

Evaluation der neuen Bundesrechtspflege

Werner Bussmann¹ | *Die neue Bundesrechtspflege ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Das Bundesamt für Justiz hat im Mai 2007, sekundiert durch ein Postulat des Ständerats, eine Evaluation der Reform eingeleitet. Es wurde dabei unterstützt durch eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung, der eidgenössischen und kantonalen Gerichte sowie der Wissenschaft. Der langfristig geplante, frühzeitig kommunizierte und auf sechs Jahre angelegte Evaluationsprozess wurde Ende 2013 mit einem Bericht des Bundesrates über die Gesamtergebnisse der Evaluation abgeschlossen. Gestützt darauf hat der Bundesrat eine Optimierung der insgesamt erfolgreichen Reform beschlossen. Im vorliegenden Beitrag werden die Herausforderungen des Evaluationsprojekts beleuchtet und es werden Schlussfolgerungen für die Überprüfung legislatorischer Grossprojekte gezogen.*

Inhaltsübersicht

- 1 Evaluation von legislatorischen Grossprojekten
- 2 Ein doppelter Anstoss für die Evaluation der neuen Bundesrechtspflege
- 3 Eine Planung und Organisation des Evaluationsprojekts über sechs Jahre
- 4 Eine umfassende Wirksamkeitsstudie und eine ergänzende Untersuchung über verbleibende Rechtsschutzlücken
- 5 Ein positiver Befund über die Reform, aber Handlungsbedarf in einzelnen Bereichen
- 6 Auftrag des Bundesrates zu einer Optimierung der Reform
- 7 Herausforderungen des Evaluationsprojekts «Neue Bundesrechtspflege»
 - 7.1 Projektmanagement: Planung in einer unberechenbaren politischen Landschaft
 - 7.2 Methodisch: Wirkungsermittlung bei komplexen Reformen
 - 7.3 Evaluation der Justiz im Auftrag des Bundesrates?
 - 7.4 Insgesamt: einen Mehrwert schaffen
- 8 Schlussfolgerungen

1 Evaluation von legislatorischen Grossprojekten

Die Justizreform bzw. die neue Bundesrechtspflege, die Volksrechtsreform, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) sowie die neuen Bildungsartikel sind – nach der neuen Bundesverfassung – die legislatorischen Grossprojekte der Jahrhundertwende. Während die Volksrechtsreform² und die neuen Bildungsartikel bisher keiner Evaluation unterzogen worden sind, ist dies bei den anderen beiden Projekten anders: Zum Kernerlass der NFA, dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2), legt der Bundesrat der Bundesversammlung «alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit» vor (Art. 18 FiLaG); der erste Bericht im Jahr 2010 (Bundesrat 2010b), der zweite im Jahr 2014. Die Justizreform bzw. die neue Bundesrechtspflege wurde in den Jahren 2008 bis 2013 einer zweiphasigen Evalua-

tion unterzogen; der Bundesrat informierte über die Zwischenergebnisse mit einem Bericht vom 18. Juni 2010 (Bundesrat 2010a) und über die Gesamtergebnisse mit einem weiteren Bericht vom 30. Oktober 2013 (Bundesrat 2013). Im Folgenden wird über den Ablauf der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege berichtet und werden die damit verbundenen Herausforderungen beleuchtet.

2 Ein doppelter Anstoss für die Evaluation der neuen Bundesrechtspflege

Am 1. Januar 2007 sind das Bundesgerichtsgesetz (BGG; SR 173.110) und das Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG; SR 173.32) in Kraft getreten. Diese Erlasse bilden zusammen mit dem bereits früher in Kraft getretenen Strafgerichtsgesetz, das 2011 in das Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG; SR 173.71) integriert wurde, die Totalrevision der Bundesrechtspflege. Diese will das Bundesgericht wirksam und nachhaltig entlasten, den Rechtsschutz punktuell verbessern und die Verfahren und Rechtswege vereinfachen. Ein ganzes Bündel von gesetzlichen Massnahmen dient der Verwirklichung dieser Ziele. Zu den wichtigsten gehören die Einführung der Einheitsbeschwerde und der Ausbau der gerichtlichen Vorinstanzen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene, namentlich die Errichtung des Bundesverwaltungsgerichts.

Der Anstoss zur Evaluation dieser Massnahmen ging parallel von der Bundesverwaltung und von der Bundesversammlung aus. Im Frühjahr 2007 hat das Bundesamt für Justiz (BJ) aufgrund der grossen Bedeutung der Reform erste Schritte für die Vorbereitung einer Wirkungsanalyse der neuen Bundesrechtspflege eingeleitet. Wenig später und unabhängig davon hat Ständerat Thomas Pfisterer mit dem Postulat 07.3420 vom 21. Juni 2007 den Bundesrat eingeladen, die Neuordnung von Justiz und Bundesrechtspflege auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, die nötigen Massnahmen vorzuschlagen, den Gerichten Gelegenheit zu eigenen Schlussfolgerungen zu geben und dem Parlament Bericht zu erstatten. Der Ständerat hat das Postulat am 26. September 2007 überwiesen. Der Bundesrat hatte Annahme beantragt.

3 Eine Planung und Organisation des Evaluationsprojekts über sechs Jahre

Zuständig für die Evaluation der neuen Bundesrechtspflege war das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beziehungsweise das BJ. Es wollte die Hauptakteure möglichst frühzeitig in das Projekt einbeziehen und setzte bereits in der Konzeptphase (Mai 2007) eine beratende Begleitgruppe ein. Diese umfasste Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung, der eidgenössischen und kantonalen Gerichte sowie der Wissenschaft.³ Die Begleitgruppe wirkte an der Erarbeitung des Konzepts und des Pflichtenhefts sowie an der Auswahl der externen Arbeitsgruppen mit, denen die Durchführung der Evaluation übertra-

gen wurde. Sie begleitete den Fortschritt der Arbeiten und überprüfte die Zwischen- und Schlussberichte. Unterstützt wurden die Arbeiten durch ein BJ-interne Projektteam⁴.

Der Organisation lag eine Planung der Evaluation über sechs Jahre zugrunde. Mit einer Medienmitteilung orientierte das BJ am 3. Juli 2007 über die bevorstehende Evaluation. Im Pflichtenheft der Evaluation wurden 2008 die Meilensteine für das Projekt gelegt. In einem ersten Schritt sollte «mit einem bis zwei kurzen Zwischenberichten des Bundesamts für Justiz über den Stand der Umsetzung» der Reform informiert werden; ca. 2013 sollte «in einem Schlussbericht des Bundesrats an die Bundesversammlung eine Bilanz der Bundesrechtspflegereform gezogen und allenfalls auch aufgezeigt werden, wo sich gesetzgeberische Verbesserungen aufdrängen» (Bundesamt für Justiz 2008).

4 Eine umfassende Wirksamkeitsstudie und eine ergänzende Untersuchung über verbleibende Rechtsschutzlücken

Im November 2008, nach einer breiten Ausschreibung und einer sorgfältigen Auswertung der eingegangenen Offerten, beauftragte das BJ zwei externe Arbeitsgruppen mit der Durchführung der Evaluation:

1. Eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus dem Kompetenzzentrum für Public Management (kpm) der Universität Bern (Andreas Lienhard), Interface Politikstudien Luzern (Stefan Rieder) und der Universität Zürich (Martin Killias), erstellte eine *umfassende Wirksamkeitsstudie*.⁵ Untersucht wurde folgende Frage: Inwieweit haben die mit der Revision eingeführten Massnahmen beigetragen zur Erreichung der Reformziele, d. h. zur Entlastung des Bundesgerichts, zur Verbesserung des Rechtsschutzes und zur Vereinfachung der Verfahren (*Soll-Ist-Vergleich*). Die Arbeitsgruppe wählte verschiedene methodische Zugänge, um verlässliche Aussagen machen zu können. Ausgewertet wurden Dokumente zur Revision der Bundesrechtspflege (insbesondere Gesetzesmaterialien, wissenschaftliche Publikationen, Jahresberichte der eidgenössischen und kantonalen Gerichte) sowie Statistiken des Bundesgerichts für die Jahre 2002 bis 2011. In den Jahren 2009 und 2011 wurden insgesamt 53 persönliche qualitative Interviews mit Richterinnen und Richtern sowie anderen Mitarbeitenden des Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts, mit Anwältinnen und Anwälten, mit Präsidentinnen und Präsidenten ausgewählter oberer kantonalen Gerichte (nur 2009) sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung (nur 2009) durchgeführt. Parallel dazu wurden 2009 und 2011 elf quantitative Online-Befragungen realisiert. Darin einbezogen wurden alle Mitarbeitenden des

Bundesgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesstrafgerichts sowie Anwältinnen und Anwälte mit mehr als fünf Fällen vor dem Bundesgericht. Mitarbeitende der oberen kantonalen Gerichte, Bundesverwaltungsstellen und Verantwortliche beschwerdeberechtigter Organisationen wurden nur 2009 befragt. Mit den Erhebungen zu zwei Zeitpunkten war ein Längsschnittvergleich möglich (*Vorher-nachher-Vergleich*). Schliesslich wurde eine qualitative Analyse von ausgewählten Urteilen des Bundesgerichts durchgeführt. Die Resultate der Untersuchungen sind in zwei Zwischenberichten (Lienhard et al. 2010, Lienhard et al. 2012), der zweite mit einem Anhang zur Urteilsanalyse (Experten 2012), und einem zusammenfassenden Schlussbericht (Lienhard et al. 2013) dargestellt.

2. Ergänzend dazu erstellte ein Projektteam der Universität Zürich eine *Studie über Rechtsschutzlücken* (Uhlmann/Biaggini 2013). Das Projektteam untersuchte anhand juristischer Literatur und Praxis, politischer Vorstösse sowie empirischer Daten aus Befragungen, ob nach der Revision der Bundesrechtspflege noch Rechtsschutzbegrenzungen bestehen, die sich sachlich nicht rechtfertigen lassen. Die Anforderungen an den Rechtsschutz ergeben sich nach den Autoren dabei aus dem Verfassungsrecht (Art. 29 ff., Art. 188 ff. BV). Dieses fordert primär individuellen, richterlichen und effektiven Rechtsschutz. Rechtsschutzbegrenzungen können aus Gründen der Gewaltenteilung, des Föderalismus, der Justiziabilität, der Praktikabilität, der Entlastung der Gerichte oder der Banalität der betreffenden Rechtsstreitigkeit gerechtfertigt sein. Die Autoren beurteilten anhand dieser Kriterien Rechtsschutzbegrenzungen in verschiedenen Sachbereichen.

5 Ein positiver Befund über die Reform, aber Handlungsbedarf in einzelnen Bereichen

Die *umfassende Wirksamkeitsstudie* (Lienhard et al. 2013, 3 f., 10 ff.) kommt insgesamt zu einem positiven Befund. Die Reform der Bundesrechtspflege habe die ihr vom Gesetzgeber vorgegebenen Möglichkeiten umgesetzt und die untersuchten Massnahmen hätten einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der drei Ziele der Reform geleistet:

- Das Bundesgericht ist unter anderem durch organisatorische Veränderungen, die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht entlastet worden. Die Entlastung wurde indes durch andere, von der Revision unabhängige Entwicklungen überlagert und teilweise kompensiert, so etwa durch die Inkraftsetzung der eidgenössischen Straf- und der eidgenössischen Zivilprozessordnung. Dies hat dazu geführt, dass das Bundesgericht nach wie vor stark belastet ist.

- Die Beurteilung der anvisierten Verbesserung des Rechtsschutzes fällt differenziert aus. Mehrere Massnahmen, namentlich die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und die Einheitsbeschwerde, haben den Rechtsschutz erhöht. Andere Massnahmen, insbesondere die Beschränkung der Kognition im Sozialversicherungsrecht, haben ihn hingegen eingeschränkt. Die Einschränkung des Rechtsschutzes in einzelnen Bereichen war indessen vom Gesetzgeber so vorgesehen und auch eine Konsequenz der geforderten Entlastung des Bundesgerichts.
- Das dritte Reformziel, die Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen, wurde weitgehend erreicht. Dazu beigetragen haben namentlich die Schaffung des Bundesverwaltungsgerichts und die Einführung der Einheitsbeschwerde.

Die Analyse der Daten im Längsschnittvergleich zeigt zudem, dass sich die positiven Effekte der Reform zwischen 2009 und 2011 verstärkt haben und dass die Resultate stabil sind. Es sind kaum unerwartete Nebeneffekte aufgetreten.

Die Qualität der Urteile des Bundesgerichts hat sich zwar nur geringfügig, aber positiv im Sinne der Revision entwickelt.

Die Studie über *Rechtsschutzlücken* bestätigt im Schlussbericht den Befund des Zwischenberichts vom Januar 2010, dass die neue Bundesrechtspflege keine eklatanten Rechtsschutzlücken offen gelassen oder gar geschaffen habe. Die Autoren (Uhlmann/Biaggini 2013, 68 f.) sehen aber in ausgewählten Bereichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

6 Auftrag des Bundesrates zu einer Optimierung der Reform

Der *Bundesrat* (2013) kam gestützt auf die Analysen der beiden externen Arbeitsgruppen in seinem Bericht über die Gesamtergebnisse der Evaluation zum Schluss, dass die Totalrevision der Bundesrechtspflege zu einem grossen Teil gelungen sei, dass jedoch zwei Probleme auch nach der Reform bestehen blieben: Erstens sei das Bundesgericht nach einem zeitweisen Rückgang (nach Inkrafttreten der Reform) in neuester Zeit wieder mit mehr Eingängen konfrontiert; zudem erachtet sich das Bundesgericht teilweise als falsch belastet (zu viele unbedeutende Fälle auf der einen Seite, nicht alle grundlegenden Fälle auf der anderen Seite). Zweitens bestünden in einigen Bereichen noch Rechtsschutzlücken (Bundesrat 2013, Ziff. 4.1). Der Bundesrat hat deshalb das EJPD beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten, um diese Probleme anzupacken. Aufgrund von Empfehlungen der externen Arbeitsgruppen und von Diskussionen in der Begleitgruppe werden namentlich folgende Änderungen von Rechtspflegebestimmungen anvisiert (Bundesrat 2013, Ziff. 4.5):

- Überarbeitung des Katalogs von Sachgebieten, in denen die (ordentliche) Beschwerde an das Bundesgericht nicht zulässig ist (insbesondere Art. 83 BGG);
- übersichtlichere Regelung und punktueller Ausbau des Rechtsschutzes gegenüber Verfügungen des Bundesrates und der Bundesversammlung;
- besserer Rechtsschutz in eidgenössischen Stimmrechtssachen;
- grundsätzliche Abschaffung der Angemessenheitsprüfung des Bundesverwaltungsgerichts; für ausgewählte Bereiche soll die volle Ermessensprüfung aber beibehalten werden;
- Behebung von bekannten Systemwidrigkeiten (z. B. Aufhebung der freien Sachverhaltskontrolle des Bundesgerichts bei Geldleistungen der Unfall- und Militärversicherung).

Der Bundesrat hat am 30. Oktober 2013 dem EJPD den Auftrag erteilt, ihm bis spätestens Ende 2015 eine Vernehmlassungsvorlage zu den beabsichtigten Gesetzesänderungen zu unterbreiten.

Die Rechtskommission des Ständerates hat am 3. Juli 2014 vom Bericht des Bundesrates Kenntnis genommen; mehrere Mitglieder der Kommission zeigten sich zufrieden mit dem Bericht und dessen Schlussfolgerungen.

7 Herausforderungen des Evaluationsprojekts «neue Bundesrechtspflege»

7.1 Projektmanagement: Planung in einer unberechenbaren politischen Landschaft

Die erste Herausforderung lag im Projektmanagement: War eine Planung des Evaluationsvorhabens über sechs Jahre machbar? Würde der Zeitplan eingehalten werden können oder würden die Unwägbarkeiten des Politikbetriebs die Planung über den Haufen werfen?

Im Rückblick hat sich die langfristige Planung bewährt. Die Studien wurden in der geplanten Abfolge und im geplanten Umfang durchgeführt. Das vorgesehene Kostendach wurde eingehalten. Leichte Änderungen gab es bei den empirischen Studien der zweiten Etappe; diese wurden zeitlich unmittelbar vor den Schlussbericht gelegt und ihr Umfang wurde leicht reduziert.

Mit der frühzeitigen Ankündigung der Evaluation im Rahmen einer Medienmitteilung des BJ vom 3. Juli 2007 (Bundesamt für Justiz 2007) wurde den beteiligten Akteuren das Signal gegeben, dass ein systematisches Ermitteln der Wirkungen der neuen Bundesrechtspflege vorgesehen war. Damit waren namentlich auch die eidgenössischen Räte anvisiert. Seit mehreren Jahren ist nämlich eine Beschleunigung des Politikbetriebs zu beobachten: Nach wichtigen Parlamentsentscheiden versuchen die in den parlamentarischen Beratungen unterlegenen Gruppen schon bald, mit Vorstössen und parlamentarischen Initiativen das Thema neu zu lancieren und die ihnen unliebsamen Entscheide umzustossen.

Damit stellt sich die Frage, ob es mit der Ankündigung der Evaluation gelungen ist, Änderungen der Bundesrechtspflege so lange zu verhindern, bis die Resultate der Evaluation vorlagen.

Bei der Bundesrechtspflege hielten sich die politischen Vorstösse nach ihrem Inkrafttreten in Grenzen. 2010 reichte Ständerat Janiak die Motion 10.3054 ein, die den «Weiterzug von Urteilen des Bundesverwaltungsgerichtes an das Bundesgericht in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung auch im Bereich des öffentlichen Rechts» verlangte. Der Bundesrat beantragte in der Folge die Annahme der Motion, wies in seiner Stellungnahme aber darauf hin, dass «bei deren Umsetzung insbesondere auch die Zwischenergebnisse der ... Evaluation einzubeziehen [seien]». Eine zweite Motion Janiak (10.3138 «Erweiterung der Kognition des Bundesgerichtes bei Beschwerden gegen Urteile der Strafkammer des Bundesstrafgerichtes») wurde ebenfalls angenommen, nachdem der Bundesrat deren Annahme beantragt hatte. Gleichzeitig hatte der Bundesrat darauf hingewiesen, die Umsetzung der Motion könne mit zusätzlichen Belastungen des Bundesgerichts verbunden sein. Damit wurde mit dem Entscheid nicht bis zum Vorliegen der Evaluation zugewartet. Allerdings wird damit die neue Bundesrechtspflege nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Die Ankündigung einer Evaluation und deren zielstrebige Durchführung helfen somit nicht in allen Fällen, Erlassänderungen durch die Bundesversammlung während der Laufzeit der Evaluation vollständig zu verhindern. Gemäss dem Resultat einer Studie von grösseren Gesetzesevaluationen funktionierte diese Strategie bei Gesetzesevaluationen in neun von fünfzehn Fällen (Bussmann 2014, 11–12). In den sechs übrigen Fällen traf indessen das Parlament Entscheide, bevor die Resultate der Evaluation vorlagen. Wir heben zwei Fälle hervor, in denen dies nicht gelang:

- Die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT StGB) wurde wie die neue Bundesrechtspflege auf den 1. Januar 2007 in Kraft gesetzt. 2008 wurde der Bundesrat mit dem Postulat Sommaruga Carlo (08.3381 «Evaluation des Tagessatzsystems im Strafgesetzbuch») beauftragt, einen Bericht über die Auswirkungen des Tagessatzsystems vorzulegen; die Auswirkungen sollten über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren beobachtet werden. Dies hinderte die Bundesversammlung aber nicht, bereits in der Frühjahrsession 2009 neun Motionen anzunehmen, die Änderungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes verlangten. Parallel zum Abschluss der Evaluation der Wirksamkeit des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (Econcept 2012) und des Jugendstrafrechts (Urwyler/ Nett 2012) legte der Bundesrat – in Erfüllung der vorher erwähnten Motionen – die Botschaft vom 4. April 2012 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (BB1 2012 4721) vor.

- Auch während der Laufzeit der auf den Zeitraum 2007 bis 2016 geplanten Evaluation des am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Transplantationsgesetzes (SR 810.21) verlangten die eidgenössischen Räte Änderungen (Motion Maury Pasquier vom 24.9.2008; 08.3519 «Änderung des Transplantationsgesetzes»), die ihnen der Bundesrat mit seiner Botschaft vom 8. März 2013 zur Änderung des Transplantationsgesetzes (BBl 2013 2317) vorlegte.

Die sorgfältige Planung und medienwirksame Ankündigung einer auf mehrere Jahre angelegten Evaluation kann somit nicht in jedem Fall verhindern, dass das Parlament vorzeitig Änderungen vornimmt. Aber sie kann die Chancen verbessern, dass das Parlament nicht Hüftschüsse auf unsicherer Erfahrungsgrundlage vornimmt. Voraussetzung ist allerdings, dass die Reform nicht mit (scheinbaren) Problemen und Missständen verbunden ist, die in den Medien und in der Öffentlichkeit eingehend angeprangert werden.⁶

7.2 Methodisch: Wirkungsermittlung bei komplexen Reformen

Eine der grossen Herausforderungen der Wirkungsanalyse der neuen Bundesrechtspflege war die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes: zahlreiche Akteure, mehrere Gesetze, ein ganzes Bündel von Massnahmen, die gestaffelt in Kraft traten und nicht isoliert untersucht werden konnten, sowie inhärente Zielkonflikte. Die Auswirkungen der neuen Bundesrechtspflege wurden zudem durch die Effekte anderer Gesetzesreformen überlagert. Einzelne Elemente der neuen Rechtspflege waren bereits 2001 im Rahmen der sog. Effizienzvorlage eingeführt worden. 2007 trat parallel zur neuen Bundesrechtspflege die Revision des AT StGB in Kraft und im Januar 2011 die eidgenössische Straf- und die eidgenössische Zivilprozessordnung. Alle diese Vorlagen gehörten zwar nicht zum Gegenstand der Evaluation, hatten aber ebenfalls Auswirkungen auf die Organisation und Belastung der Gerichte sowie auf die Verfahren und Rechtswege.

Zur komplexen Untersuchungsanlage trugen auch die besonderen Steuerungsmechanismen der Justiz bei. Während die Exekutive zwar durch ein Kollegialorgan geleitet, aber insgesamt grundsätzlich hierarchisch gesteuert wird, stehen bei der Justiz die Selbstorganisation der Gerichte und die Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter im Vordergrund. Die Gerichte verfügen über Spielräume bei der Interpretation der Rechtsbestimmungen, die ihre Organisation und ihre Verfahren betreffen. Gerichte und Rechtssuchende interagieren in komplexer Art und Weise: Die Rechtsprechung der Gerichte beeinflusst die Beurteilung der Chancen auf eine Gutheissung der Beschwerde durch Rechtssuchende und damit den Entscheid, ob ein Rechtsmittel ergriffen werden soll. Umgekehrt hat der Grad der Nutzung der Rechtsmittel durch die Bevölkerung auch Auswir-

kungen auf die Belastung der Gerichte, die eine allfällige Überbelastung durch Änderungen ihrer Praxis auffangen können.

Die beschriebene Komplexität und die schwierige Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes erschwerten die Ermittlungen der Wirkungen durch einen Längsschnittvergleich, d. h. einen Vergleich der Situation vor und nach dem Inkrafttreten der neuen Bundesrechtspflege. Namentlich wegen der erwähnten, in der Untersuchungsperiode 2002 bis 2011 parallel zur Reform der Bundesrechtspflege durchgeführten weiteren Änderungen bestand die Gefahr, dass die Ergebnisse verzerrt und der Effekt der Reform über- oder unterschätzt würde.

Diesen Gefahren begegneten Lienhart et al. (2010, 2012, 2013) wie folgt: Bei den qualitativen und quantitativen Befragungen von Mitarbeitenden der eidgenössischen Gerichte, Anwältinnen und Anwälten sowie weiteren Akteuren (s. Ziff. 4) wurde immer nach den Auswirkungen der neuen Bundesrechtspflege gefragt, somit nach den Nettoeffekten der Reform. Und bei den Datenanalysen (Lienhard et al. 2012, 68–128) wurde eine möglichst detaillierte Analyse der Beschwerden bei sieben höheren kantonalen Gerichten, beim Bundesstrafgericht, beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesgericht vorgenommen. Durch Betrachtung der einzelnen Komponenten der Gerichtsfälle (Strafrecht, Zivilrecht, öffentliches Recht) konnten Querbezüge zwischen den Beschwerdearten ermittelt und mögliche Einflüsse (z. B. paralleles Inkrafttreten von neuer Bundesrechtspflege und AT-StGB-Revision mit Klärungsbedarf von damit verbundenen Rechtsfragen durch Gerichte) isoliert werden. Durch Anwendung mehrerer Zugänge und Methoden (insbesondere qualitative und quantitative Befragungen unterschiedlicher Akteure sowie Datenanalysen der Beschwerden vor den Gerichten) konnten gewisse Wirkungen der Reform, beispielsweise die Entlastung des Bundesgerichts, besser nachgewiesen werden, als wenn eine Methode allein angewendet worden wäre.

Die Abgrenzung der Nettoeffekte der neuen Bundesrechtspflege von anderen Einflüssen ist nicht einfach zu vollziehen. Dies zeigte sich beispielsweise im Rahmen der Beratungen der Begleitgruppe (s. Ziff. 3). Lag das Ziel der Evaluati-onsteams darin, den Nettoeffekt der Reform der Bundesrechtspflege zu ermitteln, so lag umgekehrt den Vertreterinnen und Vertretern des Bundesgerichts daran, festzuhalten, dass das Ausmass der Belastung in den letzten Jahren ihren Erwartungen und Zielen nicht ausreichend entspricht. Für sie ist somit der Bruttoeffekt entscheidend – namentlich auch im Hinblick auf den Optimierungsbedarf.

7.3 Evaluation der Justiz im Auftrag des Bundesrates?

Die dritte Herausforderung der Evaluation lag im Verhältnis der beiden Gewalten Exekutive und Justiz. Der Entscheid zu evaluieren war von der Exekutive, die auch für die Vorbereitung der Gesetzgebung im Justizbereich zuständig ist, und parallel vom Parlament gefällt worden (s. Ziff. 2). Von der Evaluation als Organisationen betroffen waren indessen die Gerichte.

Aufgrund dieser Herausforderungen war klar, dass die Gerichte massgeblich am Prozess zur Steuerung der Evaluation zu beteiligen waren. Die Richterinnen und Richter bzw. die Gerichtssekretärinnen und -sekretäre waren zudem massgebliche Akteure, deren Ansichten und Beurteilungen im Rahmen der Evaluationsarbeiten eingehend einzubeziehen waren.

Insgesamt verlief der Evaluationsprozess in diesem an sich schwierigen Gewaltengefüge konstruktiv und problemlos. Die Gerichte hatten keine Berührungsängste mit dem für sie ungewohnten Instrument «Evaluation» und arbeiteten im Rahmen der Begleitgruppe (s. Ziff. 3) konstruktiv bei der Steuerung der Evaluation mit. Abgesehen von einer Verzögerung bei der Bereitstellung von Daten verlief auch der Evaluationsprozess reibungslos. Die Gerichte engagieren sich zurzeit im Rahmen der Umsetzung der Evaluationsergebnisse.

Es ist zu hoffen, dass im Rahmen der vorliegenden Evaluation auch im Justizbereich ein Verständnis für die Möglichkeiten von Evaluationen geschaffen werden konnte und dass die Gerichte sich dieses Instrument «aneignen» und für ihre Arbeiten einzusetzen beginnen.

7.4 Insgesamt: einen Mehrwert schaffen

Nach den Evaluationsstandards der SEVAL (Widmer et al. 2000, 7) bringen Evaluationen «Informationen mit einem Wert hervor, der die eingesetzten Mittel rechtfertigt». Dies bedeutet gemäss Kommentar des entsprechenden Standards D3, dass eine Evaluation dann kostenwirksam ist, «wenn der zu erwartende Nutzen gleich gross oder grösser als ihre Kosten ist» (ebenda).

Konnte mit der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege ein Nutzen geschaffen werden, der die Kosten der Evaluation übersteigt?

Die Kosten der beiden externen Mandate sowie der Begleitgruppe der Evaluation betragen 438 000 Franken. Dazu kamen verwaltungsinterne Aufwendungen in ähnlich hohem Umfang für die Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der Aufträge. Die Kosten betragen somit insgesamt rund 800 000 Franken. Der relativ hohe Betrag ist namentlich auf die folgenden Faktoren zurückzuführen: ein komplexes Bündel zu untersuchender Massnahmen, empirische Untersuchungen über zwei Etappen, zwei Evaluationsteams und in einem der beiden Evaluationsteams eine intensive Zusammenarbeit von

Juristinnen und Juristen und Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern.

Setzt man die Gesamtkosten in Relation zu den jährlichen Kosten der untersuchten drei eidgenössischen Gerichte (ohne Bundespatentgericht) von rund 170 Millionen Franken, dann scheint der Betrag allerdings nicht übermässig hoch. Das allein reicht aber nicht, um die Aufwendungen zu rechtfertigen. Konnte mit der Evaluation ein wirklicher Mehrwert geschaffen werden?

Die Ankündigung der Evaluation im Juli 2007 – mehr als ein Jahr vor ihrem eigentlichen Beginn und mehr als sechs Jahre vor ihrem Abschluss – verschaffte der Reform der neuen Bundesrechtspflege eine *Schonfrist*. Verschiedene Anfangsprobleme, namentlich Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht um die Wahrnehmung der Aufsicht konnten bewältigt werden, ohne dass sich die eidgenössischen Räte einmischten. Mit anderen Worten half die frühe Ankündigung und die relativ rasche Lancierung der Evaluation zu vermeiden, dass das Parlament aufgrund anekdotischer Evidenz über Mängel der Reform intervenierte bzw. verfrühte Entscheide traf.

Dass die neue Bundesrechtspflege insgesamt ein Erfolg ist, gleichzeitig aber nicht alle Ziele vollumfänglich erreicht wurden, hätte möglicherweise auch mit einem einfacheren und kostengünstigeren Verfahren, z. B. einer Befragung von Schlüsselakteuren bei den eidgenössischen Gerichten, ermittelt werden können. Der Mehrwert der Evaluation lag v. a. in der breiten wissenschaftlichen Abstützung der entsprechenden Befunde durch zwei zeitlich gestaffelte Befragungen (2009, 2011) mehrerer Akteurguppen, insbesondere auch der Nutzerinnen und Nutzer (bzw. deren Anwaltschaft), ergänzt durch Datenanalysen. Die Evaluation ergab plausible Erklärungen für scheinbar paradoxe Befunde: auf der einen Seite die Feststellung, das Bundesgericht sei durch die Reform entlastet worden, auf der anderen Seite die Klage, es sei nach wie vor über- und vor allem falsch belastet. Aufgrund der frühzeitigen Einsetzung einer Begleitgruppe waren die wichtigsten Handlungsträger über das Vorgehen der Evaluation und die Ergebnisse immer aus erster Hand informiert und trugen sie mit.

Die Evaluation der neuen Bundesrechtspflege zog Nutzen aus einem Nationalfondsprojekt über die verwaltungsrechtlichen Beschwerden im Zeitraum 1990 bis 2008 (Tanquerel et al. 2011; Varone et al. 2011). Sie befruchtete gleichzeitig die weitere Forschung des Justizwesens. Bei beiden Projekten zeigte sich nämlich, dass das schweizerische Gerichtswesen forschungsmässig – insbesondere auch im internationalen Vergleich – weitgehend ein schwarzer Fleck ist. Mit dem Nationalfondsprojekt «Grundlagen guten Justizmanagements in der Schweiz» (www.justizforschung.ch) wird seit Anfang Mai 2012 versucht, einen Teil der Wissenslücken zu füllen. Die an der umfassenden Wirkungsstudie und der Stu-

die über Rechtsschutzlücken beteiligten Institutionen sind massgeblich an diesem Forschungsprojekt beteiligt. Zwischen der vorliegenden Evaluation und der Forschung ergaben sich somit Synergien.

8 Schlussfolgerungen

Soll man legislatorische Grossprojekte evaluieren? Wie soll man sie evaluieren? Die hier vorgestellte, langfristig geplante und tatkräftig vorangetriebene zweiphasige Evaluation der neuen Bundesrechtspflege zeigt, dass damit der Reform eine Schonfrist gegeben und dass danach auf ausreichender Wissensgrundlage eine Optimierung angestrebt werden kann. Die anspruchsvolle Konstellation der Evaluation mit Blick auf die beteiligten Gewalten (Justiz, Exekutive und Parlament) erwies sich nicht als Hindernis für eine erfolgreiche Realisierung der Evaluation. Auch in anderen Bereichen mit starker Autonomie (z. B. Hochschulen, Forschung, Gesundheitswesen) gibt es für Evaluationen nicht unüberwindbare Schwierigkeiten.

In der Periodizität und der Verknüpfung mit Entscheidungsprozessen noch weiter als die neue Bundesrechtspflege geht die hier nicht näher vorgestellte Wirksamkeitsanalyse der NFA, die im Vierjahresrhythmus erfolgt und die durch eine Sektion der Eidgenössischen Finanzverwaltung und durch zwei Fachgruppen (FG Wirksamkeitsbericht und FG Qualitätssicherung) unterstützt wird.

Beide Reformprojekte waren bzw. sind mit einem beträchtlichen finanziellen und vor allem personellen Aufwand verbunden. Beide setzen erhebliches Fachwissen und intensive Zusammenarbeitsformen voraus – in der Verwaltung, aber auch bei externen Fachpersonen, die Aufträge bearbeiteten. Mit Blick auf die begrenzten Ressourcen der Verwaltung werden einzelne Beobachterinnen und Beobachter den Aufwand insgesamt für zu hoch erachten. Für eine faire Beurteilung muss man aber auch die Risiken berücksichtigen, wenn auf eine Überprüfung der Umsetzung und der Wirkungen eines grossen Reformprojekts verzichtet wird: Es können sich nämlich unerwartet politische Konstellationen ergeben, die den Erfolg des Reformprojekts in Frage stellen bzw. Entscheide erzwingen, die ohne ausreichende Wissensgrundlagen gefällt werden müssen. Man kann sich durchaus fragen, ob es nicht Sinn gemacht hätte (bzw. weiterhin Sinn machen würde), die anderen beiden grossen Reformprojekte neben der neuen Bundesrechtspflege und der NFA, nämlich die Volksrechtsreform und die Bildungsartikel (s. Ziff. 1), einer dauernden Überprüfung zu unterziehen. Die Überprüfung könnte beispielsweise im Rahmen einer Begleitgruppe und mit periodischen Berichten über den Stand der Umsetzung sowie über allfällige Probleme in den beiden Bereichen erfolgen.

Berücksichtigt man die Unterschiedlichkeit des Evaluationsdispositivs der NFA (wiederkehrend) bzw. der neuen Bundesrechtspflege (etappiert, nach dem Inkrafttreten) dann wird es für legislatorische Grossprojekte keine Standardlösungen geben. Minimale Anforderungen an die Wirkungsermittlung sind allerdings die folgenden:

- Spätestens zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Massnahme liegt ein Konzept für die Überprüfung der Umsetzung und der Wirksamkeit vor. Dieses legt fest, wie die entsprechende Projektorganisation (für Umsetzung und Wirkungsanalyse zuständige Facheinheit, ggf. Begleitgruppe) ausgestaltet ist und auf welchen Grundlagen (Statistiken, Studien, Expertengruppen, Evaluationen) die Überprüfungen erfolgen.
- Das Konzept für die Überprüfung der Umsetzung und der Wirksamkeit der neuen bzw. geänderten Erlasse wird den Medien und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht oder gar aktiv kommuniziert.
- Die Öffentlichkeit wird periodisch (jährlich, in grösserem zeitlichem Abstand) über den Stand der Umsetzung und die Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfung informiert. Treten Abweichungen zwischen den ursprünglichen Zielen und den effektiven Wirkungen zutage, wird mitgeteilt, wie diese Diskrepanzen behoben werden sollen.

Mit solchen Massnahmen kann Vertrauen in die Umsetzung von legislatorischen Grossprojekten geschaffen werden. Allfällige Mängel bei der Umsetzung und der Zielerreichung zusammen mit den zu treffenden Korrekturmassnahmen sollten den Medien und der Öffentlichkeit aktiv kommuniziert werden. Es wäre irrig anzunehmen, sie würden von den betroffenen Kreisen und der Öffentlichkeit nicht bemerkt. Ein Ignorieren von Fehlentwicklungen kann sich angesichts eines aktiven und fordernden Parlaments und einer unberechenbaren direkten Demokratie für die Behörden unvorteilhaft auswirken.

*Werner Bussmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Justiz,
E-Mail: werner.bussmann@bj.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Ich danke Esther Tophinke für wertvolle Hinweise. Ich habe mit ihrem Einverständnis in den Ziffern 4-6 einzelne Passagen ihres Beitrags in der Richterzeitung (Tophinke 2013) übernommen.
- 2 Von den vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. November 1996 zur Reform der Bundesverfassung vorgeschlagenen Änderungen der Volksrechte (BBl 1996 I 443 ff.) wurde nur ein Teil verwirklicht. Die Reform wurde somit nicht vollständig umgesetzt.
- 3 Der Begleitgruppe gehörten folgende Personen an: Luzius Mader (Bundesamt für Justiz, Vorsitz), Susanne Leuzinger (Bundesgericht, bis 2010), Gilbert Kolly (Bundesgericht, ab 2011), Paul Tschümperlin (Bundesgericht), Philippe Weissenberger (Bundesverwaltungsgericht, bis 2011), Elena Avenati-Carpani (Bundesverwaltungsgericht, bis 2011), Markus Metz (Bundesverwaltungsgericht, ab 2012), Michael Beusch (Bundesverwaltungsgericht, ab 2012), Daniel Kipfer Fasciati (Bundesstrafgericht), Patrick Guidon (Bundesstrafgericht, bis 2010), Klaus Schneider (Bundesstrafgericht, 2011) Ruth Herzog (Verwaltungsgericht Kanton Bern), Arnold Marti (Obergericht Kanton Schaffhausen), Regina Kiener (Universität Zürich), Thierry Tanquerel (Universität Genf).
- 4 Bestehend aus Werner Bussmann, Philippe Gerber, Marino Leber, Esther Tophinke.
- 5 Die Evaluationsarbeiten wurden durch ein Expertengremium unterstützt, dem folgende Personen angehörten: Walter Kälin, Frédéric Varone, Ueli Kieser, Jolanta Kren Kostkiewicz, Miriam Lendfers, Peter Ludwig, Alexander Markus, Fabio Righetti.
- 6 Bei der AT-StGB-Reform gab es schon bald nach Inkrafttreten der Reform Kritik gegen die bedingte Geldstrafe und die bedingte gemeinnützige Arbeit, die beide als Strafen ohne das nötige Abschreckungspotenzial beurteilt wurden. Beim Transplantationsgesetz wurde wie bereits erwähnt von den eidg. Räten die Motion Maury Pasquier (08.3519 «Änderung des Transplantationsgesetzes») angenommen, die eine Gleichbehandlung der Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit Personen mit Wohnsitz in der Schweiz verlangte. Dem Ruf nach einer Erhöhung der Anzahl verfügbarer Organe zu Transplantationszwecken (verbunden mit der Kritik an Ungleichheiten zwischen Spitälern) kam der Bundesrat mit der Veröffentlichung eines Berichts des Bundesamts für Gesundheit «Prüfung von Massnahmen zur Erhöhung der Anzahl verfügbarer Organe zu Transplantationszwecken in der Schweiz» nach.
- 7 Vgl. Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, Bern 2013, Rz. 312–320 (https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html). Die entsprechenden Anforderungen gelten für alle Erlasse. Für gesetzgeberische Grossprojekte sind indessen erhöhte Anstrengungen sinnvoll.

Literaturverzeichnis

- * = abrufbar auf www.bj.admin.ch > Staat & Bürger > Wirksamkeitsüberprüfung / Evaluation
- * Bundesamt für Justiz 2007, Medienmitteilung «BJ überprüft die Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege», 03.07.2007.
- * Bundesamt für Justiz 2008, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege. Pflichtenheft.
- * Bundesrat 2010a, Bericht vom 18. Juni 2010 über Zwischenergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege (BBl 2010 4837).
- Bundesrat 2010b, Bericht vom 24. November 2010 über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011 (www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1855/Vorlage1.pdf).
- * Bundesrat 2013, Bericht vom 30. Oktober 2013 über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege (BBl 2013 9077).
- Bussmann Werner 2014. What happens after a law gets evaluated? The interplay between the program managers, the executive and the parliament. Papier für die 5th Biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference, Barcelona (<http://reggov2014.ibei.org/bcn-14-papers/53-72.pdf>).
- * Econcept 2012, Evaluation der Wirksamkeit des revidierten AT-StGB. Schlussbericht erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, BJ.
- * Experten, 2012, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht II, Anhang, Berichte der Experten zur Urteilsanalyse, Bern/Zürich/Luzern.
- * Lienhard, Andreas, Rieder Stefan, Killias Martin, Schwenkel Christof, Hardegger Sophie und Odermatt Simon 2010, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht der Evaluationsphase I zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Bern/Zürich/Luzern.
- * Lienhard, Andreas, Rieder Stefan, Killias Martin, Schwenkel Christof, Nunweiler Sophie und Müller Andreas 2012. Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Zwischenbericht II zuhanden des Bundesamtes für Justiz Bern/Zürich/Luzern.
- * Lienhard, Andreas, Rieder Stefan, Killias Martin, Schwenkel Christof, Nunweiler Sophie und Müller Andreas, 2013, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Justiz, Bern/Luzern/Zürich.
- Tanquerel, Thierry, Frédéric Varone, Arun Bolkensteyn, Karin Byland, 2011, Le contentieux administratif judiciaire en Suisse: une analyse empirique, Genf/Zürich/Basel.
- Tophinke Esther 2013, Bericht über die Gesamtergebnisse der Evaluation der neuen Bundesrechtspflege, Justice – Justiz – Giustizia, Heft 4 (<http://richterzeitung.weblaw.ch/rzissues/2013/4.html>).

- *Uhlmann, Felix und Biaggini Giovanni, 2013, Rechtsschutzlücken, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Teilprojekt Rechtsschutzlücken, Schlussbericht, Zürich.
- *Urwyler, Christoph und Jochen C. Nett, 2012, Evaluation der Wirksamkeit des Jugendstrafgesetzes, Schlussbericht, Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Varone, Frédéric, Karin Byland, Thierry Tanquerel, Arun Bolkensteyn, 2011, Succès des recours au Tribunal fédéral: analyse du contentieux administratif de 1990 à 2008, LeGes 2011/1: 55 – 72.
- Widmer, Thomas, Landert Charles und Bachmann Nicole 2000, Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (www.seval.ch>Seval-Standards).

Résumé

La nouvelle organisation judiciaire fédérale est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. En mai 2007, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a lancé des travaux préparatoires en vue de son évaluation, avant même qu'un postulat du Conseil d'Etat dans ce sens soit déposé. L'OFJ a institué, dès la phase de conception, un groupe consultatif de suivi, composé de représentants de l'administration fédérale, de tribunaux fédéraux et cantonaux et des milieux scientifiques. Les résultats de l'évaluation, menée sur six ans, sont consignés dans le rapport du Conseil fédéral du 30 octobre 2013 sur les résultats de l'évaluation de la nouvelle organisation judiciaire fédérale. Si cette révision est un succès, le Conseil fédéral n'en a pas moins décidé d'en améliorer certains points. L'auteur expose les défis du projet d'évaluation et en tire des conclusions pour le contrôle des grands projets législatifs.