

Sperrfrist bis 13. Dezember 2024, 14:30 Uhr

Organisationsüberprüfung des Kantonsgerichts Nidwalden Ergebnisse der Untersuchung

Bericht zu Händen der Justizkommission des Landrats

Bolligen, 30. November 2024 (Version 4-0, final)

kettiger.ch

G:\Documents\Klienten\Kanton_NW\Justizkommission_Kantonsrat\0_Bericht\NW_KG_Organisationsueberpruefung_Bericht_4-0_241130.docx

law solutions
Advokatur
Beratung
Projektbegleitung

Daniel Kettiger
Rechtsanwalt, Mag.rer.publ.
Hühnerbühlrain 1
CH-3065 Bolligen

Fon: +41 76 373 62 73
Mail: info@kettiger.ch
Web: www.kettiger.ch

Eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Bern

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Management Summary	2
1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage / Auftrag	3
1.1.1 Summarische Beschreibung des Untersuchungsobjekts.....	3
1.1.2 Auftraggeberin	4
1.1.3 Auftrag	4
1.1.4 Fokus.....	4
1.2 Vorgehen	4
1.2.1 Methodik	4
1.2.2 Durchgeführte Untersuchungen	5
1.2.3 Informationen von Dritten.....	5
1.2.4 Feedbackrunde mit dem Gericht.....	6
1.2.5 Kooperation mit den Beteiligten	7
1.3 Vertraulichkeit	7
2. Erkenntnisse	7
2.1 Struktur	7
2.1.1 Aufbauorganisation.....	7
2.1.2 Ablauforganisation	11
2.1.3 Führungsunterstützungsprozesse/Gerichtsverwaltung.....	11
2.2 Potenzial	12
2.2.1 Personal	12
2.2.2 Räume.....	13
2.2.3 Informatik.....	14
2.2.4 Sicherheit	15
2.3 Kultur	15
2.3.1 Arbeitsklima	15
2.3.2 Führung	17
2.3.3 Interne Information/Kommunikation	18
2.4 Arbeitslast	18
2.4.1 Vorbemerkungen	18
2.4.2 Befunde aus der Untersuchung	18
2.4.3 Vergleichende Geschäftslastberechnung.....	20
2.4.4 Konsolidierte Beurteilung	21
3. Folgerungen.....	21
3.1 Handlungsbedarf.....	21
3.1.1 Vergleichende Geschäftslastberechnung.....	21
3.1.2 Handlungsbedarf mit hoher Priorität.....	22
3.1.3 Handlungsbedarf mit mittlerer Priorität.....	22
3.1.4 Handlungsbedarf mit niedriger Priorität.....	23
3.2 Empfehlungen	23
3.3 Offene Fragen/weiterer Abklärungsbedarf	23
Anhang: Liste der Interviews	25

Management Summary

Die von der Justizkommission des Landrats in Auftrag gegebene Organisationsüberprüfung ist zukunftsgerichtet. Es geht darum, Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial aus Organisationssicht aufzuzeigen.

Die Organisationsüberprüfung zeigt – Stand Ende August 2024 – auf, dass am Kantonsgericht derzeit vier hauptsächliche Probleme bestehen: eine ständige Arbeitsüberlastung und Zunahme der Arbeitslast bei gleichzeitigem personellem Unterbestand, eine Krise in der Kanzlei, die insbesondere auch durch eine ständige Unterbesetzung ausgelöst wurde und die die Gewährleistung des Gerichtsbetriebs gefährdete, ein schlechtes Arbeitsklima, das durch verschiedene Umstände erklärbar ist, sowie eine ungenügende Aktivität der Präsidentenkonferenz als vom Gesetzgeber vorgegebenes prinzipiales Führungsgremium. Zusätzlich wurde verschiedenes weiteres Optimierungspotenzial ermittelt.

Es besteht Handlungsbedarf. Der Verfasser schlägt insgesamt 23 Massnahmen vor (8 hoher Priorität, 9 mittlerer Priorität, 6 niedriger Priorität), die teilweise im Zuständigkeitsbereich des Kantonsgerichts liegen, teilweise aber auch entsprechende Budget- und Gesetzesbeschlüsse des Landrats bedingen. Als dringlichste Massnahme sollte der Kanzlei eine Fachperson beigelegt werden, welche diese in der täglichen Arbeit und im Stabilisierungsprozess begleitet und berät (z.B. im Sinne von Coaching, Supervision, o.ä.). Als substanziellste Massnahme sollte angesichts der festgestellten offensichtlichen Unterbestände der Stellenetat des Kantonsgerichts erheblich erhöht werden, um den Gerichtsbetrieb nachhaltig gewährleisten zu können. Wichtig ist es auch, rechtzeitig die finanziellen und personellen Mittel für den anstehenden Digitalisierungsprozess zur Verfügung zu stellen.

Der Verfasser empfiehlt der Justizkommission, auf der Grundlage des aufgezeigten Handlungsbedarfs mit der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts zeitnah einen gemeinsamen Massnahmenkatalog mit Finanzierungskonzept und Zeitplan zu erarbeiten (allenfalls unter Beizug des Obergerichts und externer Expertise), diesen durch die Justizkommission und die Präsidentenkonferenz des Kantonsgerichts genehmigen zu lassen und erst dann mit dem vorliegenden Untersuchungsbericht an die Öffentlichkeit zu treten.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage / Auftrag

1.1.1 Summarische Beschreibung des Untersuchungsobjekts

Das Kantonsgericht Nidwalden ist als erstinstanzliches Gericht im Kanton Nidwalden zuständig für die Beurteilung von zivil- und strafrechtlichen Streitigkeiten. Das Kantonsgericht ist auch in sogenannten nichtstreitigen Zivilverfahren zuständig, wo die gerichtliche Mitwirkung vorgeschrieben ist (z.B. Ehescheidung auf gemeinsames Begehren mit umfassender Einigung, Kraftloserklärung von Wertpapieren, Berichtigung des Zivilstandsregisters). Es ist die Zentralbehörde des Kantons Nidwalden für Rechtshilfeersuchen in Zivil- und Handelssachen. Das Kantonsgericht beurteilt Straffälle, die nicht von der Staatsanwaltschaft im Strafbefehlsverfahren erledigt werden. Es entscheidet über die von der Staatsanwaltschaft erhobenen Anklagen und über Strafbefehle, gegen die Einsprache erhoben wurde. Das Kantonsgericht als Zwangsmassnahmengericht ist zuständig zur richterlichen Beurteilung von Zwangs- und Überwachungsmassnahmen (z.B. Untersuchungshaft). Je nach Streitwert oder Zuweisung durch die Gesetzgebung bzw. nach Delikt ist das Einzel- oder Kollegialgericht zuständig.

Das Kantonsgericht besteht (Stand August 2024) gemäss Angaben auf der Website¹ und Angaben des Gerichts aus fünf Gerichtspräsidentinnen bzw. Gerichtspräsidenten (3.5 VZÄ²)³, sechs nebenamtliche Richterinnen bzw. Richtern, sechs Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern (5.0 VZÄ) sowie im Kanzleibereich aus einem Gerichtskassier (mit Assistenz) und fünf Kanzleimitarbeiterinnen (3 VZÄ). Das Gericht gehört somit knapp nicht mehr in die Kategorie der «kleinen Gerichte»⁴, was für eine Organisationsüberprüfung oder eine Geschäftslaststudie methodisch eine gewisse Rolle spielen kann.⁵

Das Kantonsgericht leidet unter einer steigenden Pendenzenlast, dies obwohl in den letzten Jahren Erhöhungen der personellen Ressourcen erfolgten – u.a. durch das Einsetzen eines fünften Gerichtspräsidiums. Im Rechenschaftsbericht 2022 wird dazu vom Obergericht folgendes ausgeführt: «Der Anstieg bei den Pendenzen trotz Rückgang der Eingangszahlen wird damit erklärt, dass die zu bewältigenden Aufgaben vor allem an Komplexität zugenommen haben, was zu deutlichem Mehraufwand in der Vorbereitung und Abwicklung der Fälle führt.»⁶

Seit der Einführung der eidgenössischen Prozessordnungen im Jahr 2011 wurde die Organisation des Kantonsgerichts nicht mehr grundsätzlich überprüft. In den nächsten fünf Jahren wird es im Kantonsgericht auch auf der Ebene der Gerichtspräsidien personelle Wechsel geben. Zudem wird in den nächsten Jahren mit Justitia 4.0 der elektronische Rechtsverkehr und die elektronische Akte eingeführt werden müssen.

¹ <https://www.nw.ch/kantonsgerichtpersonen> (besucht am 15.07.2024).

² Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) oder Vollbeschäftigtenäquivalent (1 VZÄ entspricht 100 Stellenprozenten; auf Englisch Full Time Equivalent, FTE) ist eine Hilfsgrösse bei der Messung und Vergleichung von Arbeitszeit. Die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten resultiert aus der Umrechnung des Arbeitsvolumens (gemessen als Beschäftigte oder Arbeitsstunden) in Vollzeitbeschäftigte.

³ Landratsbeschluss über den Gesamtbeschäftigungsgrad der Präsidien am Kantonsgericht vom 30. November 2022.

⁴ Vgl. ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Geschäftslaststudien: Wie geht man mit kleinen Gerichten um?, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2023, Ziff. 3.1, Rz. 8 f.: «Kleine Gerichte werden etwa dahingehend definiert, als dass diese Gerichte drei oder weniger hauptamtliche (professionelle) Richterinnen oder Richter aufweisen.»

⁵ Betreffend Geschäftslaststudien siehe LIENHARD/KETTIGER (Fn 4). Bei Organisationsüberprüfungen spielt beispielsweise die Führungsspanne der zu führenden Peers (hier Gerichtspräsidien) eine Rolle.

⁶ Obergericht des Kantons Nidwalden, Rechenschaftsbericht 2022, S. 9.

1.1.2 Auftraggeberin

Auftraggeberin der vorliegenden Untersuchung ist die Justizkommission des Landrats.

Im Zusammenhang der Erhöhung des Gesamtbeschäftigungsgrades der Gerichtspräsidien im Herbst 2022 hat die Justizkommission in einem Mitbericht vom 22. Oktober 2022 festgehalten, dass das Kantonsgericht den personellen Ausbau als Gelegenheit nutzen soll, die interne Organisation und die internen Abläufe mit externer Fachhilfe zu überprüfen, um allfälliges Optimierungspotential zu eruieren. Das Landratsbüro hat in seinem Bericht vom 10. November 2022 zu diesem Geschäft festgehalten, dass diese Organisationsüberprüfung erwünscht ist unter Beizug externer Expertise. Die Justizkommission hat bei der Besprechung des Rechenschaftsberichtes 2022 der Gerichte im Frühjahr 2023 darauf Bezug genommen und die geforderte Überprüfung mit dem geschäftsführenden Kantonsgerichtspräsidenten thematisiert. An der Sitzung vom 17. November 2023 wurde dann in der Justizkommission beschlossen, eine Organisationsanalyse mit einer externen Fachperson durchzuführen, um das Kantonsgericht in seiner Weiterentwicklung zu unterstützen.

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 155 vom 27. Februar 2024 hat die Justizkommission die Kompetenz und die finanziellen Mittel zugesichert erhalten, um diese Organisationsanalyse in Auftrag zu geben.

1.1.3 Auftrag

Inhaltlich geht es bei einer Organisationsüberprüfung darum, die Aufbau- und Ablauforganisation des Gerichts zu untersuchen. Es sollen u.a. Möglichkeiten des Effizienzgewinns, beispielsweise durch innere Prozessoptimierung ermittelt werden. Dabei soll auch die anstehende Digitalisierung berücksichtigt werden. Weiter geht es auch darum, das Betriebsklima des Gerichts zu untersuchen. Am Ende sollten Aussagen bereitstehen zum Optimierungspotential, allenfalls mit Vorschlägen für konkrete Massnahmen. Der Ressourcenbedarf des Gerichts lässt sich auf diese Weise nur sehr bedingt ermitteln, eine Organisationsüberprüfung erlaubt allenfalls Aussagen zu offensichtlichen Überlastungssituationen oder zu bestehender Unterlast.

Nicht Gegenstand der vorliegenden Organisationsüberprüfung sind grundsätzlich Aspekte der Kundinnen- bzw. Kundenfreundlichkeit, beispielsweise Fragen, wie die Arbeit der Anwaltschaft erleichtert oder ein möglichst niederschwelliger (allenfalls auch digitaler) Zugang zur Justiz für Bürgerinnen und Bürger erreicht werden kann.

1.1.4 Fokus

Der Fokus einer Organisationsüberprüfung ist zukunftsgerichtet. Es geht darum, Handlungsbedarf und Optimierungspotenzial aus Organisationssicht aufzuzeigen. Anders als bei einer Administrativuntersuchung geht es nicht darum, gemachte Fehler und Schuldige zu identifizieren. Dies gilt auch dann, wenn allfällige Missstände aufgedeckt werden: Es geht dann darum deren sachlichen Gründe zu identifizieren und darauf aufbauend Optimierungen zu entwickeln.

1.2 Vorgehen

1.2.1 Methodik

Für die Organisationsüberprüfung von staatlichen Behörden bzw. öffentlichen Verwaltungen besteht keine erprobte, allgemein anerkannte Methode. Dies trifft insbesondere für Gerichte zu und hängt damit zusammen, dass bisher im zentraleuropäischen Raum kein allgemein

anerkanntes Managementmodell für Gerichte entwickelt wurde.⁷ Klassische Ansätze der Unternehmensanalyse oder der Beratung auf der Grundlage von Managementmodellen können nicht unbesehen auf die öffentliche Verwaltung – und noch weniger auf Gerichte – übertragen werden und können bestenfalls für methodische Anleihen genutzt werden. Es bietet sich bei dieser Ausgangslage an, eine Organisationsüberprüfung entlang der Elemente durchzuführen, welche sich nach herrschender Lehre sowohl in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre wie auch in der schweizerischen Lehre des Public Managements finden und innerbetrieblich von Relevanz sind. Blendet man (stufengerecht und entsprechend dem Auftrag) das Element Strategie aus, sind dies die Elemente Struktur (Aufbauorganisation, Ablauforganisation und Führungsunterstützungsprozesse), Potenzial (Personal, Räume, Informatik) und Kultur (Arbeitsklima, Führung, interne Information/Kommunikation).⁸

Gearbeitet werden kann mit einer Dokumentenanalyse (z.B. Weisungen) sowie mit Befragungen (meistens in der Form teilstrukturierter Interviews). Durch den Einbezug von Personen aus anderen Institutionen mit Schnittstellen zum Kantonsgericht (Staatsanwaltschaft, Obergericht) kann eine gewisse Aussensicht gewährleistet werden.

Wie bereits erwähnt, gehört das Kantonsgericht Nidwalden gerade nicht mehr zu den «kleinen Gerichten» (vgl. oben Ziff. 1.1.1). Bei der Beurteilung von Aufbau- und Ablauforganisation muss aber beachtet werden, dass es sich um das einzige Gericht im Kanton handelt, das erstinstanzlich Zivil- und Strafsachen behandelt und dass solche Gerichte zur sicheren Gewährleistung ihrer Funktion im Justizsystem einer bestimmten minimalen Ausstattung mit Personal und Sachmitteln bedürfen.⁹

1.2.2 Durchgeführte Untersuchungen

Der vorliegende Bericht basiert auf folgenden Untersuchungen:

- Dokumentanalyse;
- 13 teilstrukturierte Einzel-Interviews (davon 10 mit Personen des Kantonsgerichts, 1 mit dem Leiter der Gerichtskasse, 1 mit der Obergerichtspräsidentin und 1 mit dem Oberstaatsanwalt; Liste siehe Anhang);
- ein rund zweistündiger Workshop (Gruppeninterview) mit vier Laienrichterinnen bzw. Laienrichtern (Liste siehe Anhang);
- Geschäftslastberechnung auf der Grundlage von Daten von Erhebungen bei anderen Gerichten (siehe Ziff. 2.4.3);
- Informationen von Dritten (siehe dazu Ziff. 1.2.3).

1.2.3 Informationen von Dritten

Es fand – über dessen Präsidentin – ein Austausch mit dem Anwaltsverband Unterwalden (UWAV) statt.¹⁰

Weiter gingen beim Verfasser vier Zuschriften von Drittpersonen ein. Diese wurden vom Verfasser verdankt und – soweit dienlich – bei der Erstellung des vorliegenden Berichts berücksichtigt. In einem Fall erfolgte zudem ein telefonischer Austausch zwischen der betreffenden Person und dem Verfasser.

⁷ Vgl. ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Einleitung, in: Andreas Lienhard/Daniel Kettiger (Hrsg.), *Justiz zwischen Management und Rechtsstaat*, Schriftenreihe zur Justizforschung Band 5, Bern 2016, Rz. 3 und 5.

⁸ Siehe denselben Ansatz in LIENHARD/KETTIGER (Fn. 7), Rz. 19.

⁹ Siehe LIENHARD/KETTIGER (Fn. 4), Rz. 16.

¹⁰ Der Verfasser dankt Frau Rechtsanwältin Lara Beaudouin für die Zusammenarbeit.

In der «Nidwaldner Zeitung» vom 21. März 2024¹¹ war zu lesen, dass bei der Redaktion ein «anonymes Schreiben eines ehemaligen Mitarbeiters des Kantonsgerichts» eingegangen sei. In diesem wurde diverse Kritik am Kantonsgericht geäussert. Über die Redaktion der Zeitung wurde der Schreiberin bzw. dem Schreiber der anonymen Mitteilung an die Zeitung vom Verfasser unter Zusicherung der Wahrung der Anonymität ein Gespräch oder ein schriftlicher Austausch angeboten. Die betreffende Person hat sich beim Verfasser nicht gemeldet.

1.2.4 Feedbackrunde mit dem Gericht

Einerseits zwecks Qualitätssicherung und andererseits, um dem Kantonsgericht Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wurde mit dem Gericht eine Feedbackrunde durchgeführt; es handelt sich um ein für solche Studien übliches Vorgehen. Das Kantonsgericht erhielt Mitte Juli 2024 den Berichtsentwurf des Verfassers zugestellt. Am 12. August 2024 fand dann eine konferenzielle Anhörung mit Gerichtspersonen im Gerichtsaal in Stans statt, diese wurde am 22. August 2024 fortgesetzt.¹² Zusätzlich gingen einige schriftliche Einzelfeeds per eMail ein. Das Kapitel 2.4.3 mit den Ergebnissen der Ressourcenabschätzung stand zum Zeitpunkt der Feedbackrunde wegen einer Informationspanne und der damit verbundenen Verzögerungen noch nicht zur Verfügung; das Gericht konnte somit zur empfohlenen Erhöhung des Stellenetats (Ziff. 2.4.4) nicht Stellung nehmen.

Im Rahmen der Feedbackrunde wurde am Bericht von Seiten des Kantonsgerichts folgende Kritik grundsätzlicher Art angebracht:

- a. Der Bericht sei sehr stark aussagenbasiert, d.h. beruhe zu einem grossen Teil auf den Interviews;
- b. Die Schnittstelle zum Obergericht sei zu wenig erkennbar.
- c. Das Personalamt hätte in die Untersuchung einbezogen werden sollen.
- d. Die Rolle der Politik hätte in den Bericht einbezogen werden sollen.

Zum Kritikpunkt a lässt sich entgegen, dass Organisationsüberprüfungen immer in erheblichem Ausmass auf Interviews abstellen; dies ist vorliegend umso mehr der Fall, als kaum Dokumente für eine Dokumentanalyse bestehen (vgl. unten Ziff. 2.3.2). Zu b kann angemerkt werden, dass die aufsichtsrechtliche Schnittstelle des Obergerichts zum Kantonsgericht eher klein ist.¹³ Nach Auffassung des Verfassers erübrigte sich nach Durchführung der Interviews am Gericht eine zusätzliche Befragung des Personalamts (c). Letztlich erhält der Bericht – wo dies für eine zukünftige Entwicklung dienlich ist – auch Bemerkungen zur Rolle der Politik (d) (z.B. bezüglich fehlender Wertschätzung).

Berechtigte Sachverhaltskorrekturen in den Feedbacks wurden in jedem Fall berücksichtigt. Feedbacks zum Inhalt des Berichtsentwurfs wurden teilweise an der konferenziellen Anhörung diskutiert und so weit möglich und sachgerecht berücksichtigt. Ungeachtet der Feedbacks gibt der vorliegende Bericht die Expertenmeinung des Verfassers wieder.

¹¹ Siehe MANUEL KAUFMANN, Kantonsgericht wird untersucht, «Nidwaldner Zeitung» vom 21. März 2024, S. 21.

¹² Die konferenzielle Anhörung für das Feedback dauerte insgesamt fünf Stunden und stand allen Personen am Kantonsgericht offen.

¹³ Das Obergericht hat kaum Einsicht in Organisation und Betrieb des Kantonsgerichts. Jede Instanz ist nach Gesetz und Usus unabhängig. Eine eigentliche Aufsichtsfunktion kann das Obergericht nur im Rahmen von Aufsichtsbeschwerden wahrnehmen. In den letzten Jahren hatte das Obergericht gar nie die formelle Möglichkeit für Aufsichtstätigkeiten. Informationen über Geschäftslast und Erledigungszahlen erhält es durch den Geschäftsbericht. Im Rahmen der ordentlichen Rechtsmittelverfahren sieht man die Qualität der Urteile.

1.2.5 Kooperation mit den Beteiligten

Der Verfasser hat während den gesamten Arbeiten an der Untersuchung von Seiten aller involvierten Personen aus der Nidwaldner Justiz eine sehr grosse Kooperationsbereitschaft und Offenheit erfahren dürfen. Alle Gerichtspersonen, denen eine Teilnahme möglich war, nahmen an der Feedbackrunde mit grossem Engagement teil. Der Verfasser dankt den beteiligten Personen für ihr Mitwirken.

1.3 Vertraulichkeit

Voraussetzung für die Auftragserfüllung war, dass der Experte ungehinderten Zugang zu allen gewünschten Dokumenten und alle gewünschten Auskünfte aus der Nidwaldner Justiz und Kantonsverwaltung erhielt. Damit dies rechtlich möglich und zulässig ist, wurden vor Beginn der Arbeiten mit Beschlüssen des Obergerichts die Gerichtspräsiden, die Laienrichterrinnen und Laienrichter, die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber, die Mitarbeitenden des Kantonsgerichts und der Gerichtskasse sowie der Oberstaatsanwalt gegenüber dem Experten vom Amtsgeheimnis entbunden und zur Auskunftserteilung und Herausgabe einzelner Dokumente ermächtigt.¹⁴ Der Verfasser verpflichtete sich dementsprechend bei Vertragsabschluss zur Geheimhaltung (Schweigepflicht zu den Informationen und Wahrnehmungen im Rahmen der Untersuchungsarbeiten entsprechend der Wahrung des Amtsgeheimnisses).

Die Zwischenergebnisse der Untersuchungen (eMail-Korrespondenz im Rahmen der Abklärungen mit Personen aus der Nidwaldner Verwaltung und Justiz und Dritten, Tonaufzeichnungen der Interviews, Interviewprotokolle, etc.) verbleiben beim Experten; der Auftraggeberin wird gemäss vertraglicher Abmachung keine Einsicht gewährt. Diese Unterlagen werden vom Verfasser fünf Jahre nach Abschluss der gesamten Untersuchung (Abnahme des Berichts durch die Auftraggeberin) gelöscht bzw. vernichtet.

Die Zuschriften an den Verfasser im Rahmen der Feedbackrunde und von Drittpersonen werden ebenfalls vertraulich behandelt.

2. Erkenntnisse

2.1 Struktur

2.1.1 Aufbauorganisation

Gerichtspräsiden:

Die Anzahl der Gerichtspräsiden und deren Gesamtbeschäftigungsgrad ist – im Rahmen der Gerichtsgesetzgebung¹⁵ – vom Landrat vorgegeben und wird zwingend unter dem Blickwinkel der Geschäftslast zu diskutieren sein (siehe Ziff. 2.4).

Mit Ausnahme der Fälle im Schuldbetreibungs- und Konkursbereich (nachfolgend SchK-Fälle), die fest und weitestgehend ausschliesslich Frau Gerichtspräsidentin Elgass zugeordnet werden, sind alle Gerichtspräsiden *in allen Rechtsbereichen tätig*; der Konstituierungsbeschluss sieht jeweils alle Gerichtspräsiden in allen Funktionen vor. Dies ist nicht grundlegend problematisch; angesichts der ständig zunehmenden Komplexität des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts sowie der Fälle selber, müsste jedoch bei einer Grösse des Gerichts ab fünf Präsidien (fünf «Köpfe») grundsätzlich vertieft über eine fachliche

¹⁴ Beschlüsse der Verwaltungskommission des Obergerichts VK 24 5 vom 21. März 2024 und VK 24 6 vom 11. April 2024.

¹⁵ Siehe Art. 7 des Gesetzes über die Gerichte und die Justizbehörden (Gerichtsgesetz, GerG) vom 9. Juni 2010, NG 261.1.

Zuteilung der Fälle (d.h. eine Spezialisierung bzw. eine Art Abteilungsbildung¹⁶) diskutiert werden. Die Zuweisung aller SchK-Fälle an nur ein Präsidium hat den Vorteil der Spezialisierung, die gerade im SchK-Bereich zu einem Effizienzgewinn führen kann, sie ist aber mit einem gewissen Risiko beim Ausfall der im SchK-Bereich spezialisierten Personen verbunden (vorliegend kann allerdings Gerichtspräsident Pascal Ruch, der lange Jahre Gerichtsschreiber bei Frau Elgass war, eine Stellvertretung fachlich gewährleisten). Derzeit drängt sich die Prüfung einer Spezialisierung bzw. Abteilungsbildung nicht auf. Sollte jedoch der festgestellte Unterbestand bei den Kantonsgerichtspräsidien (vgl. Ziff. 2.4.3 und 2.4.4) behoben werden, so sollte die Frage geprüft werden (allerdings mit niedriger Priorität).

Die freie *Zuweisung von Fällen* an alle Gerichtspräsidien bedingt bei Fällen des Zwangsmassnahmengerichts (ZMG) besondere Sorgfalt, um mit der Ausstandsproblematik umgehen zu können (Vermeidung der «Blockierung» des Gerichts wegen zu hoher Anzahl Gerichtspräsidien im Ausstand im gleichen Fall); dies scheint bisher ohne grössere Probleme gut gelungen zu sein. Die weitgehend freie Fallzuteilung durch das geschäftsführende Präsidium, die grundsätzlich reihum nach der Reihenfolge der Eingänge erfolgt (gemanagt durch Strichliste und Excel-Tabelle) und nur in einem Arbeitspapier des geschäftsführenden Präsidiums (d.h. nicht in einem Rechtserlass und einer förmlichen Weisung) geregelt ist, dürfte voraussichtlich nicht den vom Bundesgericht festgelegten Anforderungen an die Spruchkörperbildung¹⁷ genügen. Denn auch das Nidwaldner Recht (Art. 11 Ziff. 2 GerG) verlangt die Regelung der Geschäftsverteilung in einem Reglement (und damit in einem Rechtserlass). Die Zuweisung von Fällen wird auch noch unter den Aspekten von Arbeitsklima (vgl. Ziff. 2.3.1) und Führung (vgl. Ziff. 2.3.2) zu betrachten sein.

Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber:

Die Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber sind grundsätzlich fest einem Kantonsgerichtspräsidium zugeteilt. Es bestehen somit grundsätzlich feste Teams von Gerichtspräsidien und Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber. Dies hat sich bewährt und es besteht im Kantonsgericht ein Konsens, dass dieses Organisationsprinzip beibehalten werden soll (es gibt sogar Personen, die einen Wechsel zu einem Gerichtsschreiber-Pool als Kündigungsgrund sähen). Das System von festen Teams hat im Normalbetrieb erhebliche Vorteile und führt namentlich zu einem Effizienzgewinn. Es kann sich bei Personalwechseln und bei Ausfällen bedingt durch Mutterschaft und Krankheit wegen länger dauernden personellen Lücken nachteilig auswirken. Zudem hat es Auswirkungen auf Arbeitsklima und Führung (siehe dort). Trotzdem vertritt auch der Verfasser die Auffassung, dass die festen Teams beibehalten werden sollten.

Die Arbeitsteilung zwischen Gerichtspräsidium und Gerichtsschreiberin bzw. Gerichtsschreiber ist je nach Team sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine gewisse organisatorische «Selbstverwaltung» der Teams ist durchaus erwünscht. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die Arbeit der Kanzlei erschwert wird (mangelnde Standardisierungsmöglichkeit; Sonderwünsche). Und es müssen die *Grenzen der Arbeitsteilung* reglementarisch festgelegt (und allenfalls bewusst weit gesetzt) werden; es darf aber nicht sein, dass Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber ohne genügende Rechtsgrundlagen und eher gegen ihren Willen – wie dies offenbar vorgekommen ist – Aufgaben wahrnehmen, die gemeinhin einen

¹⁶ Art. 3 Abs. 2 GerG sieht nämlich eine Abteilungsbildung zwingend vor, obwohl dies für alle drei genannten Gerichte nicht ohne weiteres sinnvoll ist.

¹⁷ Vgl. dazu DANIEL KETTIGER, Die aktuelle Bundesgerichtspraxis zur Spruchkörperbildung, Justice - Justiz - Giustizia» 2018/4, Rz. 25-29.

Gerichtspräsidium zugeordnet werden, wie beispielsweise die Führung von Verhandlungen oder Befragungen oder die Eröffnung von Entscheiden.

Die *Zuweisung von Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern* nach Beschäftigungsgraden zu Gerichtspräsidien führt zu Diskussionen und sollte durch die Präsidentenkonferenz neu überprüft werden (siehe dazu auch Ziff. 2.3.1 und 2.3.2).

Kanzlei:

Die Kanzlei ist derzeit nach einhelliger Auffassung fast aller befragter Personen das «Sorgenkind» und der «Flaschenhals» des Kantonsgerichts. Sie ist ein Drehpunkt aller Arbeiten und betrieblichen Prozesse am Kantonsgericht; es muss deshalb organisatorisch sichergestellt werden, dass die Kanzlei in allen erdenklichen Lagen immer funktionieren kann. Angesichts der Bedeutung der Kanzlei wäre es wichtig, dass grundsätzlich alle Angestellten jede Aufgabe in der Kanzlei erledigen können, auch wenn allenfalls im Normalbetrieb eine gewisse Aufgabenteilung vorgenommen wird. Angesichts der Tatsache, dass sich die Kanzlei nun längere Zeit im Krisenmodus befand (siehe auch unten Ziff. 2.2.2, 2.3.1, 2.3.2 und 2.4.1) und sich sozusagen im «Wiederaufbau» befindet, konnte durch den Verfasser keine detaillierte Beurteilung der inneren Organisation und Aufgabenerfüllung der Kanzlei vorgenommen werden. Die Probleme in der Kanzlei sollten zeitverzugslos und Nachhaltig gelöst werden, weil sie organisatorisch, fachlich und psychologisch alle am Gericht belasten und geeignet sind, das Image der Nidwaldner Justiz zu schädigen. Der Kanzlei soll mit sehr hoher zeitlicher Priorität eine Fachperson beigelegt werden, welche diese in der täglichen Arbeit und im Stabilisierungsprozess begleitet und berät (z.B. im Sinne von Coaching, Supervision, o.ä.).¹⁸

Es wurde von verschiedenen befragten Personen angeregt, die Kanzlei sollte auch eine *Lehrstelle im kaufmännischen Bereich* anbieten. Dieser Vorschlag wird vom Verfasser unterstützt: Einerseits erhält die Kanzlei damit – wenn auch in eingeschränktem Ausmass – zusätzliche personelle Ressourcen. Andererseits stellt dies eine Massnahme zur Sicherung des personellen Nachwuchses dar. Die Schaffung einer Lehrstelle setzt voraus, dass die Kanzlei im Wesentlichen über genügend personelle Ressourcen verfügt.

Zu den Aufgaben der Kanzlei gehört die *Archivierung*, insbesondere die Aufbereitung und Bereitstellung des «Urteilsbuchs» und der weiteren Archivalien. Diese Arbeiten sind aufwändig und belasten die Kanzlei unnötig, auch wenn derzeit ein Teil der Arbeiten durch einen Studenten in Teilzeitanstellung erledigt wird. Die Aufgabe der Archivierung sollte von der Kanzlei losgelöst werden. Der Zeitpunkt ist insofern günstig, als mit der Einführung der elektronischen Akte im Rahmen von Justitia 4.0 die heutigen Archivierungsarbeiten wohl ohnehin wegfallen dürften (nach einer «Auslaufphase»); diese könnten somit für eine Übergangszeit bis zur völligen Ablösung der Papierakten durch elektronische Akten als eigenständige Aufgabe mit einer Teilzeitanstellung ausgestaltet werden. Der heutige temporäre Beizug einer studierenden Person als Nebenjob hat sich bewährt.

¹⁸ Falls die für das Jahr 2024 bewilligten Budgetmittel für den Anteil im Jahr 2024 nicht ausreichen, sind diese durch einen Nachkredit zur Verfügung zu stellen. Für das Jahr 2025 sind im Budget entsprechende finanzielle Mittel zusätzlich einzuplanen. Der Verfasser wird das Kantonsgericht dabei unterstützen, eine geeignete Fachperson zu finden.

Gerichtskasse:

Die Gerichtskasse ist heute personell, administrativ und räumlich beim Kantonsgericht angesiedelt, obwohl es sich um eine Organisationseinheit der gesamten Justizverwaltung mit eigenen Zuständigkeiten handelt (siehe Art. 56 GerG), die für alle Justizbehörden tätig ist und demzufolge der Aufsicht des Obergerichts unterstellt ist (Art. 57 Abs. 2 GerG). Die Angliederung der Gerichtskasse an das Kantonsgericht ist rein pragmatisch erfolgt, wurde durch einen gesetzgeberischen Fehler nicht an die Umstrukturierung der Justiz angepasst.¹⁹ Sie war angesichts der Tatsache, dass sich Kantonsgericht und Obergericht unter demselben Dach befanden auch nicht störend. Angesichts der erwähnten Tatsachen und der Tatsache, dass die Gerichtskasse die Verwaltungskommission des Obergerichts bei der Budgetierung für alle Gerichte, die Schlichtungsbehörde und die Staatsanwaltschaft (Art. 24 Abs. 1 Ziff. 1 GerG) unterstützt, sollte die Gerichtskasse dem Obergericht unterstellt und auch räumlich beim Obergericht angesiedelt sein. Damit würde die Kanzlei des Kantonsgerichts von bestimmten Stellvertretungsaufgaben befreit.

Stellvertretungsproblematik:

Beim Kantonsgericht besteht eine umfassende Stellvertretungsproblematik, indem Stellvertretungen nicht, ungenügend oder unbefriedigend geregelt sind:

- **Geschäftsleitendes Kantonsgerichtspräsidium:** Der Landrat bezeichnet für die jeweilige Amtsdauer aus den Präsidien das geschäftsleitende Präsidium und dessen Stellvertretung (Art. 9 Abs. 1 GerG). Die genannte Stellvertretung ist als reine Vertretung bei Abwesenheit und Verhinderung des geschäftsleitenden Präsidiums gedacht und die Stellvertretungsarbeit wird – anders als das geschäftsleitende Präsidium selber – auch nicht entschädigt. Der Gesetzgeber hat beim Kantonsgericht eine andere Lösung gewählt als beim Obergericht und Verwaltungsgericht, wo nominell ein Präsidium und ein Vizepräsidium besteht.²⁰ Faktisch hat sich am Kantonsgericht eine Arbeitsteilung herausgebildet, wonach die Stellvertreterin, Frau Gerichtspräsidentin Brunner, die meisten Aufgaben des Human Resource Managements (HRM) seitens des Gerichts und teilweise weitere organisatorische Aufgaben innerhalb der Geschäftsleitungsaufgabe der «allgemeinen Geschäftsleitung» (Art. 9 Abs. 2 Ziff. 1 GerG) wahrnimmt, während der geschäftsleitende Gerichtspräsident, Herr Marcus Schenker, die übrigen Aufgaben des geschäftsleitenden Präsidiums wahrnimmt. Eine solche Aufgabenteilung und Lastenverteilung (die inhaltlich auch anders ausgestaltet sein könnte) scheint sich zu bewähren, müsste aber gesetzlich und reglementarisch geregelt sein und sich gehaltsmässig auswirken. Es sollte mithin eine Rechtsänderung dahingehend erfolgen, dass auf Gesetzesstufe eine Aufgabenteilung des geschäftsleitenden Präsidiums und der Stellvertretung durch Reglement vorgesehen und eine adäquate Entschädigung der Stellvertretung vorgesehen wird. Bei der Wiederaktivierung der Präsidentenkonferenz (siehe unten) wird die Aufgabenlast für das geschäftsleitende Präsidium tendenziell wohl abnehmen.

¹⁹ Art. 57 Abs. 2 GerG wurde im Jahre 2016 geändert und trat am 1. Januar 2017 in Kraft. Im Bericht des Regierungsrates an den Landrat vom 12. April 2016 bezüglich Teilrevision des Gerichtsgesetzes wurde festgehalten: «Neu sollen aber nicht nur das Kantonsgericht sondern auch die Schlichtungsbehörde und die Gerichtskasse direkt unter der Aufsicht des Obergerichts stehen und nicht mehr unter der Aufsicht des Kantonsgerichts.» Dabei ging wohl vergessen, auch die Anstellungsinstanz der Gerichtskasse im Landratsbeschluss über die Festlegung der Anstellungsinstanz im Sinne der Personalgesetzgebung anzupassen. So heisst es in diesem seit 1. März 2013 unveränderten Beschluss in Art. 3 Abs. 3: «Anstellungsinstanz für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gerichtskasse ist das Kantonsgericht.»

²⁰ Vgl. dazu hinsichtlich der Entschädigung der Leitungsfunktion auch Art. 23 Abs. 1 des Gesetzes über die Entschädigung der Behörden (Entschädigungsgesetz, EntschG) vom 17. Dezember 2008, NG 161.3.

- *Kantonsgerichtspräsidiën*: Es fehlt eine Regelung der gegenseitigen Stellvertretung der Gerichtspräsidiën. Eine solche könnte in einem Reglement oder im Konstituierungsbeschluss erfolgen. Eine unregelmässige, bloss pragmatische Stellvertretung «von Fall zu Fall», wie sie heute besteht, wird vom Verfasser als ungenügend betrachtet.
- *Gerichtsschreiberinnen und -schreiber*: Da die Zuteilung zu einem Gerichtspräsidium weder in einem Reglement noch im Konstituierungsbeschluss festgehalten ist, kann eine Zuteilung grundsätzlich relativ flexibel erfolgen (was grundsätzlich richtig ist). Bei längerem Ausfall der einem Gerichtspräsidium in der Gerichtsschreiberfunktion zugeteilten Person darf aber nicht einfach eine Vakanz entstehen (wie dies in der Vergangenheit offenbar teilweise der Fall war), sondern es müsste durch das leitende Gerichtspräsidium bzw. die Präsidentenkonferenz eine Neuzuteilung ad hoc im Sinne einer vorübergehenden Stellvertretungs-Lösung erfolgen. Es sollte diesbezüglich am Gericht mehr Teamgeist herrschen (siehe auch unten Ziff. 2.-3.1), denn letztlich geht es darum, dass der verfassungsmässige Anspruch der Rechtssuchenden auf einen Entscheid innert nützlicher Frist gewährleistet werden kann.
- *Gerichtskasse*: Bei Abwesenheit des Gerichtskassiers muss die Kanzlei bestimmte minimale Stellvertretungs-Funktionen übernehmen. Bei einem Transfer der Gerichtskasse zum Obergericht würde sich diese Frage für die Kanzlei des Kantonsgerichts erübrigen.

2.1.2 Ablauforganisation

Es bestehen wenig Vorstellungen über die Optimierung von Arbeitsabläufen. Alle Befragten sind sich einig, dass mit der kommenden Digitalisierung und Informatisierung des Gerichts sich bestimmte Arbeitsabläufe vereinfachen werden. So ist es heute mit dem Papierakten (noch) nicht möglich, dass mehrere Personen gleichzeitig am gleichen Fall arbeiten.

Die Bereitstellung der Akten für Laienrichterinnen und -richter kann heute bereits elektronisch erfolgen. Es wurde durch Frau Gerichtspräsidentin Steiner und ihren Gerichtsschreiber in Zusammenarbeit mit dem InformatikLeistungszentrum ein entsprechendes Tool (Plattform) erstellt und mindestens zwei der fünf Gerichtspräsidiën nutzen diese Gelegenheit bereits heute. Von Seiten der Laienrichterinnen und -richter wird diese Lösung sehr begrüsst und es besteht die Forderung, dass alle Akten über diese Plattform eingesehen werden können. Nach Angaben der Kanzlei verursacht das Scannen von Akten weniger Aufwand als das Erstellen und der Versand von Papierkopien. Das Tool entspricht den Anforderungen an die Informatiksicherheit,²¹ dies mindestens solange keine Downloads auf private Endgeräte der Laienrichterinnen und -richter erfolgen. Die Frage der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des Downloads auf private Endgeräte der Laienrichterinnen und -richter wird derzeit geprüft. Sollten dabei Bedenken aufkommen, müsste nach Auffassung des Verfassers zusätzlich geprüft werden, ob den Laienrichterinnen und -richtern vom Kanton während der Amtsdauer für den Gerichtsgebrauch Endgeräte zur Verfügung gestellt werden sollten.

2.1.3 Führungsunterstützungsprozesse/Gerichtsverwaltung

Grosse Teile der Führungsunterstützung bzw. Gerichtsverwaltung werden durch andere Stellen in der Justiz oder Kantonsverwaltung wahrgenommen: die Finanzangelegenheiten und das Mobiliar durch die Gerichtskasse, grosse Teile des HRM durch das Personalamt, die Informatik durch das InformatikLeistungszentrum Obwalden/Nidwalden (ILZ), die Räume durch das Hochbauamt (Abteilung Gebäudeinfrastruktur). Wichtig ist, dass auf Seite des Kantonsgerichts den betreffenden Stellen eine verantwortliche Person zur Verfügung steht. Grundsätzlich und nach bisheriger Praxis des Gerichts ist dies das geschäftsleitende

²¹ Dies wurde mit eMail des Leiters des InformatikLeistungszentrums vom 14. August 2024 bestätigt.

Gerichtspräsidium (vgl. Art. 9 Abs. 2 Ziff. 1 GerG). Es wären aber auch andere Aufgabenzuweisungen möglich (z.B. an eine entschädigte Stellvertretung, vgl. Ziff. 2.1.1, S., 10). Wünschenswert wäre eine Detailregelung in einem Reglement des Kantonsgerichts.

Nicht geklärt ist, wer für die administrativen Arbeiten des Plenums und der Präsidentenkonferenz zuständig ist. Das Protokoll der Präsidentenkonferenz führt derzeit der Gerichtsschreiber des leitenden Kantonsgerichtspräsidenten. In diesem Zusammenhang und im Zusammenhang mit den Problemen in der Kanzlei wurde auch die Frage aufgeworfen, ob (durch Gesetz oder Reglement) die Funktion einer geschäftsleitenden Gerichtsschreiberin bzw. eine Geschäftsleitenden Gerichtsschreibers zu schaffen sei. Nach Auffassung des Verfassers muss diese Idee verworfen werden, da sich die Funktion einer geschäftsleitenden Gerichtsschreiberin bzw. eine Geschäftsleitenden Gerichtsschreibers bei fester Zuteilung der Gerichtsschreiberinnen und -schreiber auf Präsidien nicht aufdrängt, die Kanzlei eher nicht durch eine Gerichtsschreiberin bzw. einen Gerichtsschreiber geleitet werden soll und der Einsatz in Führungsunterstützungsprozessen zu wenig für eine solche Funktion hergibt.

Wichtig für das effiziente Funktionieren des Kantonsgerichts sind aktuelle *Vorlagen (Templates) in der Gerichtssoftware Tribuna*. Offenbar sind das Erstellen und Aktualisieren solcher Vorlagen nicht gewährleistet und nicht geregelt; der Umstand, dass die Vorlagen nicht nachgeführt wurden, liegt – zumindest teilweise – in der allgemeinen Arbeitsüberlastung am Gericht. Bei einer gerichtswirtschaftlichen Lösung müsste eine klare Zuständigkeit (wohl ad personam) bestehen und es müssten Ressourcen für diese Unterstützungsaufgabe zur Verfügung stehen bzw. die betreffende Person müsste im Umfang der Arbeitslast für die Betreuung der Tribuna-Vorlagen von anderen Arbeiten entlastet werden. Angesichts der Tatsache, dass Tribuna auch in anderen Kantonen eingesetzt wird und schweizweit das gleiche Zivil- und Strafprozessrecht gilt, kann auch eine Zusammenarbeit mit einem Nachbarkanton gesucht werden; nach Angaben des Gerichts findet ein solcher Austausch unter den Zentralschweizer Gerichten bereits statt. Jedenfalls müssen Massnahmen getroffen werden, um die Tribuna-Vorlagen wieder aktuell zu halten.

2.2 Potenzial

2.2.1 Personal

Das Kantonsgericht erlebte in den letzten Jahren eine hohe Personalfuktuation und – was nicht zwingend damit verbunden sein muss – Probleme mit der raschen Besetzung freierwerdender Stellen. Offenbar hat das Gericht in den letzten Jahren hinsichtlich der Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiberstellen und den Stellen in der Kanzlei einen Reputationsschaden erlitten, so dass sich ein Teil der geeigneten Personen nicht mehr auf diese Stellen bewirbt. Dazu tragen auch Zeitungsberichte wie jener zur Organisationsüberprüfung, der negative Erfahrungen einer anonymen Person prominent darstellt,²² bei. Zudem ist das Anfangsgehalt für Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber vergleichsweise eher tief. Es müsste wohl mit *Personalgewinnungsmassnahmen* versucht werden, dieses Defizit wieder wettzumachen.

Auf allen Personalebene des Gerichts (Präsidien, Gerichtsschreiberinnen und -schreiber, Kanzleipersonal) findet zu wenig *Weiterbildung* statt – dies in erster Linie wohl aus Zeitmangel. Den Präsidien und den Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern stehen heute zunehmend Fachanwältinnen und Fachanwälte gegenüber. Damit eine fachlich einwandfreie

²² Siehe MANUEL KAUFMANN, Kantonsgericht wird untersucht, «Nidwaldner Zeitung» vom 21. März 2024, S. 21.

Rechtsprechung möglich ist und damit die Unabhängigkeit des Gerichts nicht darunter leidet, dass in einem Verfahren eine Anwältin oder ein Anwalt aus fachlicher Überlegenheit den Ausgang des Verfahrens beeinflussen kann, müssen die Gerichtsperson fachlich ebenbürtig sein, was erfordert, dass sie sich im gleichen Umfang weiterbilden können, wie Fachanwältinnen und Fachanwälte.²³ Gerichtspersonen am Kantonsgericht müssen die Fachbereiche von mehr als einem Fachanwaltstitel SAV abdecken. Mithin wäre wohl juristischer Weiterbildung im Umfang von 5 Tagen im Jahr sachgerecht und verhältnismässig.

Bei *psychisch belastenden Fällen* (z.B. Sexualdelikte, Gewaltdelikte, Häusliche Gewalt) gibt es keine Ansprechstelle bzw. kein geregelt Vorgehen für eine psychologische Unterstützung. Es gibt verschiedene mögliche Modelle für eine solche Unterstützung. So kann diese auf vertraglicher Basis durch eine geeignete Fachperson (i.d.R. Psychologin oder Psychologe) geleistet werden. Ein anderes Modell, das sich oft bei Blaulichtorganisationen (Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste) findet, basiert auf der Unterstützung durch besonders ausgebildete Peers aus der Organisation selber (sog. Peer-Modell).²⁴ Dieses kommt beispielsweise bei der Luzerner Polizei zur Anwendung.

Einige der befragten Personen waren der Auffassung, es fehle an Wertschätzung gegenüber dem Personal des Gerichts und teilweise auch gegenüber den Laienrichtern und Laienrichtern. Dieser Mangel an Wertschätzung besteht offensichtlich gerichtsintern, aber auch von Seiten der Politik. Letzteres zeigt sich etwa darin, dass – im Gegensatz zu früheren Zeiten – die Laienrichtern und Laienrichter nicht mehr zu Justizgeschäften in die Fraktionen ihrer Parteien eingeladen werden.

Letztlich besteht ein rechtliches Problem bezüglich *Anwendbarkeit des Personalrechts auf Kantonsgerichtspräsidien*: Die Berufstätigkeit der Gerichtspräsidien wird grundsätzlich durch das BehG und das EntschG spezialgesetzlich geregelt. Ob das allgemeine öffentliche Dienstrecht des Kantons (PersG, PersV) subsidiär auch auf die Gerichtspräsidien Anwendung findet, ist auf Grund der vagen Formulierung von Art. 1 PersG unklar und unter den Präsidien des Kantonsgerichts umstritten; dies führt zu Unstimmigkeiten. Es ist insbesondere offen, inwiefern die Regelungen über die Arbeitszeit und Ferien auf die Kantonsgerichtspräsidien Anwendung finden. In anderen Kantonen ist diese Frage gesetzlich geklärt.²⁵ Die Gesetzeslücke sollte geschlossen werden.

2.2.2 Räume

Die Raumsituation des Kantonsgerichts war in den letzten Jahren und ist es heute noch unhaltbar und dürfte einiges zur fehlenden Effizienz und zur Überlastung des Gerichts beigetragen haben. So fehlte etwa in der Kanzlei bei drei Angestellten ein Arbeitsplatz. Die Unterbringung einiger Gerichtspersonen im Nachbarhaus war organisatorisch ebenfalls suboptimal. Die Raumsituation dürfte sich mit dem Wegzug des Obergerichts ein wenig entspannen. Für

²³ Um den Titel der Fachanwältin SAV oder des Fachanwalts SAV zu erhalten, müssen Anwältinnen und Anwälte jährlich Weiterbildungen im Umfang von mindestens 12 Credits pro Jahr absolvieren (vgl. § 2 Reglement Weiterbildung Fachanwalt/Fachanwältin SAV vom 9. November 2007). Anerkannte gesamtschweizerische Fachtagungen von 1 bis 1.5 Arbeitstagen Dauer geben in der Regel 4-6 Credits ab, so dass die Fachanwältin bzw. der Fachanwalt jährlich 2-3 Arbeitstage für externe Weiterbildung einsetzen muss.

²⁴ Siehe dazu etwa ANGELIKA SCHÄFER/ELISABETH SCHNEIDER, Peer Support – Unterstützung nach belastenden Ereignissen bei der österreichischen Polizei, *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (1), 19-28, doi: 10.7396/2012_1_B.

²⁵ Vgl. beispielsweise Art. 1 Abs. 1 und 2 i.V. Art. 4 Abs. 4 des Personalgesetzes (PG) vom 16. September 2004 des Kantons Bern, BSG 153.01; im Sinne einer negativen Abgrenzung § 1 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG) vom 26. Juni 2001 des Kantons Luzern, SRL 51.

die Kanzlei sollte – neben dem Raum mit dem Schalter (sozusagen «frontoffice») neu ein Raum für ruhiges Arbeiten (sozusagen «backoffice») geschaffen werden. Allerdings darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei einem allfälligen künftigen Mehrbedarf an Personal wiederum eine Raumknappheit entstehen könnte. Etwas nachhaltiger dürfte die Entspannung der Raumsituation bezüglich von Gerichts- bzw. Verhandlungssälen sein, da die vorhandenen Räume nun nicht mehr durch das Obergericht mitbenutzt werden.

2.2.3 Informatik

Die Informatikinfrastruktur wird unterschiedlich beurteilt, darf aber wohl objektiv betrachtet als gut bezeichnet werden.

In den nächsten Jahren stehen dem Gericht grosse *Änderungen bei der Gerichtssoftware* bevor:

- Voraussichtlich 2025 die Migration zu Tribuna V4;
- Voraussichtlich ab 2026 die Einführung von Justitia 4.0 mit dem zwangsweisen elektronischen Rechtsverkehr über die Plattform Justitia.swiss und der elektronischen Akte.

Dies bedeutet zwei Einführungs- und Organisationsentwicklungsprozesse im Bereich Informatik unmittelbar nacheinander, was für die Betroffenen erfahrungsgemäss eher belastend ist. Es ist auch damit zu rechnen, dass während bestimmten Angewöhnungszeiten die Leistung der Gerichtspersonen abnehmen wird. Zudem ist daran zu denken, dass die Informatikprojekte auch auf Seiten des Kantonsgerichts vorübergehend personelle Ressourcen binden werden.

Alle Befragten stehen der Digitalisierung der Justiz grundsätzlich positiv gegenüber, teilweise mit erheblichen Erwartungen an die Verbesserung ihrer Arbeitssituation. Einigen geht die Digitalisierung sogar zu langsam voran. Dies ist eine sehr gute Ausgangslage für die anstehenden Informatikprojekte; es muss aber darauf geachtet werden, dass dieser Elan sich nicht durch eine ungenügende Projektleitung oder sich hinzögernde Einführungsprozesse gebremst wird oder sich gar in Frustration wandelt. Auch deshalb müssen für die Einführungsprozesse genügend Ressourcen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Sinnvoll dürfte bei beiden genannten Projekten ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen mit den anderen Nidwaldner Justizbehörden sein.

Die Digitalisierung der Justiz lässt Effizienzgewinne erhoffen. Dies betrifft auch die *gezielte Nutzung von neuen Anwendungen künstlicher Intelligenz (KI)*. Im Fokus stehen insbesondere auch Anwendungen sprachlicher Transkription, die es erlauben, den Wortlaut von Befragungen und Verhandlungen weitgehend automatisiert direkt schriftlich aufzuzeichnen, dies auch aus gesprochener Mundart oder Fremdsprachen. Gemäss dem seit dem 1. Januar 2024 geltenden, neu eingefügten Art. 78a StPO kann bei der Aufzeichnung einer Einvernahme durch technische Hilfsmittel ein Protokoll grundsätzlich innert 7 Tagen gestützt auf die Aufzeichnung anstatt laufend während der Einvernahme erstellt werden. Wenn dies weitgehend automatisch erfolgen kann, werden relevante Zeitersparnisse möglich.

Letztlich ist auf zwei kleinere Problempunkte im Bereich Informatik bzw. Digitalisierung hinzuweisen:

- Am 1. Januar 2025 tritt die revidierte Zivilprozessordnung (ZPO) in Kraft. Sie ermöglicht den Gerichten, zukünftig in Zivilprozessen Video- und ausnahmsweise Telefonkonferenzen einzusetzen. Es besteht am Kantonsgericht derzeit noch keine Vorbereitung auf die ZPO-Änderung i.S. Videoverhandlungen. Es müsste immerhin geprüft werden, ob die

Nutzung von Videokonferenztechniken für das Kantonsgericht gewinnbringend sein könnte.

- Praktikantinnen und Praktikanten haben keinen Zugriff auf eine rechtliche Datenbank; das schmälert die Effizienz ihres Arbeitens. Sie sollten Legalis nutzen können.

2.2.4 Sicherheit

Die Sicherheit der Räumlichkeiten lässt teilweise zu wünschen übrig. Zwar sind die Arbeitsbereiche (Büros) der Gerichtspersonen durch Sicherheitstüren gesichert. Der Pausenbereich ist dies nicht – dies sollte im Rahmen der Umbauarbeiten nach dem Auszug des Obergerichts verbessert werden. In den Gerichtssälen fehlen Fluchtwege. Ein Problem besteht auch darin, dass das Gerichtsgebäude grundsätzlich öffentlich zugänglich ist (und beispielsweise die Toilettenanlagen von jeder Person genutzt werden können). Bei Landratssitzungen stehen die Polizeikräfte erst beim Saaleingang. Dies entspricht – auch angesichts der zunehmenden Bedrohungslagen durch Terrorismus und renitenten Bürgerinnen und Bürgern – nicht mehr einem zeitgemässen Sicherheitsmanagement. Die Türe des Gerichtsgebäudes sollte grundsätzlich geschlossen und videoüberwacht sein und nach Anmeldung von der Kanzlei einzelfallweise geöffnet werden können.

Weiter fehlen in den Gerichtssälen und Büros Einrichtungen («rote Knöpfe») mit denen bei Gefahr stiller Alarm ausgelöst werden kann. Dies ist umso mehr notwendig, als es wegen Personalmangel bei der Polizei kaum mehr möglich ist, ohne ganz konkrete Gefährdungslage für eine Gerichtsverhandlung Polizeischutz zu erhalten.

Der Landrat hat am 23. Oktober 2024 eine Gesetzesvorlage zum Bedrohungsmanagement (2020.NWJSD.4) in erster Lesung beraten. Diese neuen gesetzlichen Regelungen ändern nichts an der vorstehenden Beurteilung und am daraus definierten Handlungsbedarf.

Mit der bevorstehenden weitgehenden Volldigitalisierung der Justiz wird der gesamte Gerichtsbetrieb in hohem Ausmass vom Funktionieren der Informatik abhängig. Dies erfordert als Sicherheitsmassnahme nicht nur eine *höhere Daten- bzw. Informationssicherheit*, sondern auch das Gewährleisten einer permanenten *Stromversorgung*. Bei Stromausfall wird man künftig wohl den Gerichtsbetrieb einstellen müssen. Dem Erfordernis der Gewährleistung der Stromversorgung stehen in jüngere Zeit auch Szenarien von Netzunsicherheiten und Strommangellagen gegenüber.²⁶ Die Frage der Gewährleistung der Stromversorgung stellt sich bei der Plattform Justitia.swiss, beim Betrieb von Tribuna auf den Servern des InformatikLeistungszentrums und bezüglich des Betriebs der Endgeräte in den Gerichten und bei der Staatsanwaltschaft; für die beiden ersteren sind die beiden Informatikdienstleister verantwortlich, letztere gehört zum Gerichtsbetrieb. Mithin müsste man wohl für das Kantonsgericht auch die Möglichkeit einer Notstromversorgung Vorort prüfen.

2.3 Kultur

2.3.1 Arbeitsklima

Im Kantonsgericht herrscht in einem aus einer fachlichen Beurteilung ungesunden Ausmass ein schlechtes Arbeitsklima – das Kantonsgericht funktioniert nicht als Team und es herrscht eine latente Unzufriedenheit. Diese hat folgende primäre Gründe:

- *Silo-Bildung*: Der Nachteil der festen Team-Bildung von Gerichtspräsidium und Gerichtsschreiberinnen bzw. Gerichtsschreiber führt dazu, dass das Kantonsgericht eigentlich

²⁶ In Deutschland blieb es nicht bei den Szenarien. In Niedersachsen (April 2023) und in Nordrhein-Westfalen (August 2024) war wegen Stromausfällen die gesamte Justiz jeweils rund einen Tag in erheblichem Ausmass in der Arbeit blockiert oder behindert.

aus fünf unter einem Dach zusammengefassten Gerichten besteht. Jedes Team bildet seine eigene Kultur und seine betrieblichen Eigenheiten aus. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass die Personen im unteren und oberen Stock des Gerichtsgebäudes sowie im Nachbarhaus je eigene «Kulturkreise» bilden; die Kaffeepausen werden oft in diesen verbracht. Ein fachlicher und menschlicher Austausch und die Bildung einer gemeinsamen Identität findet so nicht bzw. in ungenügender Masse statt; das fördert u.a. auch die Gerüchtebildung.

- *Betriebliche Unklarheiten:* Es sind nur ganz wenige betriebliche Fragen geregelt (siehe dazu unten Ziff. 2.3.2). So ist beispielsweise die Anwendung des Personalrechts nicht geklärt (vgl. oben Ziff. 2.2.1, am Schluss) oder es kommt zu Diskussionen mit der Kanzlei, welche Beschlüsse des Gerichts als «Beschluss», «Entscheid» oder «Urteil» zu bezeichnen seien. Derzeit werden die Laienrichterinnen und Laienrichter je nach fallführendem Präsidium physisch oder elektronisch mit den Akten bedient. Es fehlt ein regelmässiger Diskurs und eine gemeinsame Festlegung von betrieblichen Angelegenheiten in einem geeigneten Gefäss (Art. 10 Ziff. 3 GerG würde dazu insbesondere die Präsidentenkonferenz vorsehen). Die betrieblichen Unsicherheiten führen zu (teilweise unberechtigten) Annahmen, andere Personen am Gericht würden etwas falsch machen, würden die Regeln nicht einhalten und würden für sich eigennützig handeln – dies ohne Wissen darum manchmal auf Gegenseitigkeit. Mangels organisiertem oder spontanem gegenseitigem Austausch bleiben so falsche Bilder voneinander bestehen und diese werden perpetuiert.
- *Unzufriedenheit über die Fallzuteilung:* Die heutige Regelung und Handhabung der Fallzuteilung werden von zahlreichen Befragten als nicht nachvollziehbar und/oder als ungerrecht beurteilt. Es herrscht diesbezüglich grosse Unzufriedenheit.
- *Arbeitslast und personelle Unterdotierung:* Die ständige hohe Arbeitslast bei gleichzeitiger personeller Unterdotierung (vgl. Ziff. 2.4) tragen ebenfalls nicht unerheblich zur latenten Unzufriedenheit bei.

Diese Entwicklungen, die zur bedenklichen Kultur im Kantonsgericht beitragen, sind nicht eigentlich so vorgegeben. Bei den Einzelinterviews hatte der Verfasser durchwegs den Eindruck, er sitze netten, arbeitswilligen Personen gegenüber. Das heutige Arbeitsklima steht in einem engen Verhältnis zu Fragen der Führung (vgl. Ziff. 2.3.2) und der betriebsinternen Kommunikation (vgl. Ziff. 2.3.3). Zum heutigen Arbeitsklima haben zudem auch die zahlreichen Fluktuationen und Vakanzen sowie die ständig hohe Arbeitsbelastung bzw. Arbeitsüberlastung (vgl. unten Ziff. 2.4) beigetragen. Mit genügend Information und gegenseitigem Austausch in formalisierter Form und in nicht formalisierter Form in Pausen und an Team-Events kann solchen Entwicklungen in der Betriebskultur entgegengewirkt werden, bzw. es kann verhindert werden, dass solche überhaupt entstehen.

Um auf Dauer ein gutes Arbeitsklima zu schaffen und zu erhalten bedarf es folgender Massnahmen:²⁷

²⁷ Diese sind mit Ausnahme der zur Wiederherstellung eines guten Arbeitsklimas notwendigen Teamentwicklung nichts Besonderes, sondern stellen das Standard-Repertoire zur Aufrechterhaltung einer guten Betriebskultur dar, wie es in zahlreichen Gerichten, öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen zu finden ist. Da Gerichtspersonen oft eine höhere intrinsische Motivation aufweisen als andere Angestellte, funktioniert ein Gericht auch ohne solche notwendigen Massnahmen; Krisen im Betriebsklima fallen dann aber stärker aus und können sich – wie vorliegend beim Kantonsgericht – erheblich auf die Gewährleistung der Justizfunktion auswirken.

- Umfassendes Teamentwicklungsprojekt (als einmalige Massnahme) mit dem Ziel, den Gerichtsalltag gemeinsam besser bewältigen zu können;
- Gelebte Führungsstrukturen (siehe Ziff. 2.3.2);
- Regelmässige geleitete Supervision oder Intervision einerseits unter den Kantonsgerichtspräsidien sowie Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (2-4 Mal jährlich) und andererseits im Kanzlei-Team (siehe auch dort);
- Eine adäquate Anzahl Team-Events jährlich (Wanderung, Sommer-Party, Grillabend, gemeinsames Public Viewing, Betriebsausflug mit Kulturteil, Weihnachtsessen, o.ä.) für das gesamte Gericht samt Laienrichterinnen und Laienrichtern.²⁸

Für Aktivitäten zur Förderung des Arbeitsklimas sind genügend personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen bereitzustellen.

2.3.2 Führung

Das GerG überträgt dem leitenden Gerichtspräsidium zwar die «allgemeine Geschäftsleitung» (Art. 9 Abs. 2 Ziff. 1 GerG), die Führung des Gerichts wird aber aufgeteilt (leitendes Gerichtspräsidium, Präsidentenkonferenz, Plenum). *Zentrales Führungsorgan des Kantonsgerichts ist von den zugewiesenen Funktionen her eigentlich die Präsidentenkonferenz* (Art. 10 GerG): Sie entscheidet über die wichtigsten Finanzfragen, ist Anstellungsbehörde für die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber sowie des weiteren juristischen und administrativen Personals und ist zuständig für den Erlass von Weisungen sowie von einheitlichen Regeln für die Gestaltung der Verfahren und Urteile. Die Präsidentenkonferenz müsste am Kantonsgericht *eine aktivere Rolle einnehmen*, regelmässig (d.h. ca. einmal pro Monat) tagen sowie ihre Beschlüsse und Weisungen in geeigneter Form kommunizieren (siehe dazu auch Ziff. 2.3.3) und nachhaltig zugänglich machen. Vor Entscheidungen welche die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber oder die Kanzlei besonders betreffen, sollten diese Personengruppen angehört werden. Damit findet insgesamt auch der notwendige Austausch zu fachlichen und organisatorischen Fragen statt. Das Führungsgremium der Präsidentenkonferenz war in den vergangenen Jahren klar zu wenig aktiv; auf Grund des Entwurfs des vorliegenden Berichts wurde das Führungsgremium nun aktiviert.

Am Kantonsgericht Nidwalden gibt es gerade ein Dokument, das im Sinne einer Weisung der gerichtsinternen Führung dient; es handelt sich um ein Dokument des leitenden Gerichtspräsidium als Grundlage der Fallzuteilung. Ab einer gewissen Grösse und ab einer bestimmten Breite des Tätigkeitsfelds lässt sich eine Justizbehörde (Gericht, Staatsanwaltschaft, Schlichtungsbehörde) ohne Weisungen fast nicht führen. Auch sonst fehlt es am Gericht an Führung; es fehlt unter anderem – wie schon erwähnt – ein regelmässiger Diskurs und eine gemeinsame Festlegung von betrieblichen Angelegenheiten in einem geeigneten Gefäss (i.d.R. wohl eben in der Präsidentenkonferenz). Das Kantonsgericht ist relativ gut verwaltet, aber nicht geführt.

Der Befund erstaunt aus fachlicher Sicht eigentlich nicht:

- Gerichte mit 3-7 Präsidien sind schwierig zu führen – schwieriger als kleinere oder grössere Gerichte. Das Führen von Peers ist ohnehin eine herausfordernde Aufgabe; deshalb

²⁸ Solche Anlässe sind nicht nur zur Erhaltung eines guten Arbeitsklimas unerlässlich, sondern tragen auch zum Wissenstransfer unter den Personen am Gericht bei; Ergebnisse von Justizforschung belegen, dass Wissensaustausch in Gerichten primär an informellen Anlässen erfolgt bzw. Durch solche gefördert wird, vgl. SANDRA TAAL et al. Prozesse (Teilprojekt 3), in: Andreas Lienhard/Daniel Kettiger (Hrsg.), Justiz zwischen Management und Rechtsstaat, Schriftenreihe zur Justizforschung Band 5, Bern 2016, Rz. 195, 198 und 199.

erfolgt die Führung oft im Kollektiv (Präsidentenkonferenzen, Fakultäten, Klinikleitungsteams, o.ä).

- Das Kantonsgericht ist in den letzten zehn Jahren stark gewachsen; es lässt sich ein ähnlicher Effekt beobachten wie in Startup-Unternehmen, wo Führung lange entbehrlich ist und dann plötzlich dringlich wird.

2.3.3 Interne Information/Kommunikation

Es wird durchwegs bemängelt, dass am Kantonsgericht keine institutionalisierte interne Information existiert, mit welcher dafür gesorgt wird, dass wichtige fachliche und organisatorische Informationen gleichzeitig und auf gleiche Weise an alle Personen im Gericht bzw. an alle betroffenen Personen kommuniziert werden. Dies stellt auch aus einer Aussensicht ein organisatorischer Mangel dar; derartige betriebsinterne Kommunikationskanäle gehören heute in den meisten Betrieben zum Standard-Repertoire innerbetrieblicher Information. Dieser Mangel lässt sich leicht durch regelmässige oder anlassbezogene Rundmails beheben. Neben rein fachlichen und organisatorischen Informationen könnte eine solches Kommunikationsinstrument auch zum sozialen Zusammenhalt beitragen, indem beispielsweise zu Geburtstagen oder bestandenen Weiterbildungen gratuliert wird. Früher gab es am Kantonsgericht eine interne Zeitschrift in der Form des «Bulletin». Dieses könne in modernisierter, elektronischer Form wiederbelebt werden.

Wie bereits erwähnt, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Beschlüsse des leitenden Präsidiums, der Präsidentenkonferenz und des Plenums ebenfalls rasch an alle am Gericht tätigen Personen mitgeteilt werden und für diese nachhaltig zugänglich sind.

2.4 Arbeitslast

2.4.1 Vorbemerkungen

Die Arbeitslast am Kantonsgericht wurde vom Obergericht in einem Rechenschaftsbericht angesprochen²⁹ und gehört zu den Themen, die für die Justizkommission Auslöser für den Untersuchungsauftrag waren. Mithin wurde diese Thematik in den Interviews besonders angesprochen und diskutiert und soll auch im Bericht einen besonderen Stellenwert haben.

Die Thematik der Arbeitslast wurde einerseits im Rahmen der Interviews behandelt (qualitativer Ansatz). Andererseits wurde eine Geschäftslastberechnung auf der Grundlage von Zahlenmaterial des Verfassers aus früheren Geschäftslaststudien durchgeführt (quantitativer Ansatz). Die Ergebnisse beider Untersuchungsansätze werden nachfolgend gesondert dargestellt und es wird eine konsolidierte Beurteilung vorgenommen (vgl. Ziff. 2.4.4).

2.4.2 Befunde aus der Untersuchung

Insgesamt kommt der Verfasser auf der Grundlage seiner Untersuchungen am Gericht zum Schluss, das Kantonsgericht Nidwalden stehe unter einer hohen Arbeitslast und sei überlastet, auch wenn es Stimmen dahingehend gibt, dass das Kantonsgericht mit seinem Stellenetat die Geschäftslast gut bewältigen könnte, wenn alles optimal funktionieren würde und wenn es nicht dauernd Ausfälle und Fluktuationen gäbe.

Ein erheblicher Grund für die derzeitige Arbeitslast und die Pendenzen ist die Tatsache, dass Vakanzen, die durch Ausfälle oder Fluktuationen entstehen, nicht so rasch als möglich (allenfalls auch vorübergehend) behoben werden bzw. behoben werden können. Einerseits wird zu langsam reagiert; andererseits gestaltet sich die Personalbeschaffung bei den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern und insbesondere in der Kanzlei als schwierig (siehe

²⁹ Obergericht des Kantons Nidwalden, Rechenschaftsbericht 2022, S. 9.

dazu oben Ziff. 2.2.1). So bleiben die bewilligten Vollzeitäquivalente oft nicht besetzt und das Gericht arbeitet mit einem Unterbestand an Personal³⁰. Dies betrifft auch die Besetzung des neuen Gerichtspräsidiums V: Bewilligt war die Stelle per 1. Januar 2023, besetzt wurde sie per 1. November 2023. Es gilt mithin, künftig Vakanzen infolge Fluktuation möglichst zu vermeiden und *vakant gewordene Stellen so rasch als möglich zu besetzen*.

Flaschenhals war (und ist noch immer) die Kanzlei (siehe auch oben Ziff. 2.1.1). Weil diese über längere Dauer unterbesetzt war und ist, können Kanzleiarbeiten nicht zeitgerecht erledigt werden. Dies führte dazu, dass zeitweise die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber erhebliche Anteile der Kanzleiarbeit erledigen mussten und zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Berichts noch immer müssen, um den Gerichtsbetrieb zu gewährleisten. Dies führte wiederum dazu, dass Urteilsbegründungen unerledigt blieben und diesbezüglich Pendenzen entstanden. Ob die bewilligten Vollzeitäquivalente genügen werden, um den Kanzleibetrieb auf Dauer zu gewährleisten, kann derzeit noch nicht beurteilt werden; auf der Grundlage des errechneten Ressourcenbedarfs (vgl. Ziff. 2.4.3) ist dies eher unwahrscheinlich. Die heute zeitlich teilweise erheblich verzögerte Eröffnung von Urteilen und Entscheiden kann für den Kanton Nidwalden ein Staatshaftungsrisiko darstellen.

Die Sekretariatsarbeiten der Kanzlei, die für den Gerichtsbetrieb zentral sind, werden durch den Schalter- und Telefonbetrieb immer wieder unterbrochen und damit gestört. Den kann nun teilweise dadurch Abhilfe geschaffen werden, dass die Kanzlei neu Räume ausserhalb des Schalterbereichs erhalten soll, in denen in Ruhe gearbeitet werden kann. Eine wirksame, zusätzliche Massnahme wäre eine Einschränkung der Schalteröffnungs- und Telefondienstzeiten.³¹ Eine weitere Entlastung der Kanzlei könnte durch die Ablösung der Archivierungsaufgabe erfolgen (vgl. Ziff. 2.1.1).

Nach mittlerweile gefestigter Auffassung von Fachpersonen sind erstinstanzliche Verfahren in Zivil- und Strafsachen in den letzten Jahren komplexer und aufwändiger geworden. Dies trifft insbesondere auch auf Strafverfahren zu, wo der Begründungsaufwand wegen der Bundesgerichtlichen Rechtsprechung grösser geworden ist und wo Entsigelungsverfahren zu erheblichem Mehraufwand führen. Zu einer Zunahme der Arbeitslast in Zivilverfahren führten insbesondere die Berechnungen von Unterhalt und die Ausscheidung von Vermögen (inkl. Pensionskassenguthaben) bei Scheidungsverfahren. Die gegenüber früher trotz nicht mehr erheblich zunehmender Fallzahlen höhere Arbeitslast des Kantonsgerichts ist teilweise auch in dieser Entwicklung begründet.

Derzeit wird in den Schweizer Medien öfters eine Welle von Fällen im Strafrecht angesprochen, welche die Staatsanwaltschaften und Gerichte trifft und zu erheblichen Überlastungen führt. Diese Welle scheint das Kantonsgericht noch nicht getroffen zu haben. Es muss aber in den nächsten Jahren wohl mit einer Erhöhung der Fallzahlen im Strafrecht gerechnet werden.

Wie bereits erwähnt, bestehen heute eine grössere Anzahl von Pendenzen, die dazu führen, dass der Verfahrensabschluss in zahlreichen Fällen erheblich zu lange dauert. Auf der Grundlage von Erfahrungen bei anderen Gerichten und Justizbehörden muss davon ausgegangen werden, dass dieser Pendenzenberg auch bei länger dauernder Vollbesetzung und

³⁰ Gemeint ist hier der Unterbestand gegenüber dem bewilligten Stellenetat, nicht der errechnete Unterbestand schlechthin (vgl. unten Ziff. 2.4.3).

³¹ Die Zivilabteilung des Regionalgerichts Bern-Mittelland, eines der grösseren Zivilgerichte in der Schweiz (15 Gerichtspräsidien) hat beispielsweise folgende Telefonbetriebszeiten: Mo.-Do. 08:00-11:00 und 14:00-16:00 Uhr, Fr. 08:00-11:00 Uhr; die Zivilgerichte Basel-Landschaft haben telefonische Rechtsauskünfte auf bestimmte Tage beschränkt.

gutem Funktionieren des Gerichts, nicht abgebaut werden kann und dann durch das Gericht sozusagen als «Bugwelle» vor sich hergeschoben würde. Dies gilt es zu vermeiden. Deshalb sollten zum Abbau der Pendenzen befristet zusätzliche Gerichtsschreiberkapazitäten bewilligt werden.

2.4.3 Vergleichende Geschäftslastberechnung

Auf der Grundlage von Fallgewichten³², die bei Geschäftslaststudien der Gerichte des Kantons Basel-Landschaft³³ und der Regionalgerichte des Kantons Graubünden³⁴ ermittelt wurden, wurde eine Geschäftslastberechnung für das Kantonsgericht Nidwalden vorgenommen. Das Kantonsgericht musste die Fallzahlen gemäss Statistik 2023 nach den vordefinierten Fallkategorien und Erledigungsarten aufschlüsseln und in eine Excel-Tabelle abfüllen. Der Verfasser hat daraufhin den Ressourcenbedarf errechnet.

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt erstinstanzlich über ein spezialisiertes Strafgericht (einschliesslich ZMG) und über zwei spezialisierte Zivilgerichte, was erfahrungsgemäss bei einer entsprechenden Grösse zu einer effizienteren Fallerledigung führt. Die Regionalgerichte des Kantons Graubünden sind sehr klein und tragen mithin sehr viele Grundlasten verteilt auf wenige Köpfe mit. Aus diesem Grund wird bei der Geschäftslastberechnung für das Kantonsgericht Nidwalden vom Mittelwert der Berechnungen basiert auf die Fallgewichte der Studie Basel-Landschaft und der Bündner Studie abgestellt. Dieser Wert weist erfahrungsgemäss eine Unschärfe von plus/minus 0.5 VZÄ bei den Gerichtspräsidien und den Gerichtsschreiberinnen und -schreibern bzw. von plus/minus 1.0 VZÄ beim Kanzleipersonal auf, so dass der errechnete Ressourcenbedarf in einer entsprechenden Bandbreite dargestellt wird. Je nach Aufgabenteilung zwischen den Funktionen variiert der Bedarf an Gerichtspräsidien und Gerichtsschreiberinnen bzw. -schreibern, so dass innerhalb des Gesamtbedarfs an Personen mit juristischer Ausbildung in einem beschränkten Ausmass Verschiebungen zwischen den Funktionen möglich sind.

Für die Berechnung wurde von den im Jahr 2023 erledigten Fällen ausgegangen. Als erledigt gilt ein Fall, wenn der Endentscheid versandt ist. Wegen der Überlastung der Kanzlei lagen Ende 2023 rund 100 entschiedene Fälle mit Endentscheid vor, die erst im Jahr 2024 versandt wurden. Mithin wurde die Geschäftslast eher zu tief berechnet.

Die Geschäftslastberechnung ergab für das Kantonsgericht den folgenden Ressourcenbedarf:

- Kantonsgerichtspräsidien: 6.25 – 7.25 VZÄ (6.75 VZÄ)
- Gerichtsschreiber/innen: 9.0 – 10.0 (9.5 VZÄ)
- Kanzleipersonal: 2.0 – 4.0 VZÄ (3.0 VZÄ)

Ausgehend vom bewilligten Personalbestand ergibt die Berechnung somit folgende *Unterbestände*:

- Kantonsgerichtspräsidien: bewilligt 3.5 VZÄ; Unterbestand 2.75 – 3.75 VZÄ
- Gerichtsschreiber/innen: bewilligt 5.0 VZÄ; Unterbestand 4.0 – 5.0
- Kanzleipersonal: bewilligt 3.0 VZÄ; Unterbestand bis zu 1.0 VZÄ

Die berechneten Unterbestände sind beachtlich und erheblich.

³² Gewichtete Geschäftslast eines Falls einer bestimmten Fallkategorie in Stunden bzw. Teilen einer Stunde.

³³ Unveröffentlichter Bericht.

³⁴ Unveröffentlichter Bericht.

2.4.4 Konsolidierte Beurteilung

Der in der Organisationsüberprüfung gewonnene Eindruck, das Kantonsgericht sei nicht nur überlastet, sondern auch personell unterdotiert (vgl. auch Ziff. 2.4.2) wird durch die Geschäftslastberechnung (Ziff. 2.4.3) eindrücklich bestätigt; dem Verfasser ist noch in keiner anderen Untersuchung eine derart offensichtliche personelle Unterdotierung eines Gerichts begegnet.

Um den Gerichtsbetrieb am Kantonsgericht nachhaltig gewährleisten zu können, sind somit *zeitverzugslos* Erhöhungen des bewilligten Stellenetats notwendig, der sich mindestens am unteren Rand der Bandbreite der festgestellten personellen Unterdotierung (vgl. Ziff. 2.4.3) bewegen sollte. Es werden folgende Erhöhungen des Stellenetats empfohlen:

- Kantonsgerichtspräsidien: von 3.5 VZÄ um 3.0 VZÄ auf 6.5 VZÄ, bei gleichzeitiger Schaffung von mindestens zwei neuen Kantonsgerichtspräsidien und Aufstockung der bestehenden Präsidien
- Gerichtschreiber/innen: von 5.0 VZÄ um 4.0 VZÄ auf 9.0 VZÄ, bei Schaffung von neuen Stellen möglichst als Vollzeitstellen, und zusätzlich einer befristeten Stelle von 1.0 VZÄ während eines Jahrs zum Abbau der Pendenzen
- Kanzleipersonal: von 3.0 VZÄ um 1.0 auf 4.0 VZÄ³⁵

3. Folgerungen

3.1 Handlungsbedarf

3.1.1 Einleitung

Nachfolgend wird der Handlungsbedarf, der sich auf Grund der Erkenntnisse aus den Untersuchungen (vgl. oben Ziff. 2) ergibt zusammenfassend dargestellt werden. Handlungsbedarf besteht beim Kantonsgericht selber, aber auch beim Landrat (dort wo die Zuständigkeit beim Kantonsparlament liegt). Massnahmen, die sich aus dem Handlungsbedarf ergeben, werden *Kostenfolgen* haben – eine Optimierung der Funktionsweise des Kantonsgerichts ist kostenneutral nicht zu erreichen. Allenfalls kann sorgfältig geprüft werden, ob die Mehrkosten durch Erhöhung der Gerichtsgebühren teilweise aufgefangen werden könnten; diese Frage ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Der Handlungsbedarf wird nachfolgend nach drei Prioritätsstufen dargestellt:

- *Hohe Priorität*: Hier besteht unmittelbarer Handlungsbedarf; ein Handeln und entsprechende Massnahmen sind dringlich und erleiden keinen Aufschub. Massnahmen sollten nach Möglichkeiten schon in der zweiten Hälfte 2024 eingeleitet werden.
- *Mittlere Priorität*: Es ist von Bedeutung für das Funktionieren des Kantonsgerichts, das auch diesbezüglich zeitgerecht gehandelt wird. Massnahmen sollten bis etwa Mitte 2025 umgesetzt sein.
- *Niedrige Priorität*: Es geht um mögliche Massnahmen, die keine zeitliche Dringlichkeit aufweisen.

³⁵ Diese empfohlene Erhöhung ist nicht im unteren Bereich der Bandbreite, jedoch auf 4 bis 8 Jahre hinaus notwendig, damit sich die Kanzlei erholen kann.

3.1.2 Handlungsbedarf mit hoher Priorität

H1-01 Begleitung der Stabilisierung der Kanzlei: Der Kanzlei soll mit sehr hoher zeitlicher Priorität eine Fachperson beigelegt werden, welche diese in der täglichen Arbeit und im Stabilisierungsprozess begleitet und berät (z.B. im Sinne von Coaching, Supervision, o.ä.).

H1-02 Erhöhung des Personaletats (und Personalbudgets): Die bewilligten Stellen (VZÄ) sind bei allen Funktionen möglichst zeitverzugslos im Sinne der Empfehlungen in Ziffer 2.4.4 zu erhöhen.

H1-03 Teambildungsprozess: Am Kantonsgericht soll zur Verbesserung der Betriebskultur ein Teambildungsprozess (als einmalige Massnahme) stattfinden.

H1-04 Aktivierung der Präsidentenkonferenz: Die Präsidentenkonferenz wird in ihrer Führungsfunktion aktiviert; es soll grundsätzlich monatlich eine Präsidentenkonferenz stattfinden und deren Beschlüsse und Weisungen sind zu kommunizieren und der Zugang zu diesen ist nachhaltig zu gewährleisten. Der Führungsrhythmus monatlicher Präsidentenkonferenzen ist nach einem Jahr zu überprüfen.

H1-05 Pendenzenabbau: Für den Pendenzenabbau sind einmalig und befristet zusätzliche Gerichtsschreiberkapazitäten zu bewilligen und einzusetzen (siehe auch Ziff. 2.4.4 und H1-02).

H1-06 Überprüfung der Fallzuteilung: Die umstrittene Regelung der Fallzuteilungen ist sachlich zu überprüfen; anschliessend hat die Präsidentenkonferenz Weisungen über die Fallzuteilung zu erlassen. Allenfalls hat das Plenum ein Reglement zu erlassen.

H1-07 Einschränkungen Schalteröffnungs- und Telefonbetriebszeiten: Die Schalteröffnungs- und Telefonbetriebszeiten sind substantiell einzuschränken. Weiter ist abzuklären, ob telefonische Beratungen (Hilfestellung an Laien) auf bestimmte Wochentage eingeschränkt werden könnten.

H1-08 Alarmknöpfe und Sicherheit des Gebäudes: Es sind in den Büros und Gerichtssälen Alarmknöpfe für stillen Alarm einzurichten und es sind Massnahmen für einen kontrollierten Zugang zum Gebäude zu prüfen.

3.1.3 Handlungsbedarf mit mittlerer Priorität

H2-01 Bereitstellung von Ressourcen für Digitalisierungsprojekte: Es sind für die Digitalisierungsprojekte (Tribuna V4, Justitia 4.0) rechtzeitig genügen Ressourcen bereitzustellen.

H2-02 Stellvertretungsregelungen: Die Stellvertretung des leitenden Präsidiums und die gegenseitige Stellvertretung der Präsidien ist im Sinne der Erkenntnisse aus der Organisationsüberprüfung neu zu regeln.

H2-03 Anwendbarkeit des Personalrechts: Die Anwendbarkeit bzw. Nicht-Anwendbarkeit des Personalrechts auf Präsidien ist klar zu regeln.

H2-04 Rechtsgrundlagen für Fallzuteilung/Spruchkörperbildung: Durch das Plenum ist in einem Reglement eine genügende Rechtsgrundlage für die Fallzuteilung und Spruchkörperbildung zu schaffen.

H2-05 Institutionalisierung von Supervision oder Intervision: Am Kantonsgericht ist eine permanente periodische Supervision bzw. Intervision zu institutionalisieren und es sind die nötigen Ressourcen dafür bereitzustellen.

H2-06 Tribuna-Vorlagen: Die Verantwortlichkeit für die Schaffung und Aktualisierung von Tribuna-Vorlagen ist zu regeln und es sind allenfalls die dafür notwendigen Ressourcen bereitzustellen.

H2-07 Trennung der Archivierung von der Kanzlei: Die Aufgabe der Archivierung ist von der Kanzlei zu trennen und bis zum Auslaufen dieser Aufgabe infolge Digitalisierung durch zusätzliche Arbeitskräfte erledigen zu lassen.

H2-08 Personalgewinnung: Es sind (evtl. zusammen mit dem Personalamt) Massnahmen und Aktionen zu planen und durchzuführen um das Image des Kantonsgerichts als Arbeitgeber zu verbessern und die Personalgewinnung zu fördern.

H2-09 Team-Events: Es sind genügend Team-Events zu planen und durchzuführen.

3.1.4 Handlungsbedarf mit niedriger Priorität

H3-01 Spezialisierung (nur bei Behebung des Unterbestands): Es ist zu prüfen, ob eine Spezialisierung der Kantonsgerichtspräsidien bzw. eine Abteilungsbildung erfolgen soll.

H3-02 Grenzen der Aufgabenteilung GP/GS: Es ist zu prüfen, ob der freien Zusammenarbeit zwischen den Kantonsgerichtspräsidien und den ihnen zugeteilten Gerichtsschreiberinnen und -schreibern in Sinne der Einheitlichkeit der Ablauforganisation formell Grenzen gesetzt werden sollen.

H3-03 Lehrstelle Kanzlei: In Zusammenarbeit mit dem Personalamt ist in der Kanzlei eine kaufmännische Lehrstelle zu schaffen.

H3-04 Weiterbildung: Es sind nachhaltig genügend Ressourcen für die Weiterbildung zur Verfügung zu stellen und die (minimale) jährliche Weiterbildung ist in Weisungen zu regeln.

H3-05 Belastende Fälle: Es ist ein System der psychologischen Unterstützung von Gerichtspersonen bei belastenden Fällen zu schaffen.

H3-06 Stromversorgung: Es ist zu prüfen, wie die Sicherheit der Stromversorgung am Kantonsgericht gewährleistet werden kann.

3.2 Empfehlungen

Der Verfasser empfiehlt der Justizkommission, auf der Grundlage des aufgezeigten Handlungsbedarfs mit der Geschäftsleitung des Kantonsgerichts zeitnah einen gemeinsamen Massnahmenkatalog mit Finanzierungskonzept und Zeitplan zu erarbeiten (allenfalls unter Beizug externer Expertise), diesen durch die Justizkommission und die Präsidentenkonferenz genehmigen zu lassen und umzusetzen.

Die Öffentlichkeit erwartet, über das Ergebnis der Organisationsüberprüfung informiert zu werden. Ideal wäre es, wenn zum Zeitpunkt der Information der Öffentlichkeit der betreffende Massnahmenkatalog bereits vorläge und ebenfalls präsentiert werden könnte.

3.3 Offene Fragen/weiterer Abklärungsbedarf

Über den aufgezeigten Handlungsbedarf hinaus bestehen im unmittelbaren Zusammenhang der Organisationsüberprüfung keine offenen Fragen bzw. kein weiterer Abklärungsbedarf.

Allenfalls kann sogfältig geprüft werden, ob die durch die Umsetzung des zwingenden Handlungsbedarfs entstehenden Mehrkosten durch Erhöhung der Gerichtsgebühren teilweise aufgefangen werden könnten. Dabei würde es namentlich auch darum gehen, wie weit (d.h. bis zu welcher finanziellen Grenze) eine Erhöhung der Gerichtsgebühren aus rechtsstaatlicher

Sicht – insbesondere vor dem Hintergrund des Zugangs zur Justiz – sowie aus wirtschafts-politischer Sicht (insbesondere für die KMU) vertretbar wären.

30. November 2024/D. Kettiger

Anhang: Liste der Interviews

Einzelinterviews (Personen Kantonsgericht):

- Marcus Schenker, Kantonsgerichtspräsident I
- Gabriela Elgass, Kantonsgerichtspräsidentin II
- Corin Brunner, Kantonsgerichtspräsidentin III
- Pascal Ruch, Kantonsgerichtspräsident IV
- Martina Steiner, Kantonsgerichtspräsidentin V
- Mario Bünter, Gerichtsschreiber (befristet vom 11.9.2023 – 31.7.2024)
- Linda Probst, Gerichtsschreiberin
- Helena Odermatt, Gerichtsschreiberin
- Leandra Pleisch, Verwaltungsangestellte Sekretariat
- Beatrice Abry, Verwaltungsangestellte Sekretariat

Einzelinterviews (Personen übrige Justiz):

- Livia Zimmermann, Ober- und Verwaltungsgerichtspräsidentin
- André Wolf, Oberstaatsanwalt
- André Näpflin, Gerichtskassier

Gruppeninterview (Workshop):

- Bernhard Kugler, Kantonsrichter
- Heidi Odermatt-Häberli, Kantonsrichterin
- Walter Odermatt, Kantonsrichter
- Hans Wittwer-Mathis, Kantonsrichter