Anstellung der juristischen Sekretärinnen und Sekretäre,
- c. die Anstellung der Bücherexpertin oder des Bücherexperten;
- d. die Anstellung des Kanzleipersonals,
- e. die Bereitstellung genügender wissenschaftlicher und administrativer Dienstleistungen,
- f. die Gewährleistung einer angemessenen Weiterbildung des Personals,
- g. sämtliche weitere Verwaltungsgeschäfte, die nicht in die Zuständigkeit des Gesamtgerichts oder der Präsidentin oder des Präsidenten fallen.

Gerichtsschreiberin, Gerichtsschreiber	<p>Art. 15 ¹ Die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber steht der Gerichtsverwaltung vor. Sie oder er führt das Sekretariat des Steuergerichts und der Verwaltungskommission.</p> <p>² Die Gerichtsschreiberin oder der Gerichtsschreiber muss über eine abgeschlossene juristische Ausbildung verfügen, die zur Erteilung der Berufsausübungsbewilligung als Anwältin oder Anwalt im Kanton Bern berechtigt.</p>
Juristisches Sekretariat	<p>Art. 16 Dem Steuergericht steht ein juristisches Sekretariat mit fünf bis maximal zehn juristischen Sekretärinnen und Sekretären zur Verfügung. Sie müssen über eine abgeschlossene juristische Hochschulausbildung verfügen.</p>
Bücherexpertin, Bücherexperte	<p>Art. 17 ¹ Die Bücherexpertin oder der Bücherexperte unterstützt das Steuergericht als Büchersachverständige. Sie oder er führt Bücheruntersuchungen durch und bearbeitet die ihr beziehungsweise ihm übertragenen buchtechnischen Fragen und Probleme.</p> <p>² Die Bücherexpertin oder der Bücherexperte muss über ein abgeschlossenes Betriebswirtschaftsstudium einer Hochschule oder mindestens einer höheren Fachschule und Praxiserfahrung verfügen.</p>
Verwaltung	<p>Art. 18 ¹ Das Steuergericht verwaltet sich selbst. Es orientiert sich an den Grundsätzen einer modernen Gerichtsführung, soweit dies sinnvoll und praktikabel ist.</p> <p>² Es richtet seine Dienste ein und stellt das nötige Personal im Rahmen des durch den Grossen Rat bewilligten Stellenetats an.</p> <p>³ Es führt eine eigene Rechnung. Es kann als internes Führungsinstrument eine Kosten-, Erlös- und Leistungsrechnung führen.</p>
Abstimmung	<p>Art. 19 ¹ Das Gesamtgericht und die Verwaltungskommission treffen die Entscheide, Beschlüsse und Wahlen, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, mit der absoluten Mehrheit der Stimmen.</p>

² Bei Stimmengleichheit ist die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten ausschlaggebend; bei Wahlen und Anstellungen entscheidet das Los.

- Information **Art. 20** ¹ Das Steuergericht informiert die Öffentlichkeit regelmässig über seine Rechtsprechung.
² Die Veröffentlichung der Entscheide hat grundsätzlich in anonymisierter Form zu geschehen.
³ Das Steuergericht regelt die Grundsätze der Information in einem Reglement.

4. Zuständigkeiten

- Entscheide **Art. 21** Das Steuergericht entscheidet über
- a. Rekurse betreffend die direkten Steuern von Kanton und Gemeinden nach Massgabe des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG) ⁷⁰ und des Gesetzes vom 23. November 1999 über die Erbschafts- und Schenkungssteuer⁷¹;
 - b. Beschwerden betreffend die direkte Bundessteuer, soweit für deren Vollzug der Kanton Bern zuständig ist;
 - c. Beschwerden betreffend die Verrechnungssteuer, soweit für deren Vollzug der Kanton Bern zuständig ist;
 - d. Beschwerden betreffend den Wehrpflichtersatz, soweit für deren Vollzug der Kanton Bern zuständig ist;
 - e. Beschwerden betreffend den Ertragswert gemäss Gesetz vom 21. Juni 1995 über das bäuerliche Boden- und Pachtrecht⁷²;
 - f. Eingaben betreffend alle Abgaben, welche ihm vom Gesetz zugewiesen werden.

5. Rechtsprechung und Verfahren

A. Rechtsprechung

- Geschäftsverteilung **Art. 22** Das Steuergericht regelt die Verteilung der Geschäfte auf die Richterinnen und Richter in einem Reglement.
- Besetzung **Art. 23** ¹ Das Gericht entscheidet in der Regel in Dreierbesetzung.
² Eine Richterin oder ein Richter entscheidet als Einzelrichterin oder Einzelrichter
- a. über Eingaben deren Streitwert 10'000 Franken nicht erreicht;

⁷⁰ BSG 661.11

⁷¹ BSG 662.1

⁷² BSG 215.124.1

- b. über Eingaben mit übereinstimmenden Anträgen der Parteien;
- c. über zurückgezogene, gegenstandslos gewordene oder offensichtlich unzulässige Eingaben.

³ Eingaben von grundsätzlicher Bedeutung, von grosser Tragweite, im Interesse der Rechtsfortbildung oder der Einheit der Rechtsprechung können auf Antrag der Einzelrichterin oder des Einzelrichters in Dreierbesetzung beurteilt werden.

Mitwirkung des juristischen Sekretariates

Art. 24 ¹ Die juristischen Sekretärinnen und Sekretäre wirken bei der Instruktion der Fälle und der Entscheidungsfindung mit. Sie haben beratende Stimme.

² Sie erarbeiten unter der Verantwortung einer Richterin oder eines Richters Referate und redigieren die Entscheide des Gerichtes.

³ Sie erfüllen weitere Aufgaben nach Massgabe des Reglements.

B. Verfahren

Grundsatz

Art. 25 ¹ Soweit das Steuergesetz, das Bundesrecht und die folgenden Bestimmungen nichts Abweichendes vorschreiben, richtet sich das Verfahren nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)⁷³.

² Das Verfahren vor dem Steuergericht ist schriftlich.

Instruktion und Einigungsverfahren

Art. 26 ¹ Die Präsidentin oder der Präsident leitet den Schriftenwechsel ein und bestimmt die Instruktionsrichterin beziehungsweise den Instruktionsrichter.

² Die Instruktionsrichterin oder der Instruktionsrichter kann nach dem Abschluss des ersten Schriftenwechsels ein Einigungsverfahren durchführen, bei dem im Rahmen eines Vermittlungsgesprächs eine gesetzeskonforme Besteuerung durch Rückzug oder Anerkennung erwirkt werden kann.

Beratung

Art. 27 ¹ Das Steuergericht urteilt bei Einstimmigkeit auf dem Zirkulationsweg.

² Es berät den Entscheid mündlich, wenn

- a. sich keine Einstimmigkeit ergibt,
- b. es sich um Fälle von grundsätzlicher Bedeutung oder von grosser Tragweite handelt.

⁷³ BSG 155.21

³ Das Steuergericht kann im Interesse der Bürgernähe und der Akzeptanz der Rechtsprechung eine parteiöffentliche Urteilsberatung durchführen.

4. Übergangs- und Schlussbestimmungen

- Änderung bisherigen Rechts **Art. 28** Folgende Erlasse werden geändert:
[...]
- Aufhebung von Erlassen **Art. 29** Das Gesetz vom 23. November 1999 über die Steuerrekurskommission (StRKG)⁷⁴ wird aufgehoben.
- Übergangsbestimmung **Art. 30** ¹ Die nach bisherigem Recht am 1. Juni 2006 beginnende Amtsdauer der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der Mitglieder und der Ersatzmitglieder der Steuerrekurskommission endet mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes.
² Die Mitglieder des Steuergerichtes werden auf diesen Zeitpunkt hin nach neuem Recht gewählt.
- Inkrafttreten **Art. 31** Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

⁷⁴ BSG 661.611

	<p>Wie lange ist die durchschnittliche Verfahrensdauer des Einspracheverfahrens?</p> <hr/> <p>Wie viel kostet das Einspracheverfahren pro Jahr?</p> <hr/> <p>Gibt es Qualitätsprobleme oder sonstige Beanstandungen durch die obere Instanz (Total-Quality-Management)?</p> <hr/> <p>Finden Prozess- und Strukturanpassungen statt?</p> <hr/> <hr/> <p>Bemerkungen/ Besonderheiten?</p> <hr/> <hr/>
<p>Teil 2</p> <p>Steuerrekurskommission</p> <p>bzw.</p> <p>Verwaltungsgericht</p>	<p>Gerichtspersonal</p> <p>Wer ist Wahlbehörde? Wie lange dauert die Amtsdauer? Wie gross ist das Richterkollegium? (Organisationsstruktur)</p> <hr/> <p>Welche Steuern bzw. Abgaben können angefochten werden?</p> <hr/>

	<p>Besteht ein Anforderungsprofil für die RichterInnen? (LaienrichterInnen/ politische Zugehörigkeit/ fachliche, persönliche und soziale Kompetenzen/Aassessment- bzw. Selektionsverfahren)</p> <hr/> <p>Wie ist die Entschädigung der RichterInnen geregelt? (Kosten/ Lohnentwicklung/ -perspektiven)</p> <hr/> <p>Wie ist die Zusammenarbeit und die Entscheidungskompetenz der RichterInnen? (Einer-/ Dreier-/ Fünferbesetzung)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert der Rechtsfindungsprozess? (insbesondere das Instruktionsverfahren/ Eingang Rechtsmittel [formelle Voraussetzungen]/ Einigungsverfahren/ Schriftenwechsel/ formelles Schließen des Instruktionsverfahrens)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert der Rechtsprechungsprozess? (Einbindung Laienrichter/ externes oder internes Referentensystem/ Nachmotivierung durch Gerichtsschreiber/ Praxisänderung)</p> <hr/> <p>Wie ist die Zusammenarbeit zwischen RichterInnen und GerichtsschreiberInnen? (persönlicher Mitarbeiter/ Pool)</p> <hr/> <p>Entschädigung der Gerichtsschreiber? (Kosten/ Lohnentwicklung/ -perspektiven)</p> <hr/>
--	---

	<p>Gibt es Vorgaben und Leistungsziele für die RichterInnen und die GerichtsschreiberInnen? (Leistungsziele bzw. Indikatoren)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert die Richter- bzw. Mitarbeiterbeurteilung? (z.B. MAG im Kanton Bern)</p> <hr/> <p>Findet ein Qualitätsmanagement/ -kontrolle statt? (TQM-System)</p> <hr/> <p>Wie stehen Sie zur Fremd- bzw. Eigenbeurteilung der Urteile Ihres Gerichtes? (z.B. CAF)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert die Aus- und Weiterbildung der RichterInnen bzw. der GerichtsschreiberInnen? (Interne und externe Aus- und Weiterbildung)</p> <hr/> <p>Allgemeines</p> <p>Welche Vorteile/ Nachteile des ein- bzw. zweistufigen Rechtsmittelverfahrens in Ihrem Kanton sehen Sie?</p> <hr/> <p>Hat die Institution ein Leitbild? Sind gewisse Grundsätze der Arbeit bzw. Zusammenarbeit mit internen und externen Kunden schriftlich festgehalten?</p> <hr/>
--	--

	<p>Wer leitet das Richterkollegium bzw. das Sekretariat? (fachliche und administrative Führungsstruktur)</p> <hr/>
	<p>Wie werden diese Führungspersonen ausgewählt und wie erfolgt ihre diesbezügliche Aus- und Weiterbildung?</p> <hr/>
	<p>Verfügt das Gericht über eigene Infrastruktur? (Büroräume/ Bibliothek/ Computer/ etc.? Was kostet diese Infrastruktur? Wer ist für die Betreuung dieser Infrastruktur zuständig?</p> <hr/> <hr/>
	<p>Wie hoch sind die Gesamtkosten des Gerichts pro Jahr? (Geschäftsbericht)</p> <hr/>
	<p>Wie hoch sind die Gebühreneinnahmen? (Gebührendekret)</p> <hr/>
	<p>Sekretariatspersonal</p>
	<p>Wie viele Personen im Sekretariat gibt es? Wie ist das Sekretariat organisiert (Organisation)</p> <hr/>
	<p>Wie ist die Entschädigung der SekretariatsmitarbeiterInnen geregelt? (Kosten/ Lohnentwicklung/ -perspektiven)</p> <hr/>

	<p>Gibt es Vorgaben und Leistungsziele für die SekretariatsmitarbeiterInnen? (Leistungsziele bzw. Indikatoren)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert die MitarbeiterInnenbeurteilung? (z.B. MAG im Kanton Bern)</p> <hr/> <p>Findet ein Qualitätsmanagement/ -kontrolle statt? (TQM-System)</p> <hr/> <p>Wie funktioniert die Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen (Interne und externe Aus- und Weiterbildung)</p> <hr/>
<p>Teil 3</p> <p>Besonderheiten / Bemerkungen</p>	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

3. Steuerrekurskommission

3.1 Organigramm und Funktionen

Steuerrekurskommission		
Sekretariat	Präsident	Nebenamtliche Kommissionsmitglieder
<ul style="list-style-type: none"> • I. Sekretär • 4 juristische Sekretärinnen • Bücherexperte 	1 vollamtlicher Richter <ul style="list-style-type: none"> • Administration • Personal • Finanzen 	<ul style="list-style-type: none"> • 14 ordentliche Mitglieder • 5 Ersatzmitglieder
<ul style="list-style-type: none"> • Instruktion • Motivation der Entscheidung • Redaktion der Entscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung formelle Prozessvoraussetzungen • Instruktion • Zuteilen an juristisches Sekretariat zur Motivation 	<ul style="list-style-type: none"> • Plausibilitätskontrolle des fertig ausformulierten Entscheidungswurfes des Präsidenten (schriftlicher Antrag des Präsidenten)
<ul style="list-style-type: none"> • Protokollführung • Beratende Stimme 	<ul style="list-style-type: none"> • Präsiert Plenum • Präsiert 1 Kammer 	Spruchkörper: 3 Kammern mit 5 Mitgliedern
<ul style="list-style-type: none"> • Eröffnung • Interne Dokumentation 	<ul style="list-style-type: none"> • Publikation • Periodika 	

3.2 *Verfahrensablauf /Mitwirkung nebenamtliche Kommissionsmitglieder*

Präsident					Kommission
Eingang			Verarbeitung		
Formelle Prozessvoraussetzungen	Instruktion	Zuteilen	Nachinstruktion	Motivation Redaktion durch juristisches Sekretariat (Gerichtsschreiberjustiz)	Plausibilitätskontrolle über ausformulierte Entscheidentwürfe ⁷⁵
Zeitachse 					
				Durchschnittliche Verfahrensdauer 12-18 Monate	6 Sitzungen pro Jahr, Zustellung Entwürfe 2 Wochen vor Sitzung, Dauer: 2,5 - 3 Stunden

⁷⁵ Vgl. die in den letzten vier Jahren beurteilten Entscheide S. 10.

ÜBER DEN AUTOR

Hans Wipfli

24. Februar 1962

Dr. iur. Fürsprecher

I. Sekretär der Steuerrekurskommission des Kantons Bern

Verheiratet mit Nadja Wipfli-Chieu

Kinder: Elias und Lorenzo (1994); Jessica (1995), Gianluca (1997)

Bahnhofstrasse 6

3072 Ostermundigen

Hans.Wipfli@bluewin.ch

Hans Wipfli@jgk.ch.be