

Memorandum zu Händen des DJSG

Zu Fragen der Ausgestaltung der Justizaufsicht im Kanton Graubünden

Inhalt:

1.	Einleitung.....	1
1.1	Auftrag	1
1.2	Vorbemerkungen.....	1
2.	Zu Grundbegriffen und Arten der Justizaufsicht.....	2
2.1	Organaufsicht und Dienstaufsicht	2
2.2	Gewalten und Behörden übergreifende sowie behördeninterne Aufsicht.....	2
2.3	Gegenstand der Aufsicht.....	3
2.4	Zeitliche Aspekte der Aufsicht.....	4
3.	Aufsichtsinstrumente.....	4
3.1	Grundsätzliches	4
3.2	Informations- und Prüfinstrumente	5
3.3	Aufsichtsrechtliche Massnahmen.....	5
4.	Zur Regelungsdichte der Justizaufsicht	5
5.	Zur Frage a.....	6
6.	Zur Frage b.....	6
7.	Zur Frage c.....	7

1. Einleitung

1.1 Auftrag

Die DJSG möchte die folgenden Fragen gutachterlich klären zu lassen:¹

- Wie können die existierenden Aufsichtsmittel effektiver und effizienter ausgestaltet werden? Welche Vorkehrungen müssten hierfür getroffen werden?
- Welche weiteren Aufsichtsmittel könnten eingeführt werden? Inwiefern würde sich hierdurch die Kontrolle der Justizverwaltung verbessern? Welche Vorkehrungen müssten getroffen werden, um solche Aufsichtsmittel zu implementieren?
- Existieren weitere Massnahmen, mit denen sich die Kontrolle (und die Steuerung) der Justizverwaltung verbessern liesse?

Die Antworten auf die Fragen werden teilweise durch die Wahl des Organisationsmodells der Justizaufsicht geprägt. Das vorliegende Memorandum bezieht sich ausdrücklich nur auf das Organisationsmodell der Justizaufsicht, wie es in den Dokumenten vom 18. März 2021 dargestellt wird.

1.2 Vorbemerkungen

Der Verfasser dieses Memorandums hat bereits am 16. September 2020 ein Memorandum zur Revision der Justizaufsicht im Kanton Graubünden verfasst.² Es ging damals um Leitlinien für ein System der Justizaufsicht und um Fragen der Eignung der als Varianten vorge-

¹ Vgl. eMail des DJSG an den Verfasser vom 2. Oktober 2020.

² Vgl. DANIEL KETTIGER, Zur Revision des Systems der Justizaufsicht im Kanton Graubünden, Memorandum vom 16. September 2020 zu Händen des DJSG.

schlagenen Organisationsmodelle der Justizaufsicht. Die damaligen Ausführungen des Verfassers sind nach wie vor aktuell und sind als Grundlage zum vorliegenden Memorandum mitgedacht.

Ursprünglich war ein weitgehend einstufiges Modell der Justizaufsicht angedacht. Im März 2021 wurde nun beschlossen, ein zweistufiges Modell der Justizaufsicht zu wählen, bei dem die Regionalgerichte je die Aufsicht über das Vermittleramt und die Schlichtungsbehörde in Mietsachen ihrer Region ausüben. Eine zweistufige justizinterne Aufsicht ist in jedem Modell sehr ineffizient; es ist zu bezweifeln, dass Richterinnen und Richter der Regionalgerichte diese Aufgabe ohne Unterstützung irgendwelcher kantonalen zentraler Dienste wirklich wahrnehmen können.³ Das Aufsichtssystem wird damit auch sehr komplex. Mit der Wahl eines zweistufigen Organisationsmodells der Justizaufsicht werden die Möglichkeiten zur Schaffung einer effektiven und effizienten Justizaufsicht, auf welche die Frage a der DJSG abzielt, eingeschränkt. Diese Nachteile der zweistufigen Justizaufsicht können teilweise dadurch kompensiert werden, dass das Obergericht mittels Weisungen an die Regionalgerichte eine kantonsweit einheitliche Durchführung der Aufsicht über die Vermittlungsämter und Schlichtungsbehörden in Mietsachen sicherstellt.

2. Zu Grundbegriffen und Arten der Justizaufsicht

2.1 Organaufsicht und Dienstaufsicht

Bei der Justizaufsicht ist zwischen Dienstaufsicht und Organaufsicht zu unterscheiden.⁴ Die *Dienstaufsicht* ist auf die einzelnen Richterinnen und Richter bzw. die weiteren Mitarbeitenden des Gerichts ausgerichtet. Sie prüft die ordnungsgemässe Pflichterfüllung, dienstliches wie ausserdienstliches Verhalten. Die Dienstaufsicht kann zur Disziplinaufsicht gesteigert werden. Die *Organaufsicht* ist dagegen als allgemeine Justizaufsicht auf das Funktionieren der Gerichte insgesamt (Gericht als Justizbehörde) ausgerichtet.

2.2 Gewalten und Behörden übergreifende sowie behördeninterne Aufsicht

Mit Bezug auf die Staatsgewalten wird unterschieden zwischen Oberaufsicht und Aufsicht.⁵ *Oberaufsicht* ist dabei die gewaltenübergreifende Kontrolle durch das Parlament, während *Aufsicht* innerhalb der gleichen Gewalt oder innerhalb der gleichen Behörde stattfindet.

Weiter kann – ebenfalls vor dem Hintergrund des Staatsaufbaus und der Behördenorganisation – unterschieden werden zwischen gewaltenübergreifender Aufsicht (Interorganaufsicht), justizinterner Aufsicht (Intraorganaufsicht)⁶ und gerichtsterner Aufsicht (Innerorganaufsicht), wobei *Interorganaufsicht* bedeutet, dass ein Staatsorgan die Aufsicht über ein anderes Staatsorgan ausübt, während bei der *Innerorganaufsicht* die Aufsichtstätigkeit innerhalb der gleichen Gerichtsbehörde ausgeübt wird (beispielsweise durch ein Gerichtspräsidium gegenüber den Mitarbeitenden des Gerichts).

³ Vgl. KETTIGER (Fn. 2), Ziff. 2.2, S. 3.

⁴ Siehe dazu MIRJAM E. FREY HAESLER, Aufsicht über die Justiz, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/3, Rz. 9; PAUL TSCHÜMPERLIN, in: Thierry Calame et al. (Hrsg.), Kommentar Patentgerichtsgesetz, Sonderdruck «Die Aufsicht des Bundesgerichts», Art. 3, Rz. 12; beide mit Hinweis auf REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Habil. Bern 2000, Bern 2001, S. 297.

⁵ Vgl. FREY HAESLER (Fn. 4), Rz. 8.

⁶ Ausführlich zur justizinternen Aufsicht DANIEL PEIER, Gerichtsaufsicht in der Praxis, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2020/3, Rz. 7 ff.

2.3 Gegenstand der Aufsicht

Aufsicht ist ihrem Wesen nach Kontrolle; es soll festgestellt werden, ob eine Handlung oder ein Zustand mit der zu erfüllenden Aufgabe und den gesetzlichen Grundlagen übereinstimmen, um daraus Folgerungen abzuleiten.⁷ Weder Lehre noch Rechtsetzung verwenden einen einheitlichen Begriff des Aufsichtsgegenstandes. In Anlehnung an die Dogmatik der Verwaltungsrechtslehre⁸ bietet sich eine Unterscheidung des Aufsichtsgegenstandes in *Verwaltungstätigkeit*, *Rechtsprechungstätigkeit* und *Rechtsetzungstätigkeit* an. Nur so erscheint eine lückenlose Erfassung der Tätigkeiten der Gerichte möglich.⁹

Die *Rechtsetzungstätigkeit* kantonaler Gerichte unterliegt grundsätzlich keiner direkten Aufsicht kantonaler Behörden. Wie bei anderen kantonalen Rechtserlassen steht gegen den Erlass von Verordnungen bzw. Reglementen durch kantonale Gerichte die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle direkt durch das Bundesgericht offen. Art. 51a KV¹⁰ ermächtigt heute das Kantons- und Verwaltungsgericht und künftig das Obergericht zum Erlass von Verordnungen, soweit in Gesetzen eine entsprechende Rechtssetzungsdelegation besteht. Eine Überprüfung solcher Verordnungen des Obergerichts im verfassungsgerichtlichen Verfahren nach Art. 55 Abs. 3 KV ist sachlogisch nicht möglich. Soweit künftig Regionalgerichte Verordnungen (Geschäftsordnungen) erlassen dürfen, wäre aber eine Überprüfung im verfassungsgerichtlichen Verfahren durch das Obergericht denkbar. Mithin verbleiben im Bereich der Rechtsetzung durch Gerichte primär die Möglichkeiten der Oberaufsicht durch den Grossen Rat; diese sind auf Empfehlungen und auf den Entzug bzw. die Einschränkung der Rechtssetzungsdelegation auf dem Gesetzgebungsweg beschränkt.

Lehre und Praxis gehen davon aus, dass die *Rechtsprechung* von der Aufsichtsausübung der Aufsichtsbehörden weitgehend ausgeschlossen ist.¹¹ Art. 52 Abs. 3 KV beschränken die Justizaufsicht (Oberaufsicht und Aufsicht) „auf die Geschäftsführung und die Justizverwaltung“. Soweit administrative Aspekte betroffen sind, kann die Rechtsprechung jedoch inzident ebenfalls Prüfungsgegenstand sein.¹² Die Aufsichtsbehörde kann bei einer unzulänglichen Organisation der Rechtsprechung tätig werden und namentlich unter diesem Gesichtspunkt prüfen, ob der Zugang zur Rechtsprechung in gleicher Weise gewährleistet ist oder ob (in genereller Weise, also nicht im Einzelfall) eine Rechtsverweigerung oder eine Rechtsverzögerung vorliegt.¹³

Die Justizaufsicht im Kanton Graubünden beschränkt sich somit grundsätzlich – wie in Art. 52 Abs. 3 KV trefflich formuliert – auf die Geschäftsführung und die Justizverwaltung (in einem weiten Sinn). Justizverwaltung ist diejenige staatliche Tätigkeit, die weder Rechtsetzung noch Rechtspflege darstellt und zum Zweck ausgeübt wird, die sachlichen und personellen Voraussetzungen zu schaffen, damit die Rechtsprechung ausgeübt werden kann.¹⁴ Für diesen Gegenstand der Aufsicht wird etwa auch der Begriff der „*administrativen Aufsicht*“

⁷ Vgl. TSCHÜMPERLIN (Fn. 4), Rz. 10.

⁸ Vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 1, Rz. 7 ff.

⁹ Vgl. FREY HAESLER (Fn. 4), Rz. 11.

¹⁰ Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003, BR 110.100.

¹¹ Vgl. FREY HAESLER (Fn. 4), Rz. 12.

¹² In diesem Sinne auch TSCHÜMPERLIN (Fn. 4), Rz. 15; FREY HAESLER (Fn. 4), Rz. 12.

¹³ Vgl. TSCHÜMPERLIN (Fn. 4), Rz. 15.

¹⁴ Vgl. TSCHÜMPERLIN (Fn. 4), Rz. 14, mit Hinweis auf KURT EICHENBERGER, Justizverwaltung, in: Festschrift für den aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, S. 32 ff., 35; ausführlich zum Begriff und Gegenstand der Justizverwaltung ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Die Selbstverwaltung der Gerichte, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/3, Rz. 13 ff.

verwendet.¹⁵ In jüngster Zeit fand bzw. findet ein Wandel von der Justizverwaltung zum Justizmanagement statt.¹⁶ Dies erfordert, dass auch die Justizaufsicht vermehrt auf Managementaspekte ausgerichtet wird und sich mit Fragen der Effektivität und Effizienz der Justiztätigkeit befasst.¹⁷

Einen besonderen Aspekt der administrativen Aufsicht stellt die *Finanzaufsicht* dar. Auch im Kanton Graubünden besteht ein gesamtheitliches Finanzaufsichtssystem über Regierung, Verwaltung und Justiz. Der Grosse Rat übt die Finanzaufsicht aus; er kann sich dabei von einem unabhängigen Kontrollorgan unterstützen lassen (Art. 97 KV). Die Verwaltung der Gerichte und Schlichtungsbehörden unterliegen der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle (Art. 2 Abs. 1 Bst. c GFA¹⁸). Die kantonale Finanzkontrolle prüft die Budgets und Rechnungen der Regionalgerichte, des Kantons- und des Verwaltungsgerichts bzw. des neuen Obergerichts zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats (Art. 71 Abs. 2^{bis} GOG¹⁹). Es macht wohl unter Aspekten einer effizienten Aufsichtstätigkeit keinen Sinn, dass das Obergericht bzw. die Regionalgerichte im Rahmen ihrer Aufsicht die gleichen Tätigkeiten der Finanzaufsicht ebenfalls ausüben. Den Gerichten als Organen der Justizaufsicht verbleibt die (präventive bzw. mitschreitende) Aufsichtstätigkeit der Prüfung und Genehmigung der Budgets und Rechnungen der ihnen unterstellten Justizbehörden, wie dies Art. 71 Abs. 2 GOG heute bereits vorsieht (allerdings nur bezogen auf das Verhältnis Kantonsgericht zu den Regionalgerichten). Es empfiehlt sich, das System der Finanzaufsicht im heutigen Sinne eigeständig und getrennt von der übrigen administrativen Justizaufsicht zu belassen.

2.4 Zeitliche Aspekte der Aufsicht

In Bezug auf den Zeitpunkt der Aufsicht differenziert die Lehre zwischen *präventiver*, *mitschreitender* und *nachträglicher* Aufsicht. Justizaufsicht ist in der Regel nachträgliche Aufsicht. Bei einem mehrstufigen Justizaufsichtssystem bieten sich allerdings auch Formen der präventiven bzw. mitschreitenden Justizaufsicht an, beispielsweise durch Kontrolle der Budgets der Regionalgerichte durch das Obergericht (vgl. Art. 71 Abs. 2 GOG) oder durch eine Stellungnahme des Obergerichts zu Verordnungen bzw. Geschäftsreglementen der Regionalgerichte bzw. durch eine Genehmigung dieser Verordnungen durch das Obergericht.

3. Aufsichtsinstrumente

3.1 Grundsätzliches

Die nachfolgende Auflistung von Instrumenten der Justizaufsicht ist nicht abschliessend; sie hält sich an das, was in der Lehre oft aufgeführt wird.²⁰

Damit die Aufsicht effektiv und effizient ausgeübt werden kann, muss das Aufsichtsorgan einerseits informiert sein, d.h. zu den aufsichtsrelevanten Informationen kommen. Andererseits muss es auf Grund seiner Erkenntnisse wirksame Massnahmen anordnen können. Deshalb wird nachfolgend zwischen Informations- und Prüfinstrumenten und aufsichtsrechtlichen Massnahmen unterschieden.

¹⁵ So etwa bei TSCHÜMPERLIN (Fn. 4).

¹⁶ Vgl. LIENHARD/KETTIGER (Fn. 14), Rz. 19 ff.

¹⁷ Darauf zielt wohl auch die Frage c des DJSG ab.

¹⁸ Gesetz über die Finanzaufsicht (GFA) vom 19. Oktober 2011, RB 710.300.

¹⁹ Gerichtsorganisationsgesetz (GOG) vom 16. Juni 2010, RB 173.000.

²⁰ Vorliegend stützt sie sich insbesondere ab auf TSCHÜMPERLIN (Fn. 4), Rz. 27 ff.; FREY HAESLER (Fn. 4), Rz. 15 ff.; PEIER (Fn. 6), Rz. 12 ff.

3.2 Informations- und Prüfinstrumente

Die Justizaufsicht kennt – wie die Verwaltungsaufsicht – insbesondere folgende Instrumente zur Beschaffung von Information:

- *Geschäftsberichte* der unterstellten Justizbehörden (insbesondere auch mit statistischen Angaben über die Anzahl der Verfahren und Erledigungen, über die Erledigungsarten sowie die Verfahrensdauern und Pendenzen);
- *Kontrollen (Inspektionen) und Aussprachen* über den Gang der Geschäfte und gemeinsam interessierende Fragen;
- *Informationsrechte*, mit denen Auskünfte zu Einzelfragen eingeholt werden können;
- *Aufsichtsbeschwerden* (aufsichtsrechtliche Anzeigen) mit welchen Dritte ihre Beobachtungen über administratives Ungenügen oder Fehlverhalten der Aufsichtsbehörde zutragen;
- *Angeordnete Untersuchungen*, mit welchen administrative Gegebenheiten in Justizbehörden (Administrativuntersuchungen) oder vermutete Verfehlungen einzelner Gerichtspersonen oder Angestellten (Disziplinaruntersuchungen) durch die Aufsichtsbehörde selber oder durch beauftragte Dritte untersucht werden.
- *Befragungen*, mit welchen die Zufriedenheit der Bevölkerung oder von Anspruchsgruppen (z.B. Anwaltschaft) mit einer Justizbehörde ermittelt wird.
- *Begleitung* von Aufsichtstätigkeiten unterer Aufsichtsorgane.

3.3 Aufsichtsrechtliche Massnahmen

Die Justizaufsicht kennt – wie die Verwaltungsaufsicht – insbesondere folgende Instrumente zur Umsetzung bzw. Durchsetzung der Erkenntnisse der Aufsichtsbehörden:

- *Feedbacks* aus der Aufsichtstätigkeit an die Beaufsichtigten Justizbehörden;
- *Weisungen* genereller Art (also nicht fallbezogen) an die unterstellten Justizbehörden (darin eingeschlossen auch Weisungen über die Statistiken und Geschäftsberichte);
- Weisungen bzw. Anordnungen bezüglich vorzunehmenden *organisatorischer Änderungen*;
- Anordnung von *Aus- und Weiterbildungen*;
- *Genehmigungsvorbehalte*, beispielsweise die Genehmigung des Budgets oder die Genehmigung von Verordnungen bzw. Reglementen;
- *Information des Oberaufsichtsorgans*;
- *Disziplinarmassnahmen*;
- *Anträge auf Abwahl* an das zuständige Organ.

4. Zur Regelungsdichte der Justizaufsicht

Justizaufsicht bedeutet immer auch einen Eingriff in die Autonomie (auch in die Selbstverwaltungsautonomie) einer an sich unabhängigen Justizbehörde. Deshalb erfordert das Legalitätsprinzip eine genügende und in der Regel eher grosse Bestimmtheit der Rechtsnormen, mit welcher die Justizaufsicht geregelt ist. Die heutigen Regelungen im GOG genügen den Ansprüchen an die Bestimmtheit nicht. Es empfiehlt sich, die Aufsichtsinstrumente der Justizaufsichtsbehörden im GOG zumindest in einer Auflistung einzeln zu erwähnen.

An die Regelungen bezüglich Administrativuntersuchungen und Disziplinaruntersuchungen werden heute die gleichen Ansprüche gestellt wie generell an das Verfahrensrecht. Die Untersuchungsbefugnisse und die möglichen Massnahmen müssen in einem formellen Gesetz aufgeführt sein. Ebenso müssen die Grundzüge des Verfahrensgangs und allfällige Partei-

rechte geregelt werden. Im GOG werden zwar die Disziplinar massnahmen als solche in genügender Weise geregelt (Art. 64 GOG). Eine Regelung des Disziplinarverfahrens aber fehlt vollständig.

Wenn das Justizaufsichtsorgan Dritte mit der Durchführung von Untersuchungen beauftragen können soll, so muss dies im Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Nach geltendem Recht könnte das Obergericht lediglich die Finanzkontrolle mit einer Sonderprüfung (in Finanzaufsichtssachen) beauftragen (Art. 13 Abs. 1 GFA).

5. Zur Frage a

Wie können die existierenden Aufsichtsmittel effektiver und effizienter ausgestaltet werden? Welche Vorkehrungen müssten hierfür getroffen werden?

Die Aufsichtsinstrumente können nicht auf Gesetzesstufe (d.h. im GOG) effektiver oder effizienter ausgestaltet werden. Es wird Sache des Obergerichts sein, seine eigene Aufsichtstätigkeit auf Verordnungsstufe und die Aufsichtstätigkeit der Regionalgerichte mittels Verordnung(en) und Weisungen effektiv und effizient auszugestalten. Dabei wird es für eine effektive und effiziente Aufsicht über die Vermittlungsämter und Schlichtungsbehörden in Mietsachen entscheidend sein, dass das Obergericht mittels Weisungen und vorgegebenen Formularen eine *kantonsweite einheitliche (standardisierte) Aufsichtstätigkeit der Regionalgerichte* sicherstellt. Wesentlich für eine effiziente Aufsichtstätigkeit ist eine bestimmte Standardisierung der Abläufe in der Aufsichtstätigkeit. Ganz allgemein kann die Effizienz der Justizaufsicht dadurch gesteigert werden, dass die *Aufsichtstätigkeiten an Hand standardisierter Kriterienraster und Checklisten* erfolgt.

Im GOG können lediglich Grundsätze der Aufsichtstätigkeit festgehalten werden, an denen der Grosse Rat als Oberaufsichtsbehörde dann die Effektivität und Effizienz der Aufsichtstätigkeit des Obergerichts und der Regionalgerichte messen kann. Solche Grundsätze im GOG könnten sein, dass

- die Aufsichtstätigkeit effektiv und effizient sein soll;
- die Aufsichtstätigkeit transparent und nachvollziehbar sein soll;
- die Aufsichtstätigkeit sich auf aussagekräftige Kennzahlen abstützen soll;
- angeordnete aufsichtsrechtliche Massnahmen hinsichtlich ihrer Umsetzung kontrolliert werden müssen;
- die Aufsichtstätigkeit periodisch evaluiert und angepasst werden soll.

Um dem Obergericht und den Regionalgerichten eine adäquate und stets sachgerechte (auch flexibel auf neue Begebenheiten reagierende) Aufsichtstätigkeit zu ermöglichen, sollte das GOG eine möglichst breite Palette von möglichen Aufsichtsinstrumenten vorsehen.

Wie bereits erwähnt, sollte dabei das System der Finanzaufsicht – mit den notwendigen Anpassungen an die neue Gerichtsorganisation – beibehalten werden.

6. Zur Frage b

Welche weiteren Aufsichtsmittel könnten eingeführt werden? Inwiefern würde sich hierdurch die Kontrolle der Justizverwaltung verbessern? Welche Vorkehrungen müssten getroffen werden, um solche Aufsichtsmittel zu implementieren?

Wie bereits erwähnt, sollte das GOG eine *möglichst breite Palette von möglichen Aufsichtsinstrumenten* vorsehen werden. Es wird diesbezüglich auf die Listen in Ziffer 3 verwiesen.

Es wird empfohlen, im GOG die Möglichkeit von Administrativuntersuchungen zu schaffen und diese in rechtsgenügender Weise zu regeln. Ein Beispiel für eine solche Regelung findet sich im Gerichtsorganisationsrecht des Kantons Zug.²¹

Weiter wird empfohlen, eine Befugnis des Obergerichts zu schaffen, die Durchführung eigener Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen sowie auf Antrag der Regionalgerichte die Durchführungen von Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen aus deren Aufsichtsbe- reich an Dritte (Experten, spezialisierte Unternehmen) übertragen zu können. Für Administ- rativuntersuchungen, die oft einen bestimmten Fokus haben, ist oft das diesbezügliche be- sondere Fachwissen notwendig, das den Gerichtspersonen fehlen dürfte. Bei Disziplinarun- tersuchungen stellt sich auf Grund der sachlichen und persönlichen Nähe oft die Frage der Befähigung und damit des Ausstands von Gerichtspersonen. Zudem kann es auch „poli- tisch“ angezeigt sein, eine ausserkantonale Fachperson mit hoher Reputation die Untersu- chung durchführen zu lassen.

Die *Implementierung* von Aufsichtsinstrumenten bedarf der Schulung der damit befassten Personen. Es wird insbesondere von Bedeutung sein, das befasste Personal der Regional- gerichte hinsichtlich der Aufsichtsinstrumente zentral aus- bzw. weiterzubilden. Bei bestimm- ten Aufsichtstätigkeiten der Regionalgerichte, beispielsweise bei Inspektionen der unterstell- ten Justizbehörden könnte es sich als hilfreich erweisen, wenn Personen, die diese Auf- sichtstätigkeit zum ersten Mal ausführen, von erfahrenen Personen begleitet werden. Hilf- reich könnte auch sein, im Sinne von Wissensmanagement eine „Fallsammlung“ bezüglich der Aufsichtstätigkeiten anzulegen. Es wird empfohlen, dass das Obergericht zusammen mit dem DJSG ein *Implementierungskonzept* erarbeitet und bekannt gibt.

7. Zur Frage c

Existieren weitere Massnahmen, mit denen sich die Kontrolle (und die Steuerung) der Justiz- verwaltung verbessern liesse?

Wesentlich für eine wirksame Aufsichtstätigkeit ist – wie eingangs erwähnt – die Verfügbar- keit von *aussagekräftigen Statistiken und Kennzahlen* über die Justiztätigkeit (und auch über die Aufsichtstätigkeit). Es würde sich allenfalls lohnen, die bestehenden Statistiken auf ihre Eignung für Steuerung und Aufsicht zu überprüfen. Aus der Sicht der verfassungsrechtlich gebotenen zeitgerechten Erledigung von Rechtsstreitigkeiten bedeutet dies, dass auch die *Erledigungsdauer* erfasst werden müsste. Diesbezüglich wäre auch zu überlegen, ob mit ge- wissen Standards²² gearbeitet werden könnte, für die in Ausland bereits Erfahrungen beste- hen. Die Mehrheit der heutigen Gerichtsstatistiken lässt keinen Bezug zwischen den Fallzah- len bzw. den Zahlen der Fallerledigung einerseits und dem dadurch entstehenden personel- len Aufwand und damit den benötigten personellen Ressourcen zu. Ein solcher Bezug kann nur mit einem System einer *Geschäftslastbewirtschaftung* basierend auf gewichteten Ge- schäftslastwerten geschaffen werden. Die (Erst-)Ermittlung von Geschäftslastwerten ist aller- dings sehr aufwändig und steht in der Schweiz eher noch am Anfang. Die Thematik der Ge- schäftslastbewirtschaftung ist zu umfangreich um im Rahmen dieses Memorandums abge- handelt zu werden.²³

²¹ Siehe §§ 80-82 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsge- setz, GOG) vom 26. August 2010, [BGS 161.1](#)

²² Beispielsweise Zeitraum zwischen Eingang eines Schlichtungsgesuchs und Ansetzung des Schlichtungster- mins (a) und Zeitraum zwischen Ansetzung des Schlichtungstermins und Durchführung des Schlichtungster- mins (b). Mit der Zeit lassen sich dann auch Sollwerte festlegen, beispielsweise für a ein Wert ≤ 3 Tage, für b ein Wert ≤ 30 Tage.

²³ Der Verfasser ist gerne bereit, diese Thematik einmal breit zu erörtern. Er war an den meisten bisherigen Ge- schäftslaststudien in der Schweiz in leitender Funktion beteiligt. Es wird insbesondere verwiesen auf AN- DREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER/HANSPETER USTER/DANIELA WINKLER, Geschäftslast sowie Aufbau- und Ablauforganisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft im Kanton Basel-Stadt, Schlussbericht vom

Eine andere Möglichkeit, die Aufsichtstätigkeit zu entlasten wäre die *Zertifizierung* der beaufichtigten Justizbehörden nach Grundsätzen bestimmter Normen und Labels von Managementsystemen. Die Aufsichtsbehörde müsste dann für einen grossen Teil der Verwaltungstätigkeit einer Justizbehörde nur noch prüfen, ob die Zertifizierung bzw. periodische Re-Zertifizierung erfolgt ist. Allerdings scheint eine Zertifizierung nach ISO 9001 für Justizbehörden nicht unbedingt geeignet und ein Qualitätslabel für Justizbehörden besteht noch nicht. Bei 11 Regionalgerichten bzw. 11 Vermittlungsämtern und Schlichtungsbehörden in Mietsachen wäre allerdings zu überlegen, ob sich die Schaffung von Organisationshandbüchern mit vorgeschriebenen standardisierten Gerichtsverwaltungsprozessen allenfalls lohnen würde.

Solche weiteren Massnahmen erfordern aber keine Festlegung auf Gesetzesstufe (GOG). Es wird empfohlen – abgesehen von einer ersten Überprüfung der Statistiken – solche weiteren Massnahmen nachgelagert zum Fusionsprozess von Kantons- und Verwaltungsgericht an die Hand zu nehmen, um den ohnehin schon anspruchsvollen Organisationsentwicklungsprozess hin zum Obergericht nicht zu überlasten.

15. April 2021/D. Kettiger

15. Januar 2015, https://www.kettiger.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Downloads/BS_Justiz_Schlussbericht_def_150212.pdf.