

# **Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg**

**- Möglichkeiten und Grenzen -**

**Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II  
am Verwaltungsgericht Hamburg  
von©:**

**RiVG Bertram  
RiinVG Daum  
RiVG Graf von Schlieffen  
RiVG Wagner**

**September 1998**

## INHALTSÜBERSICHT:

<b>Teil A: Einleitung - Fragestellung</b>	<b>1</b>
I. Reformbestrebungen in Bund und Ländern	
II. Reformbestrebungen in Hamburg	
III. Arbeitsgruppe beim Verwaltungsgericht Hamburg	
IV. Gliederung des Berichts	
<b>Teil B: Das Neue Steuerungsmodell</b>	<b>7</b>
I. Einleitung	
II. Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells	
III. Bewertung	
<b>Teil C: Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht</b>	<b>38</b>
I. Szenario	
II. Rechtliche Grenzen	
III. Praxistauglichkeit	
<b>Teil D: Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Hamburger Justiz - Aspekte des Projekts JUSTIZ 2000</b>	<b>135</b>
I. Einleitung	
II. Einzelheiten	
<b>Teil E: Effizienzorientierte Verbesserungen am VG Hamburg bei Verzicht auf das Neue Steuerungsmodell</b>	<b>187</b>
I. Organisationsänderungen im bestehenden Rahmen	
II. Gesetzesänderungen	
III. Grundsätzliche Veränderungen	
<b>Teil F: Schlußbemerkung</b>	<b>198</b>

-----

## INHALTSVERZEICHNIS:

### Teil A Einleitung - Fragestellung

I. Reformbestrebungen in Bund und Ländern	1
II. Reformbestrebungen in Hamburg	3
III. Arbeitsgruppe beim Verwaltungsgericht Hamburg	5
IV. Gliederung des Berichts	6

### Teil B Das Neue Steuerungsmodell

I. Einleitung	8
II. Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells	10
1. Outputsteuerung statt Inputsteuerung	11
a) Der Konstruktionsmangel der herkömmlichen Verwaltung	11
b) Kernbegriff Produkt	11
aa) Produktbildung	11
aaa) Festlegung operabler Produkte	12
bbb) Produktbeschreibung	13

ccc)Produktgruppen und Produktbereiche	13
ddd)Beispiele aus der Verwaltung	13
bb)Produkt und Kosten	14
aaa)Einführung	14
bbb)Grundbegriffe	15
ccc)Grundzüge der Kosten- und Leistungsrechnung	17
(1)Kostenartenrechnung	17
(2)Kostenstellenrechnung	18
(3)Kostenträgerrechnung	20
c)Steuerungsinstrumente	21
aa)Controlling	21
bb)Kennzahlen	23
cc)Qualitätssicherung	24
2.Veränderungen im Aufbau der Verwaltung	26
a)Trennung von Politik und Verwaltung	26
b)dezentrale Ressourcenverantwortung/Budgetierung	26
c)Kontraktmanagement/Leistungsvereinbarungen	31
d)Persönliche Ergebnisverantwortung/AKV-Prinzip	33
3.Aktivierung der neuen Strukturen durch Wettbewerb	33
<b>III. Zusammenfassung und Bewertung</b>	
1.Das Neue Steuerungsmodell in Kürze	34
2.Bewertung des Modells	35
<b><u>Teil C Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht</u></b>	
<b>I. Szenario</b>	<b>40</b>
1.Einleitung	40
2.Anwendung des Neuen Steuerungsmodells	41
a)Produktbildung	41
aa)Verfahrenserledigung als Produkt	42
bb)sonstige Produkte	44
cc)Produktübersicht für das Verwaltungsgericht	44
dd)Das Produkt Verfahrenserledigung im einzelnen	45
aaa)Qualität richterlicher Tätigkeit	45
bbb)Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Meßgrößen	46
ccc)Zeitaufwand als bestimmender Faktor	48
b)Kostenrechnung	50
EXKURS: Berücksichtigung der Einnahmen	
c)Budgetierung	53
aa)Budgetaufstellung/Bemessung	53
bb)Leistungsvereinbarung	53
cc)Budgetregeln	54
aaa)Mittelüberschuß	54
bbb)Unterschreitung des Leistungssolls	55
ccc)Exkurs: Organisationsänderungen	56
d)Controlling	58
aa)Ist-Daten-Erhebung	58
bb)Soll-Ist-Vergleich, Abweichungsanalyse	61
cc)Steuerung	62

aaa) Einleitung	62
EXKURS: Wer steuert?	
bbb) Informelle Steuerung	64
(1) Strukturelle, latente Steuerung	64
(2) Steuerung durch Datenerhebung	64
ccc) Aktive Steuerung	65
(1) Allgemeine Bewußtseinsbildung	65
(2) Soziale Kontrolle	66
(3) Direkte Eingriffe	68
(4) Maßnahmen der herkömmlichen Dienstaufsicht	69
3. Zusammenfassung / Auswirkungen	70
a) Kostenbudgetierung ohne Auslagen in Rechtssachen	71
b) Kostenbudgetierung einschließlich Auslagen in Rechtssachen	76
c) Umfassende Budgetierung (einschließlich Einnahmen)	76
4. Tauglichkeit des Neuen Steuerungsmodells für das Verwaltungsgericht	77
a) Produktbildung	77
aa) Pauschalierung	77
bb) Produktbeschreibung, Qualitätsaspekt	79
b) Budgetierung	80
aa) Spruchkörperbudgetierung	80
bb) Gesamtgerichtsbudgetierung	80
aaa) Schattenbudgets	80
bbb) Fixkosten	81
cc) Teilbudgetierung	82
dd) Budgetbemessung / Produktkostenbemessung	82
ee) Produktkostenbemessung / Kostentransparenz	83
c) AKV-Prinzip	84
aa) Auswirkungen auf Richter	84
bb) Auswirkungen auf den nichtrichterlichen Bereich	84
cc) Auswirkungen auf die Gerichtsleitung	84
d) Controlling	85
<b>II. Rechtliche Grenzen</b>	<b>86</b>
1. Verfassungsauftrag der Rechtsprechung	87
a) Gewaltenteilung	87
b) Rechtsbindung der Rechtsprechung	90
c) Justizgewährungspflicht des Staates	92
d) Rechtsprechungsauftrag an die Richter	95
2. Richterliche Unabhängigkeit	97
a) Inhalt und Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit	98
aa) Funktion der richterlichen Unabhängigkeit	98
bb) Erforderlichkeit der richterlichen Unabhängigkeit	99
cc) Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit	102
b) Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit	103
aa) Begriff der Dienstaufsicht	104
bb) Zuständigkeit für die Dienstaufsicht	105
cc) Mittel der Dienstaufsicht	105
dd) Zwecke der Dienstaufsicht	106
ee) Grenzen der Dienstaufsicht	106

c) Vereinbarkeit des NSM mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit	110
aa) Modellgesamtheit	110
bb) Kollegialische Selbststeuerung und richterliche Unabhängigkeit	114
cc) Betrachtung einzelner Elemente des Instrumentariums	115
aaa) Budgetierung	116
bbb) Leistungsvereinbarung	118
ccc) Controlling	119
3. Unabhängigkeit der Gerichte	120
4. Gerichtsverfassungsrecht	121
a) Rechte des Präsidiums	121
b) Einfachgesetzliche Strukturvorgaben	122
5. Grundsatz des gesetzlichen Richters	123
6. Gerichte für besondere Sachgebiete	124
7. Personalauswahl	125
8. Haushaltsrecht / Dienstrecht / Tarifrecht	125
<b>III. Praxistauglichkeit des Modells</b>	<b>126</b>
1. Eiferts Entwurf	126
a) Darstellung	127
b) Stellungnahme	130
2. Praxistauglichkeit isolierter Elemente	134
3. Neue Steuerung für den nicht-richterlichen Bereich	134
<b><u>Teil D Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Hamburger Justiz</u></b>	
<b><u>- Aspekte des Projekts JUSTIZ 2000</u></b>	
<b>I. Einleitung</b>	<b>135</b>
1. Projektziel	135
2. Projektmanagement	136
a) Professionelles Projektmanagement	137
b) Tatsächliches Projektmanagement	138
<b>II. Einzelheiten</b>	<b>144</b>
1. Systembildung durch den Haushaltsplan	144
2. Budgetierung und Dezentralisierung	145
3. Ratzeburger Protokoll	146
a) Darstellung	146
b) Stellungnahme	147
4. Handbuch zum Controlling der Justiz	149
a) Darstellung	150
b) Stellungnahme	162
aa) Projekttransparenz	162
bb) Praxistauglichkeit des Konzepts	169
aaa) Richterliche Unabhängigkeit	169
bbb) Gerichtsverfassung	173
ccc) Steuerbare Kosten	174
cc) Zusammenfassung	175
5. Bericht AG "Neues Haushaltswesen"	176

a) Darstellung	176
b) Stellungnahme	179
6. Zielvereinbarung 1997	182
a) Darstellung	182
b) Stellungnahme	183
7. Veränderungen der Gerichtsstruktur	183
a) Verwaltungsdirektor	183
aa) Darstellung	183
bb) Stellungnahme	184
b) Budgetrat	186

## **Teil E Effizienzorientierte Verbesserungen am VG Hamburg bei Verzicht auf das Neue Steuerungsmodell**

<b>I. Organisationsänderungen</b>	<b>187</b>
1. Organisationsoptimierung	187
2. Kostenbewußtsein	189
3. Dezentralisierung	189
4. Effizienter Richtereinsatz	190
a) Informationsmanagement	190
b) Spezialisierung	191
<b>II. Gesetzesänderungen</b>	<b>193</b>
1. Verfahrensvereinfachungen	193
a) Mißbrauchsgebühr	193
b) Besetzungsmöglichkeiten	194
2. Gerichtskosten	194
3. Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit	195
4. Budgetantragsrecht	195
<b>III. Grundsätzliche Veränderungen</b>	<b>196</b>
1. Gerichtssekretär	196
2. Richterarbeitszeit	197

## **Teil F - Schlußbemerkung**

**198**

- 
- Anlage 1 - Produktbildung in der Verwaltung (Beispiel 1)  
Anlage 2 - Produktbildung in der Verwaltung (Beispiel 2)  
Anlage 3 - Produktbildung in der Verwaltung (Beispiel 3)  
Anlage 4 - Die Elemente des Neuen Steuerungsmodells  
Anlage 5 - Verfahrensvorschriften für das verwaltungsgerichtliche Verfahren  
Anlage 6 - Auszug aus dem Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg 1999, Produktgruppe Verwaltungsgericht

## **A. Einleitung - Fragestellung:**

*Teil A des Berichts beschreibt den Kontext, Gegenstand, Anlaß sowie die Gliederung des Berichts.*

*Der Reformdruck auf die Justiz nimmt im Kontext des "schlanken Staates" zu. Schon jetzt wird von den Landesjustizverwaltungen als Mittel insbesondere der Effizienzoptimierung das "Neue Steuerungsmodell" (NSM) aufgegriffen. Ob dieses für die Kommunalverwaltung entwickelte Modell sinnvoll auf die Gerichte übertragen werden kann, ist aber bislang nicht näher untersucht worden.*

*Der Hamburger Reformansatz, genannt JUSTIZ 2000, betrifft auch das Verwaltungsgericht Hamburg. Hier wurde auf einer Mitarbeiterversammlung beschlossen, die Anwendbarkeit des Steuerungsmodells auf das Verwaltungsgericht zu prüfen. Der vorliegende Bericht gibt über die Erkenntnisse einer der beiden Arbeitsgruppen hierzu Auskunft.*

## **I. Reformbestrebungen in Bund und Ländern**

Das Dauerthema Justizreform, das in der Vergangenheit mehr die Theorie als die Praxis bestimmt hat<sup>1</sup>, hat eine neue Bedeutung gewonnen. Langjährigen Veränderungswünschen sowie dem "Reform"-Druck durch anhaltende Mittelverknappung ist zusätzliche Durchsetzungskraft dadurch erwachsen, daß wegen der allgemeinen Finanzkrise auf breiter Front eine grundlegende Veränderung staatlicher Aufgabenstellung und staatlichen Handelns gefordert wird<sup>2</sup>. Für die öffentliche Verwaltung wird dabei insbesondere "Verschlankung/Aufgabenkritik", "Effizienzsteigerung/Kostenminderung" und "Kundenorientierung" angestrebt. Auch die Justiz wird von diesen Modernisierungsbestrebungen nicht ausgenommen.

Bereits Anfang der 80iger Jahre waren im Bundesministerium der Justiz Überlegungen angestellt worden, die Gesamtzusammenhänge des Rechtspflegesystems durch eine Serie aufeinander abgestimm-

---

<sup>1</sup> vgl. u. a. Leutheusser-Schnarrenberger, Wege zur Justizentlastung, NJW 1995, S. 2441; Stempel/Rennig, Strukturanalyse der Rechtspflege, ZRP 1994, S. 144; sowie aus der Praxis Viehhus/Volesky, Neue Konzepte zur Gerichts- und Arbeitsorganisation in Verbindung mit dem Einsatz moderner Informationstechnik in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, DRiZ 1996, S. 13; und Vultejus, die Kostenstruktur der Gerichte, ZRP 1994, S. 150

<sup>2</sup> Sachverständigenrat "Schlanker Staat", Abschlußbericht in 3 Bänden (zu beziehen bei: Geschäftsstelle des Sachverständigenrates "Schlanker Staat", 53117 Bonn); Zusammenfassung in DRiZ 1998, S. 133 ff; zum "Schlanken Staat" bezogen auf die Justiz vgl. allerdings auch Schäfer, Kein Geld für die Justiz - was ist uns der Rechtsfrieden wert?, DRiZ 1995, S. 470, 471: "Ein Schlagwort in der heutigen öffentlichen Diskussion ist der "schlanke Staat". Damit wird ein politischer Handlungsbedarf im Kern zutreffend beschrieben. Die vergangenen Jahrzehnte haben uns aber nicht einen gleichmäßig aufgeblähten Staat beschert, sondern einen überfütterten Leistungsstaat und einen abgemagerten Ordnungsstaat."

ter Studien zu erforschen und dadurch realistische Ansätze für eine Optimierung der Rechtspflege herauszuarbeiten. Hierdurch sollte insbesondere geklärt werden, an welchen Stellen und mit welchen Mitteln eine quantitative Entlastung der Justiz zu erreichen wäre, um so neben einer Verfahrensbeschleunigung gleichzeitig eine weitere qualitative Verbesserung der Tätigkeit der Rechtspflegeorgane zu ermöglichen. Das auf diesen Überlegungen beruhende Forschungsprogramm ist im Jahre 1994 ausgelaufen und es ist die Umsetzung einiger für die Gerichtsorganisation gewonnener Ergebnisse<sup>3</sup> in die Wege geleitet worden. Seitdem hat die Diskussion eine neue Qualität bekommen. So haben sich die Justizministerinnen und -minister der Länder auf ihrer Herbstkonferenz vom 20. - 21. November 1996 unter Hinweis auf die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Modernisierung der Rechtspflege des Themas erneut angenommen und ihren Willen zu weiterer Straffung der Gerichtsverfahren, zur Verschlankung der Aufbau- und Ablauforganisationen der Gerichte und Staatsanwaltschaften, zur Erhöhung der Effizienz der Rechtspflege und nicht zuletzt zur Verminderung personeller Ressourcen bekundet<sup>4</sup>. Als geeignetes Mittel für eine Reorganisation der Justiz wird nunmehr das zunächst für die Kommunalverwaltung entwickelte und mittlerweile auch in der staatlichen Verwaltung angewandte sogenannte **Neue Steuerungsmodell** - NSM - angesehen<sup>5</sup>. Kerngedanke dieses in den internationalen Kontext des **Public Managements**<sup>6</sup> eingebetteten Modells ist es, Organisations- und Führungsgrundsätze moderner Unternehmensführung auf den öffentlichen Sektor zu übertragen.

Die jüngsten Vorstellungen der Bundesländer zu einer Übertragung dieses Modells auf die Gerichte enthält nunmehr der Bericht einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe "Neues Haushaltswesen"<sup>7</sup>, dessen Auftraggeberin die Justizministerkonferenz ist. Diese hat zwar die dort vorgeschlagenen Standards nicht als verbindlich anerkannt, gleichwohl gewährt der Bericht Einblicke in den Diskussionsstand zum Einsatz des "Neuen Steuerungsmodells" in der Justiz der Länder. Hiernach sollen neben

---

<sup>3</sup> wegen der Untersuchungsergebnisse siehe Stempel/Rennig a.a.O. (Fn. 1)

<sup>4</sup> vgl. Justizministerkonferenz vom 20./21. November 1996, Beschluß zu TOP 1.9 "Modernisierung der Rechtspflege"

<sup>5</sup> Hoffmann-Riem, Optimierung durch Reorganisation der Gerichtsverwaltung, in: Die Verwaltung Bd. 30, 1997, S. 481 ff., 481; ders., Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, S. 290; Eifert, Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, Die Verwaltung, Bd. 30, 1997, S. 75 ff.; ferner zu Baden-Württemberg DRiZ 1996, S. 53 und BDVR-Mitteilungen 1998, S. 72 ff. sowie von Bargen, Das Freiburger Verwaltungsgericht auf dem Weg ins nächste Jahrtausend, VBlBaWü 1998, S. 121 ff.; zu Bayern: "Brauchen wir Gerichtsmanager?", Leeb, DRiZ 1997, S. 287; zu Bremen insb. Mäurer, Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, DRiZ 1996, S. 47

<sup>6</sup> vgl. hierzu die einführende Darstellung bei Damkowski/Precht, Public Management, Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor 1995, S. 14 ff.

<sup>7</sup> vgl. Bericht vom 30.03.1998, beraten auf der Ebene der Staatssekretäre am 15.03.1998, hierzu im einzelnen noch unter D II. 5.

einer umfassenden Ausstattung der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizbehörden mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik, einer Reform der Gerichtsorganisation (Service-Einheiten) und einer Reorganisation der Gerichtsverwaltung neue Instrumente und Regularien für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit installiert und die Kreativität, Motivation und Innovationsfähigkeit der hochqualifizierten Mitarbeiter verbessert werden. Wichtige Bausteine hierfür sind dem Bericht zufolge die Haushaltsflexibilisierung, die dezentrale Ressourcenverantwortung, die Budgetierung und eine controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung. Diese diene insbesondere der Entscheidungsunterstützung und müsse in ein umfassendes Führungs- und Informationssystem eingebunden werden, bei dem nicht (nur) die monetären Abläufe im Vordergrund der Betrachtung stünden, sondern Meßgrößen (wie z.B. die Sicherung des Rechtsstaatsprinzips, Bürgerfreundlichkeit, Resozialisierung und Sicherheit im Justizvollzug), die zu den konstitutiven Elementen unserer rechtstaatlichen Kultur gehörten und die einer rein monetären Bewertung nicht zugänglich seien, ebenfalls zu beachten seien<sup>8</sup>. Wie diese für notwendig befundene Ergänzung der Kosten- und Leistungsrechnung zu realisieren sein könnte, legt der Bericht allerdings nicht dar. Er weist jedoch darauf hin, daß nach derzeitiger Einschätzung die im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung stehenden Ausgaben - je nach Tiefe der Kosten- und Leistungsrechnung - erheblich sein werden, während zu den Verbesserungen und Einsparpotentialen, die hierdurch aufgedeckt werden könnten, konkrete Aussagen noch nicht getroffen werden könnten. Insoweit bleibe das Ergebnis der einzelnen Pilotprojekte abzuwarten<sup>9</sup>.

## II. Reformbestrebungen in Hamburg

In Hamburg betreibt die Justizbehörde seit Mitte 1996 das "Projekt JUSTIZ 2000", das mit dem Prinzip der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung ("AKV"), und der diesbezüglichen Dezentralisierung sowie Budgetierung und Controlling wesentliche Elemente des NSM<sup>10</sup> bzw. sogar das NSM insgesamt<sup>11</sup> übernimmt. Andere Behörden der Hansestadt hatten - unter Federführung der Finanzbehörde - zuvor schon mit der Erprobung bzw. Umsetzung eines neuen Steuerungsmodells begonnen<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> a.a.O. (Fn. 7), S. 34

<sup>9</sup> a.a.O. (Fn. 8)

<sup>10</sup> so die Einsetzungsverfügung vom 12. 9. 1996, S. 2; Bürgerschafts-Drucksache 15/7871 "Justiz 2000" vom 15.5.1997, S. 9

<sup>11</sup> weitergehend als die Einsetzungsverfügung der Haushaltsplan 1997, Einzelplan 2 "Justizbehörde", Bürgerschaftsdrucksache 15/5845 vom 6. 8. 1996 "Nachdem mit dem Neuen Steuerungsmodell im Vollzugsbereich gute Erfahrungen gemacht wurden, ist nunmehr beabsichtigt, auch im Bereich der Gerichte mit der Einführung zu beginnen."

<sup>12</sup> vgl.: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft "Erprobung eines neuen Steuerungsmodells in Pilotbereichen" - Bürgerschaftsdrucksache 15/1813 vom 13. 9. 1994, wonach die wesentlichen Elemente des Modells die \*

Die Justizbehörde weist zwar selbst darauf hin, daß Spezifika der Justiz und hier namentlich die grundgesetzlich garantierte richterliche Unabhängigkeit der Anwendbarkeit des NSM Grenzen setzen könnten<sup>13</sup>, hat diese Grenzen und ihre Auswirkungen auf das Modell aber nicht ermittelt, sondern bereits begonnen, die Einführung des NSM umzusetzen. Lediglich für die Budgetierung der "unmittelbaren Verfahrenskosten"<sup>14</sup> sowie der Einnahmen<sup>15</sup> werden Vorbehalte im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip sowie rechts- und sozialpolitisch unerwünschte Steuerungseffekte gemacht<sup>16</sup>.

Auch bei den Justizverwaltungen anderer Bundesländer scheint es keine Klarheit darüber zu geben, in welcher Weise eine "neue Steuerung" der Gerichte überhaupt zulässig ist.

Die Berufsverbände beginnen erst, sich detaillierter mit dieser Fragestellung zu befassen<sup>17</sup>. Der Deutsche Richterbund hat eine Arbeitsgruppe damit beauftragt, die ihre Tätigkeit im Juni 1998 aufgenommen hat. Die wesentlichen Fragestellungen bei Einfüh-

---

Führung durch Leistungsabstimmung statt durch Einzeleingriff (Kontraktmanagement) \* dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich, d.h. Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Ressourcenbereich von der zentralen auf die Fachbereichsebene und Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung \* zentraler Steuerungs- und Controlling-Bereich \* Übergang von der Input- zur Output-Steuerung (d.h. primäre Orientierung an den von einem Verwaltungsbereich zu erbringenden Leistungen, nicht an den zur Verfügung stehenden Ressourcen) \* Qualitätsmanagement und Aktivierung von Wettbewerbselementen \* Verstärkung der Dienstleistungs- / Kundenorientierung und Bürgernähe seien. Diese zentralen Elemente des neuen Steuerungsmodells entsprächen zugleich dem Organisationsprinzip der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip). Die Pilotbereiche sollten u.a. die Kriterien "Überschaubarkeit und eindeutige Abgrenzbarkeit", "wenig interner Leistungstransfer", "relativ stabiler Aufgabenbestand" erfüllen (S. 3); dementsprechend ausgewählt wurden drei Einwohnerämter, eine Strafvollzugsanstalt, das Amt für Arbeitsschutz, der Peil- und Vermessungsdienst des Amtes für Strom- und Hafenbau sowie die Landesfeuerwehr- und Rettungsassistentenschule.

Zur weiteren Entwicklung der "Verwaltungsmodernisierung" in Hamburg vgl. u.a. Bürgerschaftsdrucksachen 15/5844 (vom 6. 8. 1996) und 15/7826 (vom 29. 7. 1997).

<sup>13</sup> vgl. Einsetzungsverfügung, S. 2: Das Konzept soll Elemente des Neuen Steuerungsmodells "**soweit wie möglich und sinnvoll**" nutzbar machen sowie die Drucksache "Justiz 2000" a.a.O. (Fn. 8)

<sup>14</sup> Bürgerschaftsdrucksache 15/5845, S. 1

<sup>15</sup> Bürgerschaftsdrucksache 15/7871 JUSTIZ 2000 - Stand 15.05.1997, S. 30

<sup>16</sup> Auch der ausgeschiedene Senator Hoffmann-Riem schreibt insoweit nur allgemein davon, daß "die Justiz nur einige Elemente der an betriebswirtschaftlichen Kategorien orientierten Neuen Steuerungsmodelle wird übernehmen können"(Die Verwaltung 1997, a.a.O. (Fn. 5), S. 486), benennt diese aber nicht und meint überdies, auch wenn nur "Teilelemente" zur Verfügung stünden, stehe damit ein "Konzept der Verwaltungsmodernisierung" bereit.

<sup>17</sup> Beim Bund Deutscher Verwaltungsrichterinnen und -richter ist eine nähere Auseinandersetzung nicht erkennbar (vgl. den nur allgemein gehaltenen Tagungsbericht über "Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit", BDVR-Mitteilungen 1997, s. 10 ff.). Entsprechendes gilt für den Landesverband in Hamburg.

zung des Neuen Steuerungsmodells in den Gerichten sind allerdings nunmehr durch den Vorsitzenden des Deutschen Richterbundes benannt<sup>18</sup>.

Das Schrifttum zum Neuen Steuerungsmodell bzw. zum "Public Management" ist verwaltungswissenschaftlich dominiert und läßt erst in jüngster Zeit rechtswissenschaftliche Ansätze erkennen, die Grenzen auszuloten<sup>19</sup>.

Es ist mit anderen Worten ungeklärt,

1. welche rechtlichen Grenzen für eine Anwendung des NSM auf ein Gericht gelten

und

2. ob bei Beachtung dieser Grenzen das NSM noch soweit umgesetzt werden kann, daß seine Funktionslogik gewahrt bleibt, d.h. daß es nach seinen eigenen Prämissen, insbesondere Wirkungsvermutungen, trotz der rechtlich gebotenen Einschränkungen noch sinnvoll durchgeführt werden kann.

### **III. Arbeitsgruppe beim Verwaltungsgericht Hamburg**

Das Verwaltungsgericht Hamburg ist in vielfältiger Weise in den "Reformprozeß JUSTIZ 2000" eingebunden. Dies folgt schon aus dem Reformansatz der Justizbehörde. Danach sollen - von einigen Ausnahmen abgesehen - die flächendeckenden Reorganisationsmaßnahmen nicht von externen Unternehmensberatern erarbeitet und eingeführt, sondern von den Justizbediensteten selbst aufgrund ihrer Praxiserfahrung erarbeitet werden<sup>20</sup>.

Das Verwaltungsgericht Hamburg ist bzw. war für die modellhafte Einführung der Budgetierung vorgesehen, obwohl es, anders als die ordentlichen Gerichte, schon seit geraumer Zeit vor Einleitung des "Reformprozesses JUSTIZ 2000" mit einer leistungsfähigen, vernetzten EDV und einer am Leitbild der Einheitssachbearbeitung orientierten Geschäftsstellenorganisation ausgestattet ist, die den Erkenntnissen aus der Untersuchung "Strukturanalyse der Rechtspflege" weitgehend Rechnung trägt.

Als Ausdruck des o.g. "mitarbeiterbezogenen Ansatzes" haben sich hier neben der "Projektgruppe" im November 1997 zwei Arbeitsgruppen gebildet. Sie haben die von einer Mitarbeiterver-

---

<sup>18</sup> vgl. Voss, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung, DRiZ 1998, S. 379

<sup>19</sup> vgl. Pitschas, Der Kampf um Art. 19 IV GG, ZRP 1998, S. 96, 97 m.w.N. sowie Röhl, Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, DRiZ 1998, S. 241 ff.

<sup>20</sup> Drucksache "Justiz 2000", S. 20

sammlung zu JUSTIZ 2000 formulierte Frage, ob das Neue Steuerungsmodell auf das Verwaltungsgericht anwendbar sei, zum Gegenstand.

Die Arbeitsgruppen waren - bei begrenzter Teilnehmerzahl - für alle Gerichtsmitarbeiter offen und sind weder weisungsgebunden noch berichtspflichtig. Die ersten fünf Sitzungen wurden begleitet durch einen Unternehmensberater, der seine Erfahrung aus der Einführung des NSM in der Hamburger Wirtschaftsbehörde, Amt für Strom- und Hafenausbau, zur Verfügung stellte. Die Gerichtsleitung bot auf Anfrage Einblick in Materialien zu "JUSTIZ 2000". Eine führende Mitarbeiterin des "Koordinierungsstabes JUSTIZ 2000" der Justizbehörde gab in zwei Fragerunden ergänzende Erläuterungen zu diesem Projekt.

#### **IV. Gliederung des Berichts**

Der vorliegende Bericht gibt die von den Verfassern im Rahmen der Gruppenarbeit gewonnenen Erkenntnisse und Wertungen wieder und soll den Reformansatz - insbesondere für die Gerichtsöffentlichkeit - nachvollziehbar und bewertbar machen.

Deshalb werden zunächst die anhand des Schrifttums zusammengefaßten theoretischen Grundlagen und Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells sowie dessen einzelne Elemente und ihr Wirkungszusammenhang dargestellt (B).

Sodann wird die Anwendung dieses Modells auf das Verwaltungsgericht "durchgespielt" (C), und zwar über die Budgetierung des Gesamtgerichts systemkonsequent bis hinunter auf die Budgetierung auch der Spruchkörper (C I.); dieses Szenario bietet die Grundlage für die Prüfung der rechtlichen Restriktionen des NSM am Verwaltungsgericht (C II.) und für die Frage nach Dysfunktionalitäten sowie nach dem Grad, in welchem seine Wirksamkeitsvermutungen auch bei einer Anpassung an die Gegebenheiten des Verwaltungsgerichts aufrechterhalten werden können (C I. 4. und III.).

Da die nähere Befassung mit dem Modell einerseits und seiner Umsetzung in Hamburg andererseits die Frage aufgeworfen hat, wie systemgerecht die Hamburger Praxis ist, d.h. inwieweit JUSTIZ 2000 durch das Neue Steuerungsmodell betriebswirtschaftlich legitimiert ist und welche Ziele diesem konkreten Reformkonzept Rationalität verleihen könnten, werden einige der wesentlichen bisherigen "Reform"-Schritte (überschlägig) betrachtet (D). Besondere Berücksichtigung findet hier das "Handbuch zum Controlling der Justiz" der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.07.1998. Ihm ist, insoweit teilweise ähnlich dem o.g. Szenario, manche Konkretisierung zur Umsetzung des NSM in den Gerichten zu entnehmen (D II. 4.).

Schließlich werden die bei der Befassung mit der Reform angefallenen Ideen zu möglichen Veränderungen unterhalb und außerhalb des Systems des NSM skizziert (E).

Der Bericht endet mit einer Schlußbemerkung (F).

## **B. Das Neue Steuerungsmodell:**

*Teil B des Berichts betrachtet das "Neue Steuerungsmodell" im Original.*

*Die Konstruktion:*

*Das Neue Steuerungsmodell ist eine auf wirksamere Steuerung der Verwaltung angelegte Strukturveränderung. Ziel ist es, die Leistungen, den Output der Verwaltung steuern zu können. Dagegen soll sich die Verwaltungsspitze aus der Gestaltung der Art und Weise der Leistungserbringung zurückziehen. Statt eigener Organisations- oder Produktionsleistung gibt sie Geld und überwacht die Produktion. Dieser Ansatz läßt sich mit den Begriffen Dezentralisierung, Budgetierung und Controlling zusammenfassen.*

*Zur Umsetzung in die Praxis wird der Output der Verwaltung in "Produkte" untergliedert. Diesen Produkten müssen die bei ihrer Herstellung anfallenden Kosten zugeordnet werden. Das erfolgt nach Produkttypen pauschalierend (Fallkostenpauschale) und ist die Aufgabe der sogenannten Kosten- und Leistungsrechnung. Die Führung der Verwaltung legt zum Budgetjahr die gewünschten Produkte nach Typ, Qualität und Menge fest und gibt den Verwaltungseinheiten entsprechende Aufträge; hierfür erhalten sie die aus den Faktoren Menge und Fallkostenpauschale errechneten Mittel, mit denen sie grundsätzlich eigenverantwortlich wirtschaften können. Insbesondere soll es möglich sein, Mittel statt für Personal- für Investitionskosten zu verwenden.*

*Über Leistung und Gegenleistung wird eine "Leistungsvereinbarung" geschlossen.*

*Durch das Berichtswesen und sonstige Datenerhebung wird die Verwaltungseinheit von der Controllingstelle überwacht. Bei erheblichen Abweichungen der Ist- von den Sollwerten und nach Maßgabe der Ursachenanalyse kommt es zu einem Steuerungseingriff der Führung.*

*Zur Bewertung:*

*Das Neue Steuerungsmodell trifft in der Kommunalverwaltung auf einige Schwierigkeiten, die ungelöst sind, so daß es dem Modell an Schlüssigkeit fehlt.*

*Besonders problematisch ist:*

*\* daß die Qualität der Leistungen der Verwaltung wegen ihrer Vielgestaltigkeit und Komplexität kaum abgebildet werden kann*

und damit in dem Steuerungssystem ein Fremdkörper wird, so daß der Steuerungsimpuls des Systems einseitig in Richtung Quantität geht (was die Gesamteffizienz gefährdet, da die Produktion qualitativ minderwertiger Gegenstände Mittelverschwendung ist)

\* daß die Kosten dadurch viel weniger variabel als modelltheoretisch gewünscht sind, daß der wesentliche Kostenblock (Personalkosten, Gebäude) langfristig gebunden ist - mit der Folge, daß die Verwaltung jedenfalls immer in dem Umfang Produkt-Aufträge erhalten muß, daß sie mit den entsprechenden Produktkostenpauschalen ihre (fixen) Kosten decken kann, und der weiteren Folge, daß sich die Einheiten nicht flexibel umorganisieren können

\* daß kein Mechanismus ersichtlich ist, mit dem die Führung wirksam auf Budgetüberschreitungen bzw. Unterschreitungen der Leistungsvorgaben reagieren könnte

\* daß der Motivationsgewinn, der sich aus der Dezentralisierung, nämlich der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, ergeben soll, durch die demotivierende Wirkung des auf Effizienzerhöhung ausgelegten engmaschigen Controlling-Systems überlagert wird. Denn mit dem formalen Abbau an Fremdbestimmung geht der Aufbau einer durchsetzungs-kräftigeren latenten Hierarchie einher.

## **I. Einleitung**

Public Management und im Verein hiermit das Neue Steuerungsmodell nehmen ausgehend insbesondere von frühen angelsächsischen Entwicklungen bereits vorhandene Ansätze der Verwaltungslehre, der Politikwissenschaft sowie desweiteren soziologische, sozialpsychologische und ökonomische und hier vor allem betriebswirtschaftliche Ansätze auf und versuchen aus der Verbindung von öffentlichem Sektor und Managementwissen aus dem Bereich Unternehmenstheorie und Unternehmenspraxis Konzepte für eine Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln (kurz KGSt), eine Selbsthilfeeinrichtung der Kommunen zur Verwaltungsmodernisierung, die seit dem Jahre 1949 besteht und etwa 1.500 Städte, Gemeinden, Kreise und andere kommunale Gebietskörperschaften zu ihren Mitgliedern zählt, kann für sich in Anspruch nehmen, geistiger Urheber des ersten einigermaßen geschlossenen und an der Praxis orientierten Systems dieser Art in Deutschland, eben des Neuen Steuerungsmodells, zu sein. Sie rechtfertigt ihren grundlegenden Ansatz<sup>21</sup> zur Schaffung eines "Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung" mit der Feststellung, daß Steuerungsmängel und ein überholtes Leitbild der herkömmlichen Kommunalverwaltung ihre Anpassung an diejenigen Anforderungen erschweren, die das Ende der Wachstumsära und ein damit einhergehendes Schrumpfen der Ressourcen bei gleichzeitig zunehmenden gesellschaftlichen Ansprüchen mit sich bringt.

---

<sup>21</sup> KGSt Bericht 5/1993 Das Neue Steuerungsmodell

In ihrer auf die Kommunalverwaltung bezogenen Problemanalyse stellt die KGSt fest, daß es dieser vor allem an einem präzisen Leistungsauftrag fehle:

Wirksame Verwaltungssteuerung ist nur von der Leistungs-(Output)seite her möglich. Der Rat/Kreistag muß die "Produkte" der Verwaltung in die Hand bekommen. Das ist heute nicht der Fall. Die herkömmliche Steuerung der Kommunalverwaltung erfolgt hauptsächlich über den Input, d.h. über die (zentrale) Zuteilung von Ressourcen. Die Haushaltspläne sagen an Hunderten von Stellen, wieviel Geld die Verwaltung ausgeben darf, aber nirgends präzise, welche Leistungen (Produkte) sie mit diesem Geld erzeugen soll. **Aufgrund der reinen Inputsteuerung erhält die Verwaltung bei der Gestaltung zahlreicher Leistungen eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit.** Ein Verwaltungsapparat, der nicht immer wieder sagen muß, was er mit dem bei der Politik beantragten Geld konkret tun wird, bildet, wie gezeigt wurde, laufend unkontrollierte Reserven, d.h. er legt politisch benötigte Ressourcen still. Eine politische Führung, die hinnimmt, daß die Verwaltung ihre Leistungen auf weite Strecken selbst definiert, verzichtet auf die Substanz ihres Budgetrechts. Das Fehlen einer durchgängigen, stringenten Verbindung zwischen Ressourceninput und Leistungsoutput ist ein Konstruktionsmangel der heutigen Verwaltung, der sich durch noch so viele punktuelle Eingriffe in die Produktionsprozesse der Verwaltung nicht beheben läßt."<sup>22</sup>

Finanzielle Ressourcen würden m.a.W. durch die Haushaltspläne bereitgestellt, ohne daß zugleich festgelegt werde, welche Leistungen nach Quantität und Qualität hierfür im einzelnen zu erbringen seien. Die Ressourcenrahmen seien nicht strikt definiert. Auf erhöhten Arbeitsanfall werde traditionell mit der Forderung nach mehr Ressourcen reagiert, anstatt die Mehrarbeit etwa durch Umschichtung oder Produktivitätssteigerung aufzufangen. Durch das Fehlen einer strikten Verbindung zwischen Ressourcen und Leistungsauftrag würden die Fachbereiche von ihrer Mitverantwortung für den Haushalt entbunden. Die Arbeitsplätze böten aufgrund der stark hierarchisierten, arbeitsteiligen Organisation und der fehlenden Ressourcenverantwortung auf Fa- chebene wenig Gestaltungsmöglichkeiten. Die Motivation der Mitarbeiter sei deshalb vielfach gering. Durch fehlende Kostentransparenz der kommunalen Leistungen fehle der Verwaltung zudem die notwendige Legitimation für den Ressourcenverbrauch. Obwohl die Kommunalverwaltung seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert ganz überwiegend eine Leistungserbringungsverwaltung sei, entspreche ihr Leitbild dem einer Vollzugsverwaltung. Tatsächlich stünden aber die Leistungsverwaltung und mit ihr Kosten- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte sowie eine flexible Leistungserbringung im Vordergrund.

Die Antwort der KGSt auf den so festgestellten Reformbedarf ist ein Modell zur "Leistungssteigerung statt Größenwachstum". Die Kommunalverwaltung soll sich zum politisch gesteuerten kommunalen Dienstleistungsunternehmen entwickeln; zur "Entbehördli-

---

<sup>22</sup> a.a.O. (Fn. 20), S. 20

chung" der Verwaltung soll der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur verwirklicht werden, deren Leistungsorientierung durch Wettbewerb oder Wettbewerbssurrogate zu aktivieren sei.

Zwar weise die Kommunalverwaltung entscheidende Unterschiede zu privaten Dienstleistungsunternehmen auf, die sich in der Gemeinwohlorientierung und der Verpflichtung, in bestimmten Bereichen das geltende Recht auch gegen den Willen der Betroffenen durchzusetzen, sowie in der besonderen Art der politischen Steuerung durch gewählte Organe ausdrücke. Kaum ein Unterschied bestehe jedoch bei den Leistungskriterien Effektivität (Zielgenauigkeit, Abnehmerorientierung und Qualität) und Effizienz (wirtschaftliche Leistungserstellung). Gerade hier aber lägen die Schwachstellen der herkömmlichen Verwaltung. Wo Leistung und Entgelt verknüpft seien, wo also keine Steuermittel verwendet würden und wo die Leistung auch von Privaten erbracht werden könne, sei dies besonders auffällig.

Im Folgenden werden unter Zugrundelegung der von der KGSt zu dem Thema herausgegebenen Berichte<sup>23</sup> **die unverzichtbaren Mindestbedingungen des Modells** dargestellt, die zum Funktionieren des von der KGSt als "**Bedingungszusammenhang**" begriffenen **Neuen Steuerungsmodells** erforderlich sind. In die Darstellung eingearbeitet sind ferner Erkenntnisse aus von der KGSt verbreiteten, jedoch von Mitgliedsgemeinden im Rahmen der Weiterentwicklung des Modells erarbeiteten Materialien<sup>24</sup> sowie solche aus betriebswirtschaftlicher und verwaltungswissenschaftlicher Literatur, die jeweils zum Verständnis der Zusammenhänge erforderlich sind.

## II. Grundzüge des Neuen Steuerungsmodells

Das Konzept der KGSt geht von der Prämisse aus, daß, soll die angestrebte Leistungssteigerung erreicht werden, sowohl die zur Steuerung der Verwaltung benutzten Instrumente zu verändern sind (1) als auch der Aufbau der Verwaltung den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen (2) und Wettbewerb einzuführen ist (3).

---

<sup>23</sup> a.a.O. (Fn. 20) sowie 12/1991 Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell; 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren zur Steuerung kommunaler Haushalte; 8/1994 Das Neue Steuerungsmodell: Definition und Beschreibung von Produkten; 15/1994 Verwaltungscontrolling im Neuen Steuerungsmodell; 6/1995 Qualitätsmanagement; 10/1995 Das Neue Steuerungsmodell: Erste Zwischenbilanz; schließlich auch <http://www.kgst.de/> mit einer vollständigen Übersicht über die Veröffentlichungen zu diesem Thema

<sup>24</sup> siehe etwa FHH, ProVi-Leitfaden Controlling für die Hamburger Verwaltung, November 1997 sowie FHH, ProVi-Leitfaden Kosten- und Leistungsrechnung, November 1996

## 1. Outputsteuerung statt Inputsteuerung

### a) Der Konstruktionsmangel der herkömmlichen Verwaltung

Das herkömmliche Steuerungskonzept der (Kommunal-)Verwaltung ist nach den erwähnten Feststellungen der KGSt dadurch gekennzeichnet, daß von der politischen Führung praktisch keine operablen (handhabbaren) Zielvorgaben für das Tätigwerden der Fachämter gemacht werden. Dies wird als "Konstruktionsmangel der herkömmlichen Verwaltung" begriffen.

Dieser Konstruktionsmangel soll durch eine am Output der Verwaltung orientierte Steuerung behoben werden. Dies heißt nichts weniger, als daß die politische Führung nach diesem Modell **nicht länger lediglich** durch (zentrale) Zuweisung von Haushaltsmitteln **nur indirekt Einfluß** auf Art, Umfang und Qualität der von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen Einfluß **nehmen, sondern künftig exakt vorgeben soll, welche Leistungen die Verwaltung im einzelnen zu erbringen hat**. Diese Vorgabe hat sich auch auf Quantität und Qualität zu erstrecken. Es heißt ferner, daß der Verwaltung nur die exakt hierfür erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die vorab ermittelt werden (Outputsteuerung).

Die KGSt entwirft hierzu zusammengefaßt das folgende System: Durch "Produkte" wird die Verwaltungstätigkeit in für die politische Führung handhabbarer Weise abgebildet. Die Produkte geben den Anknüpfungspunkt ab für die aufgrund der "Leistungsvereinbarung" erfolgende Mittelzuweisung an die Verwaltungseinheit zur eigenverantwortlichen Verwendung ("Budgetierung"). Der Mittelbedarf wird produktbezogen unter Einsatz einer "Kostenrechnung" bestimmt; Mittelverwendung und Leistungserbringung werden dem "Controlling" unterworfen.

### b) Kernbegriff Produkt

#### aa) Produktbildung

Um die Verwaltung in der beabsichtigten Weise sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht von der Leistungsseite her steuern zu können, sieht das Konzept der KGSt vor, daß Planung und Vollzug des Haushaltes sowie Rechnungslegung auf den beabsichtigten Output ausgerichtet werden. Hierzu ist es erforderlich, zunächst die unzähligen Einzelaktivitäten, d.h. die eigentlichen **Tätigkeiten** der Verwaltung zu einer überschaubaren Zahl von **Leistungen** - hiermit wird in dem vorliegenden Zusammenhang ein abgeschlossenes Arbeitsergebnis bezeichnet - und diese wiederum zu Leistungspaketen zu bündeln. Für letztere wird der Begriff **Produkt** verwendet. Diese Bündelung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der Steuerung. Die Definition einzelner Tätigkeiten der Verwaltung als Produkte könnte nämlich wegen ihrer wechselweisen Abhängigkeit voneinander dazu führen, daß wiederum (wie in der herkömmlichen

und stark arbeitsteiligen Verwaltung) Nischen gebildet werden und Verantwortung für Dysfunktion abgewälzt werden kann. Auch führt starke Differenzierung leicht dazu, daß der Aufwand für die Beschreibung von Produkten, für das Rechnungs- und Berichtswesen den Nutzen der Steuerung übersteigt.

Die **Produktbildung erfordert ein mehrstufiges Verfahren**, das sich in den Grundzügen wie folgt darstellt:

aaa) Festlegung operabler Produkte

Die Produkte sind aus den Zielen und Aufgaben der jeweiligen Verwaltung abzuleiten. Die **Grundlage der Produktdefinition bildet deshalb der Aufgabenkatalog der Verwaltung**, d.h. die ihr durch Gesetz oder Beschluß der (kommunalen) Vertretung übertragenen, m.a.W. dem politischen Willen entsprechenden, öffentlichen Aufgaben. Dieser Aufgabenkatalog ist jedoch vor Beginn jeder Produktdefinition **aufgabenkritisch zu beleuchten**, um Klarheit darüber zu erzielen, welche Aufgaben künftig überhaupt noch finanziert werden sollen. Gerade in diesem Bereich wurden und werden beachtliche Einsparpotentiale gesehen.

Allerdings kann eine derartige Aufgabenkritik nicht schrankenlos betrieben werden. Vielmehr gebietet das Verfassungsrecht den Erhalt eines **Kernbestandes an öffentlichen Aufgaben, die der Staat garantieren muß<sup>25</sup>**.

Einen Hinweis auf einen solchen verfassungsrechtlich gewährleisteten Kernbestand gibt nicht nur die ausdrückliche Erwähnung von "Aufgaben" etwa in Art. 30 und 104 a GG. Weitere Hinweise lassen sich Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaats- und Rechtsstaatsprinzip), aus den Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes (etwa Art. 35 Abs. 2 und 3 und Art. 87 a GG) und auch aus den Regelungsgehalten der Gesetzgebungskataloge nach Art. 72 ff. GG entnehmen. Auch läßt sich aus den allgemeinen Staatsfunktionen und weiteren Bestimmungen der Verfassung (Art. 1 Abs. 1 GG: Schutz der Menschenwürde, Art. 14 Abs. 1 GG: Sozialbindung des Eigentums, Art. 15 GG: Gemeinschaftsvorbehalt sowie allgemein: der Abschnitt zur Finanz- und Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes) entnehmen, daß Staat und Verwaltung zu allererst verpflichtet sind, das - im Einzelfall durch politisch-parlamentarische Entscheidung definierte - Gemeinwohl zu erhalten und zu fördern sowie Rechtsgewährung, Sicherheit, staatliche Einnahmen und soziale Mindestsicherung als staatliche Grundfunktionen zu gewährleisten und letztlich auch Chancengleichheit und gerechten sozialen Ausgleich durch Formen der Umverteilung zu verwirklichen.

Hieraus folgt einerseits, daß Staat und Verwaltung nicht wie ein privates Unternehmen am Markt entscheiden können, welche Produkte sie herstellen und andererseits, daß sie im Rahmen ihrer Gemeinwohlbindung zur Erfüllung eines Kernbestandes öffentlicher Aufgaben verpflichtet sind.

---

<sup>25</sup> siehe hierzu Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1986

bbb) Produktbeschreibung

Nach erfolgter Festlegung der Produktpalette sind die **wesentlichen Merkmale der Produkte** allgemeinverständlich darzustellen (Kurzbeschreibung), es sind die rechtlichen Grundlagen sowie die maßgebenden Beschlüsse aufzuführen (Auftragsgrundlage). Sodann ist für jedes der definierten Produkte festzulegen, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen (Zielbeschreibung).

Aus der letztgenannten Festlegung ist schließlich die **Detailgestaltung des Produkts** abzuleiten: Es ist für jedes der definierten Produkte festzulegen, welche **Zielgruppe** mit ihm bedient und in welcher **Menge** und in welcher **Qualität** es hergestellt werden soll. Gleichzeitig sind die hierfür aufzuwendenden **Kosten** festzuschreiben. **Durch die im Rahmen der Produktbeschreibung getroffenen Festlegungen wird das Produkt zur zentralen Steuerungsgröße für die Verwaltung.**

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den zur Qualität getroffenen Festlegungen zu. Denn sie bestimmen maßgeblich die Einzelkosten des Produkts. In der Praxis erweist es sich jedoch als überaus schwierig, Dienstleistungen der Verwaltung hinsichtlich ihrer Prozeßqualität und ihrer Ergebnisqualität zu bestimmen und entsprechende Festlegungen zu treffen<sup>26</sup>. Fehlen diese indessen, so ist das Produkt nur unvollständig beschrieben und es sind schon im Bereich der Kostenermittlung keine validen Aussagen zu erzielen<sup>27</sup>; eine sinnvolle Steuerung wird unmöglich gemacht.

ccc) Zusammenfassung zu Produktgruppen und Produktbereichen

Die so definierten Produkte sind zu **Produktgruppen** und letztere (in genügend großen Verwaltungseinheiten) ggfls. zu **Produktbereichen** zusammenzufassen. Hierfür wird vielfach die Bezeichnung **Produktpyramide**<sup>28</sup> verwandt. Bei der Aufstellung der Haushaltspläne würden diese sonst mit Einzelinformationen über die Produkte überfrachtet. Demgegenüber führt die Zusammenfassung zu einer Informationsverdichtung und jede Steuerungsebene in Politik und Verwaltungsführung erhält routinemäßig nur die Informationen, die für ihre Steuerungszwecke erforderlich sind.

ddd) Beispiele aus der Verwaltung

An je einem Beispiel aus dem Fachbereich Sicherheit und Ordnung und dem Fachbereich Sozialhilfe soll das Vorstehende verdeutlicht werden<sup>29</sup>:

Die **Leistungen** des Melderegisters der Stadt Bad Kreuznach sind quantitativ ermittelt worden (vgl. die beigefügte Anlage 1). Aus der Übersicht wird deutlich, daß unterhalb der nach Anzahl aufgeführten Einzelleistungen eine ganze Reihe von Bearbeitungstätigkeiten wie etwa die Entgegennahme von Anträgen, die

<sup>26</sup> Damkowski/Precht a.a.O. (Fn. 6), S. 155 ff.

<sup>27</sup> siehe hierzu im einzelnen unter c) bb) und cc)

<sup>28</sup> Controlling-Leitfaden a.a.O. (Fn. 23)

<sup>29</sup> KGSt-Bericht Nr. 8/94: Definition und Beschreibung von Produkten

Erstellung von Schreibgut, das Ausfüllen von Vordrucken u.ä. angesiedelt sind, die in ihrer Gesamtheit erst das Arbeitsergebnis darstellen. Die gebündelten Leistungen bilden das **Produkt** Melderegister, welches der Produktgruppe **Registerdienste** und letztlich dem **Produktbereich** Sicherheit und Ordnung zuzuordnen ist. Die vollständige Übersicht über die Produktgruppe Registerdienste der Stadt Bad Kreuznach zeigt Anlage 2. Eine Produktbeschreibung aus dem Fachbereich Sozialhilfe der Stadt Dortmund zeigt Anlage 3.

Es fällt auf, daß sich den Übersichten hinsichtlich der Produktqualität entgegen den oben beschriebenen Notwendigkeiten nur wenige Festlegungen entnehmen lassen. So wird offenkundig vorausgesetzt, daß die getroffenen Entscheidungen jeweils (rechtlich sowie auch im übrigen) zutreffend zu sein haben (Ergebnisqualität). Im übrigen (hinsichtlich der Prozeßqualität) beschränken sich die Qualitätsvorgaben ersichtlich auf pauschale Angaben zu Wartezeit bzw. Bearbeitungsdauer und etwaige Rechtsbehelfe und decken damit das Spektrum möglicher qualitativer Vorgaben nur unzureichend ab; es werden namentlich die Erwartungen der betroffenen Bürger nicht abgebildet. Insgesamt verdeutlichen die Beispiele die Schwierigkeiten bei der Bildung von Qualitätsmaßstäben für Dienstleistungen der Verwaltung<sup>30</sup>.

#### bb) Produkt und Kosten

##### aaa) Einführung

Um die gewünschte Outputsteuerung zu ermöglichen, ist es nach dem Modell erforderlich, jedem **Produkt** den durch seine Herstellung verursachten **Ressourcenverbrauch zuzuordnen (Schaffung von Kostentransparenz)**. Erst diese Feststellung ermöglicht zusammen mit der Produktbeschreibung die gewünschte outputorientierte Ressourcenzuweisung. Gleichzeitig wird das Produkt damit zum **Kostenträger** im betriebswirtschaftlichen Sinne, d.h. es kann durch die Zuordnung der Gesteuerungskosten und ihren Vergleich mit erzielten Erlösen eine Aussage getroffen werden, ob und inwieweit ein Produkt in der Lage ist, die für seine Erstellung anfallenden Kosten zu erwirtschaften. In der Verwaltung ist dies - anders als in der Unternehmenswirklichkeit - regelmäßig nur in Teilbereichen der Fall. Es läßt sich aber auch hier jedenfalls feststellen, wie hoch der **Kostendeckungsgrad** eines Produktes ist.

Die Forderung nach Kostentransparenz bedingt eine **Kosten- und Leistungsrechnung** nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, in der die Kosten den Erlösen gegenübergestellt werden. Demgegenüber beinhaltet die herkömmliche Haushaltsrechnung (Kameralistik) lediglich eine Gegenüberstellung von Haushaltsansätzen im Hinblick auf Ausgaben einerseits und Einnahmen andererseits,

---

<sup>30</sup> siehe hierzu im einzelnen im Abschnitt Qualitätssicherung unter c) cc)

ohne Aussagen darüber zu treffen, was mit den jeweils getätigten Ausgaben erreicht werden soll.

In der Privatwirtschaft wird die Kosten- und Leistungsrechnung als ein wesentliches Hilfsmittel zur Erfassung der Unternehmenswirklichkeit begriffen. Sie bildet alle dem eigentlichen Betriebszweck dienenden Vorgänge innerhalb eines Unternehmens zahlenmäßig ab. Sie stellt Kosten und Leistungen der Geschäftstätigkeit gegenüber und ermittelt so den durch Produktion und anschließenden Verkauf der Produkte erwirtschafteten Unternehmenserfolg. Zusammen mit der Finanzbuchhaltung bildet die Kostenrechnung das betriebliche Rechnungswesen. In der öffentlichen Verwaltung wird die Kosten- und Leistungsrechnung in Anlehnung an die betriebswirtschaftliche Terminologie als ein Instrument begriffen, das die Kosten, die bei der Leistungserstellung entstehen (sachzielbezogener Realgüterverbrauch), erfaßt und verursachungsgerecht zuordnet und so dazu beiträgt, die Kosten- und Leistungstransparenz zu verbessern.

#### bbb) Grundbegriffe

Es sind zunächst folgende wesentliche (betriebswirtschaftliche) **Grundbegriffe** zu unterscheiden, die um des besseren Überblicks willen hier vollständig dargestellt werden sollen, obwohl in der Terminologie des Neuen Steuerungsmodells gemeinhin nur die Begriffe Kosten, Leistung, Ausgaben und Einnahmen Verwendung finden:

- Auszahlung** bezeichnet einen baren oder bargeldlosen Zahlungsvorgang, bei dem der Betrieb der Zahlungleistende ist
- Ausgabe** wird in der Terminologie des Neuen Steuerungsmodells synonym als tatsächlicher Abfluß von Zahlungsmitteln<sup>31</sup> gebraucht. Betriebswirtschaftlich gesprochen handelt es sich um einen Oberbegriff, der auch Schuldenzugänge mit umfaßt
- Aufwand** ist der gesamte in Geld ausgedrückte Werteverbrauch, soweit er zu einer Verringerung des Reinvermögens führt
- Kosten** bezeichnen den in Geld ausgedrückten Wert verbrauchter Güter und in Anspruch genommener Dienste, soweit sie zur Leistungserstellung notwendig und dem Abrechnungszeitraum zuzurechnen sind
- Leistung** bezeichnet den Wert der innerhalb eines Zeitraumes erzeugten Güter und Dienstleistungen
- Einnahmen** bezeichnen alle Zugänge im Zahlungsmittelbestand, einschließlich der Forderungen

---

<sup>31</sup> vgl. Controlling-Leitfaden a.a.O. (Fn. 24), Anhang 1

**Einzahlung** bezeichnet jeden baren oder bargeldlosen Zahlungsvorgang, bei dem der Betrieb Zahlungsempfänger ist

**Ertrag** wird der gesamte in Geld ausgedrückte Wertezugang eines Jahres bezeichnet, der zu einer Vergrößerung des Reinvermögens führt.

Innerhalb des Kostenbegriffes gibt es zahlreiche und zum Teil entscheidende Differenzierungen. So werden in Bezug auf die Verrechnungsform der Kosten auf die Kostenträger bei den Gesamtkosten eines Unternehmens ebenso wie bei denjenigen einer Verwaltung die Kosten zunächst ihrer Art nach grob in **Einzelkosten** und **Gemeinkosten** sowie **Fixe Kosten** und **Variable Kosten** unterschieden.

Im einzelnen bedeuten die **Kostenarten**:

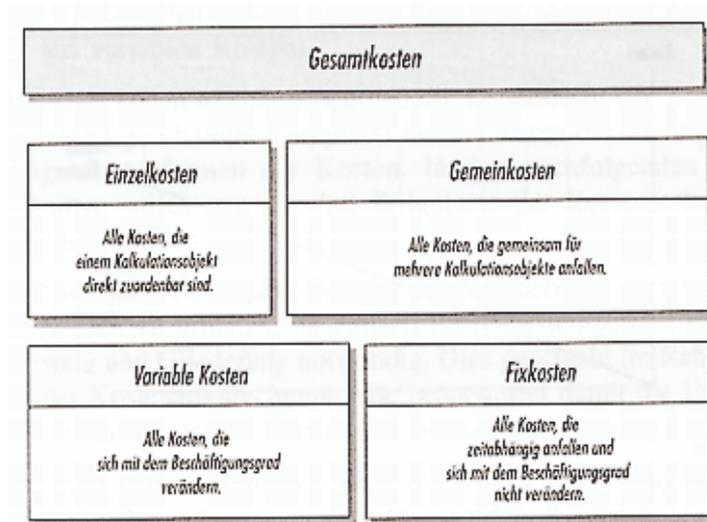
**Einzelkosten** diejenigen Kosten, die einem Kostenträger direkt zugeordnet werden können, i.w. Fertigungsmaterialkosten (Rohstoffe) und Fertigungslohnkosten (Arbeitsentgelte); sie werden auch **direkte Kosten oder Kostenträgereinzelkosten** genannt

**Gemeinkosten** fallen für verschiedene Produkte gemeinsam an und können deshalb keinem Kostenträger direkt belastet werden; sie werden auch **indirekte Kosten oder Kostenträrgemeinkosten** genannt

**Fixe Kosten** fallen rein zeitabhängig an, d.h. sie verändern sich nicht in Abhängigkeit vom Geschäftsanfall (Gehälter, Raummieten, Abschreibungen); **fixe Kosten sind immer Gemeinkosten**

**Variable Kosten** verändern sich in Abhängigkeit vom Geschäftsanfall (Fertigungsmaterialkosten, Stücklöhne und stückzahlabhängige Lager- und Vertriebskosten); auch Gemeinkosten können variable Kosten sein (in der Form von Hilfs- und Betriebsstoffen)

Die folgende Grafik veranschaulicht die Abgrenzung der Kostenarten:



ccc) Grundzüge der Kosten- und Leistungsrechnung  
 Aufbauend auf diesen Grundbegriffen ergibt sich ein dreistufiges betriebliches Kostenrechnungssystem, die **Kosten- und Leistungsrechnung**, die aus den Teilrechnungen **Kostenartenrechnung**, **Kostenstellenrechnung** und **Kostenträgerrechnung** besteht und sich in den Grundzügen wie folgt darstellt:

(1) Die **erste Stufe** des Kostenrechnungssystems und damit die Grundlage für die nachfolgenden Teilrechnungen bildet die **Kostenartenrechnung**. In der Kostenartenrechnung werden sogenannte primäre Kosten erfaßt, die sowohl Einzel- als auch Gemeinkosten sein können. Sie werden produktionsfaktorbezogen gegliedert in Materialkosten, Personalkosten, Dienstleistungskosten, öffentliche Abgaben und kalkulatorische Kosten:

<b>Materialkosten</b>	sind Rohstoffkosten, die wegen ihrer direkten Zurechenbarkeit typischerweise Einzelkosten sind, aber in der regelmäßig als Produzent nicht auftretenden Verwaltung selten anfallen; hierzu gehören aber auch Kosten für Hilfsstoffe und Betriebsstoffe, die bei der Herstellung nur eine untergeordnete Rolle spielen bzw. nur mittelbar hierbei verbraucht werden und deshalb als Gemeinkosten erfaßt werden
<b>Personalkosten</b>	sind Löhne, Gehälter, Sozialabgaben, Pensionsrückstellungen, Beihilfen in Krankheitsfällen pp.; Löhne können Einzelkosten darstellen, wenn sie einem Kostenträger direkt zurechenbar sind, ansonsten sind sie wie generell die Gehälter Gemeinkosten
<b>Dienstleistungskosten</b>	fallen regelmäßig an, wenn die Dienste anderer in Anspruch genommen werden; hierzu gehören u.a. Mieten, Leasinggebühren, Frachten und Postentgelte, Telefonkosten, Reisekosten, Energiekosten

<b>Öffentliche Abgaben</b>	sind vornehmlich Leistungssteuern sowie Gebühren und Beiträge, die in dem vorliegenden Zusammenhang allenfalls in der Form von Beiträgen zu Berufsgenossenschaften anfallen dürften
<b>Kalkulatorische Kosten</b>	werden regelmäßig dann angesetzt, wenn Unregelmäßigkeiten oder Zufälligkeiten die Kostenrechnung und damit die Abbildung der betrieblichen Wirklichkeit stören würden; das ist vor allem bei kalkulatorischen Abschreibungen der Fall. Sie geben den Werteverzehr von materiellen oder immateriellen Gütern des Anlagevermögens (EDV-Anlage, Telefonanlage, Gebäude pp.) wieder, der sowohl auf technischen Ursachen wie Verschleiß oder auf wirtschaftlichen Ursachen wie Veraltung und Preisänderung beruhen kann und zur sog. Abschreibung führt. Ihre Ermittlung (es gibt unterschiedliche Arten der Abschreibung) setzt eine Anlagenbuchhaltung voraus

(2) Die **Kostenstellenrechnung** bildet die nächste Stufe der Kostenrechnung. Sie beantwortet die Frage, wo - also an welcher Stelle im Produktionsprozeß - die in der Kostenartenrechnung gesammelten Kosten angefallen sind. Diese "Orte" nennt man Kostenstellen. Dabei steht das Wort "Produktionsprozeß" für alle Tätigkeiten, die notwendig sind, bis ein Produkt oder eine Dienstleistung verkauft bzw. abgeliefert werden kann. Die Kostenstellenrechnung bildet die Grundlage für eine kostendeckende Kalkulation der Produkte und damit für die Planung und laufende Soll-Ist-Überprüfung einzelner Bereiche im Rahmen des Controlling<sup>32</sup>. Während in der bereits beschriebenen Kostenartenrechnung sowohl Einzelkosten als auch Gemeinkosten eine Rolle spielen, haben für die Kostenstellenrechnung nur die Gemeinkosten Bedeutung. **Denn die Kostenstellenrechnung dient dazu, die Gemeinkosten den einzelnen Produkten zuzuordnen.** Dies geschieht, indem sie in Form von Zuschlagsätzen auf die Produkte oder Produktgruppen, d.h. auf die Kostenträger verteilt werden. Diese Zuschlagsätze werden im Rahmen der Kostenstellenrechnung ermittelt. Die Zuschlagsätze sind damit das Bindeglied zwischen Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung.

Bei der Durchführung der Kostenstellenrechnung ist hinsichtlich der Verteilung zwischen **Hauptkostenstellen** und **Hilfskostenstellen (oder auch Vorkostenstellen)** zu unterscheiden. Während die in den Hauptkostenstellen, das sind diejenigen Stellen, die Produkte an den Bürger oder andere Behörden abgeben (im Betrieb typischerweise Fertigung, Lager, Verwaltung, Vertrieb, im Beispiel Melderegister etwa der Sachbearbeiter) aufgelaufenen Beträge mittels der Zuschlagsätze sogleich auf die Kostenträger verteilt werden, werden die in den Hilfskostenstellen (typischerweise Fuhrpark, Heizung, Hausmeister, zentrale Bücherei, Kantine) aufgelaufenen Beträge im Wege interner Verrechnung zunächst auf diejenigen Hauptkostenstellen aufgeteilt, an die sie Leistungen erbringen. Hierfür wird vorwiegend das sogenannte

<sup>32</sup> siehe dazu c) aa)

Treppen- oder Stufenverfahren<sup>33</sup> angewandt. Bei diesem Verfahren werden die einzelnen Hilfskostenstellen nacheinander zunächst auf die Hauptkostenstellen verteilt. Hierbei wird jeweils mit jener Kostenstelle begonnen, die keine oder nur geringe Leistungen von anderen Hilfskostenstellen erhält. Dieses Vorgehen hat den Zweck, die Kosten von Serviceeinheiten verursachungsgerecht auf die produzierenden Stellen zu verteilen und dient so der Schaffung von Kostentransparenz.

Neuerdings wird in diesem Zusammenhang auch von **cross charging** gesprochen<sup>34</sup>. D.h. die beschriebene bloße interne Verrechnung wird zu einem "Verkauf" interner Dienstleistungen aufgewertet. Ziel dieses Vorgehens ist es, zunächst einen (dienststellen-) internen Markt für Serviceleistungen zu schaffen, den Vergleich mit externen Anbietern zu ermöglichen und so den Einkauf von Serviceleistungen bei externen Anbietern vorzubereiten. Denn bei konsequenter Beachtung des Effizienzgedankens dürfen die Fachbereiche nicht (jedenfalls nicht auf Dauer) zur Abnahme von Leistungen bei bestimmten Anbietern (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) gezwungen werden, sie müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, erforderliche Teilleistungen auch bei anderen Anbietern "einzukaufen", d.h. etwa anstelle der Leistungen der behördeneigenen Fahrbereitschaft oder der Hausdruckerei einen Taxenbetrieb oder ein privates Druckereiunternehmen zu beauftragen. Die nicht mehr genutzten Hilfskostenstellen wären dann gezwungen, kostengünstiger zu arbeiten oder müßten mangels Nachfrage ihren Betrieb einstellen<sup>35</sup>.

Eines der Hauptprobleme bei der Ermittlung der Zuschlagsätze im Rahmen der Kostenrechnung ist die Berücksichtigung der Kosten für die Mitarbeiter (Personalkostenverrechnungssätze). Hierfür kommen insbesondere zeitliche Parameter, etwa der prozentuale Anteil der auf ein Produkt verwandten Arbeitszeit in Betracht. Dieser kann durch direkte Erfassung der im Einzelfall auf einen Arbeitsvorgang verwandten Zeit (Zeiterfassung durch Stoppuhr, Zeitaufschreibung durch die Mitarbeiter) oder durch Schätzung gewonnen werden.

Bei der Ermittlung der Personalkostenverrechnungssätze wird gemeinhin (noch) von den Werten der Besoldungstabellen oder Tarifverträge ausgegangen; eine differenzierte Betrachtung einzelner weiterer Personalkostenpositionen wie Familienzuschläge, Versorgungsaufwendungen, Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsentschädigungen u.ä. spielt für die Kosten- und Leistungsrechnung nach dem bisherigen Verständnis noch keine Rolle<sup>36</sup>. Allerdings wird diese sogenannte "spitze" Abrechnung

---

<sup>33</sup> vgl. FHH, ProVi-Leitfaden Kosten- und Leistungsrechnung 1996, S. 40

<sup>34</sup> vgl. hierzu Damkowski/Precht a.a.O. (Fn. 6), S. 116 f. und 240 f.

<sup>35</sup> weitere logische Konsequenz wäre es, diese Bereiche dann auch selbständig zu budgetieren, d.h. das System von Haupt- und Hilfskostenstellen vollständig zu verlassen. Zur Budgetierung im einzelnen siehe oben 2. c)

<sup>36</sup> a.a.O. (Fn. 32), S. 27, 29: "Wird ein gebührenpflichtiges Produkt mit

der Personalkosten bereits diskutiert. Es liegt auf der Hand, daß ein solches Vorgehen entscheidenden Einfluß auf die Personalwirtschaft haben wird. Denn sie wirkt sich selbstverständlich nicht nur für den Bürger bei der Gebührenkalkulation aus, sondern wird auch dazu führen, daß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die etwa aufgrund Geschlecht, Familienstand, Behinderung oder Alter höhere Kosten erwarten lassen, von den - selbständig wirtschaftenden - Teileinheiten aus Kostengründen nicht mehr beschäftigt werden. Würden jene aber entgegen einer strikt wirtschaftlichen Betrachtungsweise hierzu gezwungen, müßten ihnen die hierfür entstehenden Mehrkosten vom Budgetgeber ersetzt werden.

(3) Die bisher durchgeführten Berechnungen münden in die dritte Stufe der Kostenrechnung, die sogenannte **Kostenträgerrechnung** (auch Kostenträgerstückrechnung oder Kalkulation genannt). Sie beantwortet die Frage, wofür die Kosten angefallen sind, d.h. was das fertige Produkt jeweils kostet. Mit Hilfe der sogenannten Zuschlagkalkulation<sup>37</sup> werden **alle angefallenen Kosten** dem jeweiligen Produkt zugerechnet. Während (in der Verwaltung kaum anfallende) Rohstoffkosten als Einzelkosten<sup>38</sup> direkt erfaßt werden, werden alle Gemeinkosten in Form pauschaler Zuschläge gebucht. Hierfür wird auf die bereits im Rahmen der Kostenstellenrechnung ermittelten Zuschlagsätze zurückgegriffen. Zur Bezeichnung der so errechneten Stückkosten bietet sich für die öffentliche Verwaltung die Bezeichnung **Fallkostenpauschale** an.

Die Fallkostenpauschale bildet die Grundlage der Budgetbemessung (vgl. unten 2. c)). Ferner ermöglicht sie durch Vergleich der ermittelten Kosten mit dem (Verkaufs)Erlös, die Bestimmung der Rentabilitätsschwelle (bzw. des Kostendeckungsgrades).

Überträgt man die so beschriebenen Grundsätze auf die Beispiele Ordnungsamt und Sozialamt, so wird schnell deutlich, welcher Aufwand bei der Ermittlung der Kosten getrieben werden muß, um valide Informationen zu erhalten und letztlich wirksame Steuerung zu gewährleisten. Ferner wird die **hohe Bedeutung** deutlich, die den **Kosten** innerhalb des Funktionszusammenhanges des Modells zukommt.

Bei der erstmaligen Kostenermittlung darf allerdings nicht stehengeblieben werden. Vielmehr sind die Kosten **laufend** zu ermitteln und zu überwachen, um ggfls. die Fallkostenpauschale und/oder die Produktion den sich ändernden tatsächlichen Um-

---

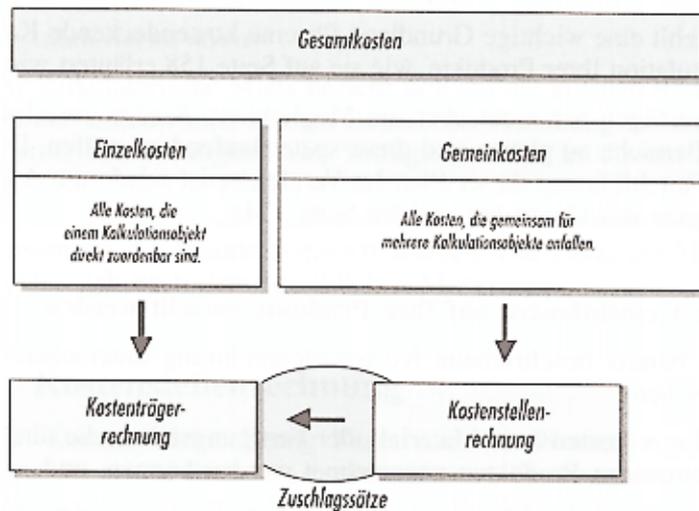
wenigen Personen (in einer kleinen Dienststelle) erstellt, so kann der Wechsel eines Beschäftigten zu hohen Kostenschwankungen führen. Bei einer Gebührenkalkulation auf der Basis der Kostenrechnung wird es der Bürgerin oder dem Bürger kaum zu vermitteln sein, daß er von einem Jahr zum nächsten 30% mehr zahlen muß, weil das Produkt nun von einem 40-jährigen Familienvater mit zwei Kindern erstellt wird, statt von einer 29-jährigen Ledigen."

<sup>37</sup> a.a.O. (Fn. 32), S. 44

<sup>38</sup> vgl. oben (1)

ständen **anpassen** zu können. Deshalb muß das Rechnungswesen ständig Informationen über den Ressourcenverbrauch für einzelne Produkte bereitstellen, um so der Politik und der Verwaltungsspitze eine wirksame Steuerung zu ermöglichen.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Zusammenhänge:



Gleichzeitig wird deutlich, daß die stets als Gemeinkosten auftretenden fixen Kosten (Gehälter, Raummieten, Abschreibungen) der Dreh- und Angelpunkt für die Rentabilität sind: Geringe Auslastung von Personal, Maschinen und Räumlichkeiten erhöht den Gemeinkostenanteil an den Gesamtkosten der Produkte und verteuert diese. Für die Verwaltung, die es kaum mit Einzelkosten und nur in geringem Umfang mit variablen Kosten, aber stets mit einem hohen Gemeinkostenanteil zu tun hat, ist diese Erkenntnis von entscheidender Bedeutung. Vornehmlich die bestmögliche Ausnutzung der die Gemeinkosten verursachenden Kostenstellen wird hier eine kostenmäßige Entlastung bringen. Deshalb wird der Dienstherr ein Interesse daran haben, den Gemeinkostenanteil der Fallkostenpauschalen von vornherein möglichst niedrig anzusetzen.

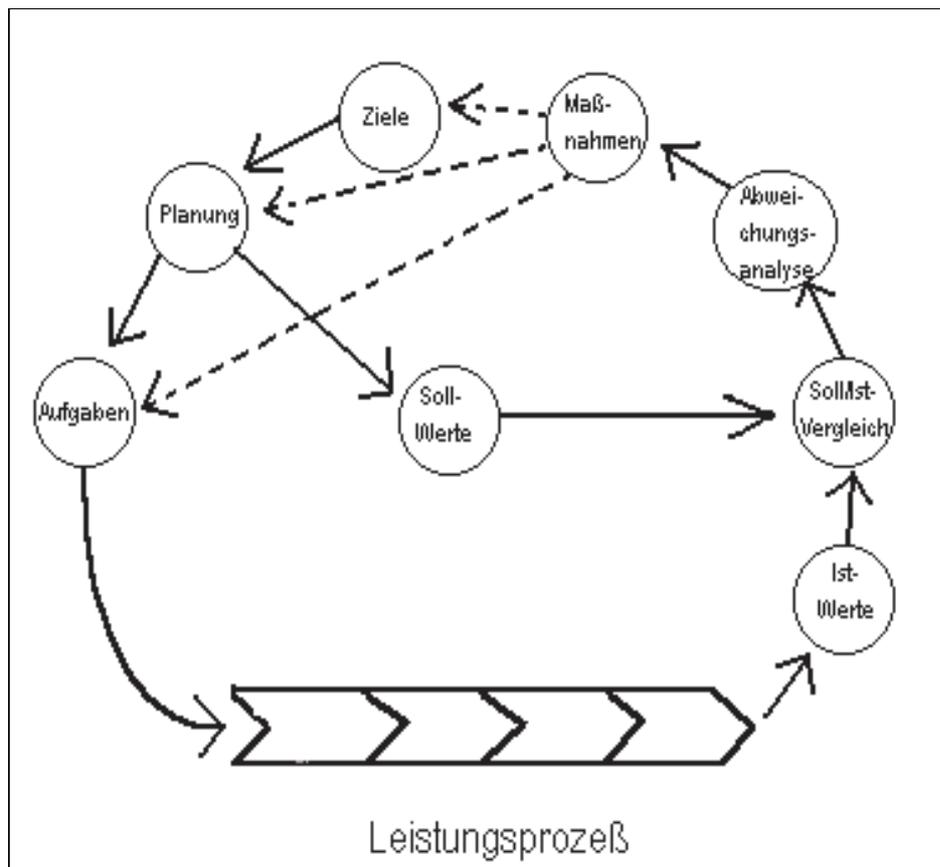
### c) Steuerungsinstrumente

#### aa) Controlling

**Das sogenannte Controlling** ist neben dem Produktbegriff und der Budgetierung der wohl wichtigste Topos des Neuen Steuerungsmodells. In diesem Zusammenhang bezeichnet **Controlling** nicht nur **Kontrolle**, sondern gleichermaßen **Beherrschung**, **Steuerung** oder **Lenkung eines Systems**. Die Notwendigkeit des Controlling im Neuen Steuerungsmodell ist Folge der Übertragung der Ressourcenverantwortung auf die Fachbereiche und ihrer Ausgestaltung als weitgehend selbständige Leistungseinheiten. Damit die Verwaltung trotz Verselbständigung ihrer Teileinheiten für die po-

litische Führung nicht nur weiterhin steuerbar bleibt, sondern die Steuerung der Intention des Modells entsprechend sogar noch wirksamer gestaltet wird, bedarf es des Controllings.

Die Controllingfunktionen lassen sich in einem "Regelkreislauf" abbilden, der auch als ein "Lernprozeß" bezeichnet wird, in dem Erkenntnisse über die Ursachen positiver und negativer Abweichungen der Vergangenheit sogleich wieder in die Planungen für zukünftige Perioden einfließen. Controlling arbeitet mit laufenden Soll-Ist-Vergleichen, Abweichungsanalysen und Vorschlägen für Gegenmaßnahmen.



Allerdings wird der Begriff in der Praxis uneinheitlich verwendet. Er kann bedeuten:

- die Zusammenfassung sämtlicher Tätigkeiten im Regelkreislauf (mit Ausnahme des Leistungsprozesses)
- die typischen Tätigkeiten eines Controllers, d.h. der Person oder Organisationseinheit, die als Stabsstelle dem Management zuarbeitet, indem sie kontrolliert, laufende Soll-Ist-Vergleiche anstellt, analysiert und ggfls. Vorschläge für Gegenmaßnahmen unterbreitet, nicht aber selbst steuert.

Zu unterscheiden sind das sog. **strategische** und das **operative** Controlling. Während ersteres mittel- bzw. langfristig orientiert

tiert ist und etwa die Frage erörtert, welche und wieviele Produkte künftig angeboten werden sollen (Aufgabenkritik: Tun wir die richtigen Dinge?), ist das operative Controlling auf das Tagesgeschäft bezogen und soll die Frage beantworten, ob die vorhandenen Potentiale richtig genutzt werden (Tun wir die Dinge richtig?).

Folgende aus dem Controlling-Leitfaden der FHH entnommene Übersicht soll dies verdeutlichen:

	Strategisches Controlling	operatives Controlling
Planung	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Grundlagen eines Kontraktmanagements</li> <li>•strategische Zieldefinitionen</li> <li>•Budgetierungsansätze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Vorbereitung Kontraktverhandlungen</li> <li>•operative Zieldefinition, Planung der im nächsten Jahr von den Kontraktpartnern zu erbringenden Leistungen hinsichtlich Quantität, Qualität, Kosten</li> </ul>
Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programmentwicklung</li> <li>•Produktentwicklung und Evaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Produktqualität</li> <li>•Prozeßsteuerung und Kostenmanagement</li> </ul>
Information	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Entwicklung der Behörde und einzelner Aufgabenträger</li> <li>•Entwicklung einzelner Politikbereiche und Aufgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Abläufe</li> <li>•Strukturen</li> <li>•Kosten</li> </ul>

Die Controlling-Organisation ist diesen Anforderungen anzupassen. Generell dürfte jeder eigenverantwortlich agierenden Ebene eine eigene Controlling-Abteilung zuzuordnen sein. Konkretheit bzw. Aggregationsgrad der Daten sind abhängig von der jeweiligen Aufgabenstellung der Ebene.

Voraussetzung für ein wirksames Controlling ist, daß die relevanten Informationen stets mit der erforderlichen Genauigkeit und Aktualität zur Verfügung stehen. Dies erfordert im Neuen Steuerungsmodell ein transparentes, zeitnahes, produktorientiertes und IUK-gestütztes Berichtswesen.

#### bb) Kennzahlen

Während in der Privatwirtschaft der betriebliche Erfolg, seine Ursachen und Entwicklungslinien anhand ausdifferenzierter **Kennzahlensysteme** (bestehend etwa aus Beschaffungskennzahlen, Produktionskennzahlen, Logistik- und Absatzkennzahlen, die letztlich allesamt Berechnungsformeln darstellen) bereits aus dem betrieblichen Rechnungswesen gewonnen werden kann, liefert die Kameralistik keine validen Informationen über Ressourcen und Ressourcenverbrauch, sie stellt vielmehr nur Haushaltsansätze und Vollzugsdaten gegenüber. Kostenbewußtes Handeln und Rentabilitätsdenken werden so erschwert.

**Angepaßte Kennzahlensysteme für die öffentliche Verwaltung**<sup>39</sup> sollen hier helfen. Als elementare Voraussetzung zur Entwicklung eines aussagekräftigen Kennzahlensystems werden allgemein

<sup>39</sup> vgl. Damkowski/Precht, a.a.O. (Fn. 6), S. 155 ff.

quantitative Erfassbarkeit, Transparenz und Homogenität angesehen. Die optimale Kennzahl ist:

- wahrheitsgemäß (d.h. auf validen Indikatoren und Kriterien basierend)
- umfassend und hochverdichtet
- aussagefähig und dadurch leicht interpretierbar
- objektiv (d.h. beobachterneutral) und
- mit geringem Aufwand zu erfassen und zu errechnen.

Die Kennzahlenbildung im Bereich der öffentlichen Verwaltung stößt indessen an Grenzen der Praktikabilität. Der weitaus größte Teil der Leistungen der öffentlichen Verwaltung besteht aus Dienstleistungen. Gerade Dienstleistungen zeichnen sich aber nicht nur durch höhere Heterogenität (Ungleichartigkeit) aus (Schlagwort: kein Bearbeitungsfall ist wie der andere). Auch sind weitere Leistungseigenschaften von Bedeutung. So erschwert die Immaterialität der Leistung regelmäßig den Vergleich. Auch sind externe Faktoren zu berücksichtigen, die von der Verwaltung nicht oder kaum zu beeinflussen sind. Als Beispiel sind Art und Umfang der Informationen zu nennen, die der Bürger dem Sachbearbeiter liefert und die notwendig für den Bearbeitungsvorgang sind. Schließlich kann der Bürger die Leistung der Verwaltung meist mangels Fachwissen nur in einzelnen Aspekten oder nur mit erheblicher Zeitverzögerung beurteilen.

Insgesamt ist die Messung heterogener Dienstleistungen mit hohem Interaktions- und Komplexitätsgrad, wie sie den Großteil der Leistungen der Verwaltung ausmachen, durch integrative Verdichtung von Einzelkennzahlen zu hochaggregierten Indikatoren überaus problematisch. Sie ist oft - wenn überhaupt - nicht anders als durch den Rückgriff auf abgeleitete, indirekte Kriterien möglich<sup>40</sup>. Sie ist deshalb vielfach nur von geringer Aussagekraft, auch wenn versucht wird, durch den Einsatz der unterschiedlichsten Instrumente (Kosten-Nutzen-Analysen, Bürgerbefragungen, Vergleich mit substitutiven privaten Dienstleistungen) zusätzliche Aussagekraft zu erzielen.

Die "falsche" Auswahl von Globalindikatoren durch die Verwaltungsspitze birgt zudem die Gefahr, daß Unvergleichbares verglichen wird, was letztlich zur Demotivation der Mitarbeiter führt<sup>41</sup> und sich im Rahmen des Modellansatzes kontraproduktiv (innere Kündigung der Mitarbeiter) auswirkt.

#### cc) Qualitätssicherung

Wie dargelegt dient das Controlling insbesondere der Überwachung und Durchsetzung sämtlicher in der Leistungsvereinbarung festgelegter Pflichten der produzierenden Einheit. Diese Pflichten sind produktbezogen, d.h. sie werden inhaltlich durch

---

<sup>40</sup> vgl a.a.O., S. 156

<sup>41</sup> a.a.O., S. 158

die Produktdefinition bestimmt. Zur Produktdefinition gehört auch die Einbeziehung der gewünschten Qualität. Obwohl danach die Qualität der Produkte Gegenstand des Controlling sein müßte, sieht das Neue Steuerungsmodell neben dem Controlling noch ein System der **Qualitätssicherung** vor. Dieses soll gewährleisten, daß in der gegenwärtigen Haushalts- und Finanzkrise die Spar- und Konsolidierungsziele nicht überbewertet werden. Die Produkte der Verwaltung sollen vielmehr auch qualitativ, d.h. nach ihrem Beitrag zur Zielerreichung und nicht nur kostenmäßig definiert werden (Stichworte: Fehlervermeidung geht vor Kostenminimierung/eine rechtsstaatliche Verwaltung darf nicht fehlerhaft handeln)<sup>42</sup>.

Die Qualitätssicherung wird deshalb als **Prozeß der ständigen Optimierung der Leistungserstellung** begriffen. Im einzelnen handelt es sich um einen aus der Privatwirtschaft und hier namentlich aus der Industrie und aus dem privatwirtschaftlich organisierten Gesundheitssektor in den USA entlehnten Ansatz, der dort unter dem Begriff **Total Quality Management** Anwendung findet<sup>43</sup> und der sich als Prinzip der "totalen Kundenorientierung", der permanenten Verbesserung von Produkt, Service- und Informationsqualitäten und der Optimierung von Arbeitsabläufen und mittlerweile auch der gesellschaftlichen Orientierung beschreiben läßt.

Der Prozeß der Qualitätssicherung, das Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, unterscheidet neben der **Strukturqualität** (etwa Größe und Budget der Service-Einheit, Organisations- und Rechtsform, Organisationsstruktur und Organisationsabläufe, räumliche und Sachmittelausstattung, Personalstruktur, Personalschlüssel sowie Qualifikationsstruktur und Qualifikationsniveau des Personals) die **Prozeßqualität** (etwa Beratungs- und Betreuungsintensität, Zugangsmöglichkeit für den Bürger, Öffnungszeiten, Integration, räumliche Nähe der Dienstleistungserbringung, bzw. Ganzheitlichkeit von Diensten und Schnelligkeit und Flexibilität des Service) und die **Ergebnisqualität** (Rechtmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit oder Akzeptanz eines hoheitlichen Eingriffs oder eines ablehnenden Bescheides sowie Angemessenheit der Kosten-Nutzen-Relation einer Leistung, fachlich oder technisch-wissenschaftliche Hochwertigkeit einer öffentlichen Leistung, Zufriedenheit des Bürgers mit dem Verwaltungsservice) und stellt sich als prozeßhafter, rückgekoppelter, d.h. lernfähiger Regelkreis dar, in dem in mehreren Arbeitsphasen zunächst Qualitätsziele und auf dieser Grundlage Qualitätsstandards definiert werden, die nach Möglichkeit und mit dem Ziel der Qualitätskontrolle in operable, quantitativ meßbare Qualitätsindikatoren gefaßt werden sollen, um dann mit dem jeweiligen Ist-Zustand der Leistungseinheit verglichen zu werden. Als geeignete Formen und Verfahren zur Qualitätssiche-

---

<sup>42</sup> vgl. KGSt Bericht 6/1995 Qualitätssicherung, S. 25

<sup>43</sup> vgl. die Darstellung bei Damkowski/Precht, a.a.O. (Fn. 6), S. 164 ff. und 274 f.

rung werden **Qualitätszirkel** (oder: Quality Circle) angesehen, die aus Angehörigen der Verwaltungsspitze und Mitarbeitern zusammengesetzt sind. Ihre Aufgabe ist es, im Zusammenwirken die erforderlichen Standards und Indikatoren zu erarbeiten sowie ggfls. die Qualität zu überwachen.

## 2. Veränderungen im Aufbau der Verwaltung

### a) Trennung von Politik und Verwaltung

Als unabdingbare Voraussetzung für den Umbau der Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen wird eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung angesehen. Weder darf die Politik (anders als bisher) in Fragen der Leistungserstellung hineinreden (also sich mit Detailfragen von Verfahren und Vollzug befassen), noch darf (anders als bisher) die Verwaltung insgesamt politisiert werden. In Anlehnung an neuseeländische und schwedische Modelle wird hier schlagwortartig von einer strikten Trennung zwischen "policy making" einerseits und "service delivery" andererseits gesprochen und es werden hierdurch größere Kundenorientierung, Leistungsqualität sowie stärkeres Kostenbewußtsein erwartet<sup>44</sup>.

In der Verantwortung der Politik darf künftig ausschließlich Folgendes liegen:

- die Festlegung der Führungsstruktur und der Rahmenbedingungen
- das Setzen von Zielen, d.h. die Erteilung von Leistungsaufträgen an die Verwaltung nach zuvor erfolgter Definition der Leistungen nach Menge, Qualität, Kosten und Zielgruppe (Produkte)
- die Übertragung von Produktbudgets an die Fachbereiche zur Erfüllung des Leistungsauftrages und
- die laufende Kontrolle der Erfüllung der erteilten Aufträge und eine etwa erforderliche Anpassung.

Demgegenüber hat die Verwaltung den Leistungsauftrag zu erfüllen, d.h. die definierten Produkte herzustellen und der politischen Führung laufend über Auftragsvollzug und Abweichungen zu berichten. Schlagwortartig ließe sich sagen: Die Politik ist der Auftrag- und Kapitalgeber der Leistungen, die die Verwaltung als Auftragnehmer erbringt.

### b) dezentrale Ressourcenverantwortung/Budgetierung

In Konsequenz der bisher dargestellten Voraussetzungen outputorientierter Steuerung der Verwaltung ist den Organisationseinheiten weitgehend freizustellen, auf welche Weise sie ihren Leistungsauftrag erfüllen. Hierzu ist ihnen die Verantwortung für den zweckentsprechenden Mitteleinsatz zu übertragen, d.h. sie müssen ihre Ressourcen im Rahmen zentral vorgegebener Re-

---

<sup>44</sup> vgl. Damkowski/Precht a.a.O. (Fn. 6), S. 272

geln frei bewirtschaften, untereinander austauschen oder in das nächste Haushaltsjahr übertragen können (**dezentrale Ressourcenverantwortung**). Erst hierdurch - so die Einschätzung der KGSt - können sie "Kunden- und Marktverantwortung" entwickeln und haben so im Rahmen dezentraler Gesamtverantwortung ein **eigenes Interesse**, Engpässe nicht durch Stellenvermehrung, sondern etwa durch flexibleren Personaleinsatz zu beseitigen. Ihnen müssen deshalb nach dem Modell die folgenden Management-, Steuerungs- und Controllingaufgaben übertragen werden:

- Organisation und Personaleinsatz
- Informationsversorgung und Automatisierung
- Haushalts- und Ressourcenplanung
- Mittelbewirtschaftung
- Vor- und Nachkalkulation der Leistungen
- Kosten- und Leistungsrechnung, Kenn- und Richtzahlen
- Betriebswirtschaftliche Abweichungsanalyse
- Berichterstattung

Äußeres Merkmal dezentraler Ressourcenverantwortung ist die sogenannte **Budgetierung**<sup>45</sup>. Wird die Einnahmeseite der Verwaltung von der Budgetierung ausgenommen, wird auch von **Plafondierung** gesprochen<sup>46</sup>. Das Verfahren der Budgetierung unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von dem herkömmlichen Verfahren der Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltes, für den gelegentlich ebenfalls die Bezeichnung "Budget"<sup>47</sup> gebraucht wird.

Ausgehend von den bisherigen Annahmen zur **outputorientierten Steuerung, zur Produktdefinition und hier insbesondere zur Ermittlung der Produktkosten** dürften Budgets bei konsequenter Anwendung des Neuen Steuerungsmodells nicht mehr die üblichen Einzelansätze für die unterschiedlichen im Rahmen der Aufgabenerfüllung anfallenden Kosten enthalten, sondern nur noch die aus der Multiplikation der ermittelten Fallkostenpauschalen mit der Produktmengenvorgabe sich ergebenden Gesamtsummen. Innerhalb dieser **Globalbudgets**, welche die Fachbereiche nicht überschreiten dürften, hätten sie weitgehend selbständig ihre Einzelansätze festzulegen und ihre Kosten - einschließlich der Personalkosten - zu bestreiten. Die im Laufe des Haushaltsjahres auftretenden normalen Soll-Ist-Abweichungen nach oben oder unten wären innerhalb des Budgets aufzufangen (**gedeckeltes Budget**). Überschüsse wären im Rahmen der Aufgabenerfüllung anderweitig verwendbar und in Folgejahre **übertragbar**. Zusätzliche Mittel würden von der (kommunalen) Vertretung nur zugeteilt, wenn eine erhebliche Ausgabenausweitung stattfindet, die für

---

<sup>45</sup> KGSt Bericht 6/1993 Budgetierung: Ein neues Verfahren zur Steuerung kommunaler Haushalte; vgl. auch Damkowski/Precht, a.a.O. (Fn. 6), S. 145 ff.

<sup>46</sup> vgl. Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 5), S. 496 f.

<sup>47</sup> semantisch = Sack, Tasche

den Fachbereich nicht planbar war, und wenn alle Umschichtungsmöglichkeiten zuvor ausgeschöpft wurden.

In der Praxis stößt dieses systemgerechte Vorgehen allerdings auf erhebliche Schwierigkeiten.

Diese ergeben sich zunächst aus dem Haushaltsrecht und hier namentlich aus dessen "Titelspezialität"<sup>48</sup> sowie aus den das Haushaltsrecht beherrschenden Grundsätzen des Bruttoprinzips (grundsätzlich getrennte Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe, § 12 HGrG<sup>49</sup>), des Fälligkeitsprinzips (Veranschlagung nur der Ausgaben, die im Haushaltsjahr voraussichtlich fällig und damit kassenwirksam werden, § 8 HGrG), der Einzelveranschlagung (§ 12 Abs. 4 HGrG) und aus den (ungeschriebenen) Grundsätzen der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit (detaillierte Erfassung und Gliederung von Einnahmen und Ausgaben). Allerdings besteht auch nach dem gegenwärtigen Haushaltsrecht die Möglichkeit, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für einseitig oder gegenseitig deckungsfähig (§ 15 Abs. 2 HGrG) und im engen Rahmen auch für übertragbar zu erklären (§ 15 Abs. 1 HGrG), was in engen Grenzen einen flexiblen Mitteleinsatz ermöglicht. Insgesamt erlaubt das traditionelle Haushaltsrecht (im wohlverstandenen Interesse des Haushaltsgesetzgebers) aber kaum Akzentverschiebungen während des Haushaltsvollzuges und enthält demgemäß nicht die für die angestrebte neue Art der Steuerung erforderlichen Handlungsspielräume in Form einer nennenswerten "Manövriermasse".

Auch wird nach dem geltenden Haushaltsrecht das Personal nicht nach den verfügbaren Haushaltsmitteln, sondern nach sogenannten Planstellen und Stellen bewirtschaftet (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 HGrG, Stellenplan als Anlage zum Haushaltsplan). Der Grund hierfür ist der besondere Status, den Beamte nach dem öffentlichen Dienstrecht genießen. Er begründet eine u.U. jahrzehntelange Zahlungsverpflichtung des Dienstherrn bis hin zur Versorgung der Hinterbliebenen des Beamten. Die Planstelle schafft hierfür die haushaltsrechtliche Ermächtigung, ohne daß es dafür der sonst bei mehrjährigen Verpflichtungen üblichen Verpflichtungsermächtigung (vgl. § 5 HGrG) bedarf<sup>50</sup>. Für andere Mitarbeiter der Verwaltung gilt Vergleichbares. Denn auch bei Ihnen bestehen aufgrund arbeits- und/oder tarifvertraglicher Regelungen zum Teil jahrzehntelange Bindungen an den Dienstherrn, was einen flexiblen Personaleinsatz im Ergebnis stark einschränkt<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> vgl. hierzu Damkowski/Precht a.a.O. (Fn. 6), S. 149

<sup>49</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 9. August 1969 (BGBl. I S. 1273 m. späteren Änderungen)

<sup>50</sup> Den Planstellen für Beamte sind gleichgestellt die Planstellen für Professoren, Richter und Soldaten

<sup>51</sup> Für Angestellte besteht zwar nur die Verpflichtung, diese in den Erläuterungen des Haushaltsplanes auszubringen (vgl. § 17 Abs. 6 Bundeshaushaltsordnung -BHO-, § 17 Abs. 6 Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg -LHO-). In der Praxis aber wird regelmäßig auch der Stellenplan für Angestellte gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 BHO/LHO hinsichtlich

Generell wird sich hiernach sagen lassen, daß die gesamte Personalwirtschaft der Zuweisung von Globalbudgets, die über die Produktkosten anteilige Personalkosten enthalten, prinzipiell entgegensteht.

Besonders deutlich werden die daraus resultierenden Schwierigkeiten im Falle einer Veränderung des Geschäftsanfalles. Ist für die budgetierte Einheit eine (im Vergleich zum Jahr der Ermittlung der Fallkostenpauschale) geringere Mengenvorgabe gemacht, so kann ihr - bei Beibehaltung der Fallkostenpauschale - nur ein geringeres Budgetvolumen zugewiesen werden. Dieses würde dann nicht mehr ausreichen, die notwendig entstehenden, fixen Kosten abzudecken. Entsprechend dürfte die budgetierte Einheit auf nicht absehbar nachhaltig erhöhte Mengenvorgaben nicht mit Personaleinstellung reagieren, weil sonst in Folgeperioden nicht finanzierbare Fixkosten entstünden.

**Insgesamt ist der weitaus größte Teil der in den öffentlichen Haushalten ausgewiesenen Mittel zur Abdeckung von Kosten bestimmt, die sich nicht oder (jedenfalls kurzfristig) nur marginal beeinflussen lassen.** Dies dürfte letztlich für alle Fixkosten und hier neben den bereits erwähnten **Personalkosten** vor allem für **Mieten** und **Abschreibungen** gelten.

Angesichts dieser Schwierigkeiten wurde im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells versucht, ergebnisorientierte Steuerung unter Beachtung des geltenden Haushaltsrechts aber gleichzeitiger Ausnutzung der bestehenden Flexibilisierungsmöglichkeiten des geltenden Haushaltsrechts zu erreichen<sup>52</sup>. Die wesentlichen Unterschiede zum klassischen Verfahren der Haushaltsaufstellung stellen sich nach den Empfehlungen der KGSt wie folgt dar:

Das Mittelanmeldeverfahren alter Art entfällt. Stattdessen werden nicht beeinflussbare Einnahmen und Ausgaben vorab ermittelt und dotiert. Diese Vorabdotierungen müssen möglichst klein gehalten werden, um überhaupt noch "Manövriermasse" zu erhalten. Aus der nach der Vorabdotierung verbleibenden Finanzmasse werden die Fachbereichsbudgets abgeleitet. Diese werden von den Fachbereichen selbst unter Beachtung des vorgegebenen Budgetrahmens erarbeitet und mit den üblichen Einzelansätzen weitergemeldet. Personalausgaben sind trotz der aus dem Tarifrecht und dem Beamtenrecht sich ergebenden Schwierigkeiten möglichst einzubeziehen. Denn die erfolgreiche Umsetzung des Budgetierungsansatzes steht und fällt mit der umfassenden Einbeziehung auch der Personalausgaben, weil diese den wesentlichen Teil der Kosten ausmachen. Das bedeutet, daß die Verantwortung für die Ressource Personal und damit für die Bewirt-

---

der Zahl und Wertigkeit für verbindlich erklärt und damit dem Stellenplan für Beamte gleichgestellt. Demgegenüber wird die Zahl der beschäftigten Arbeiter zwar regelmäßig nicht für verbindlich erklärt, jedoch als verbindlich behandelt.

<sup>52</sup> vgl. a.a.O. (Fn. 45)

schaftung insbesondere der Planstellen grundsätzlich den Budgetverantwortlichen übertragen wird. Erst mit der Einbeziehung der Personalausgaben in die Budgetierung wird den Fachbereichen die Möglichkeit eröffnet, im Entwurf des Fachbereichshaushalts Einsparungen bei Personalausgaben für Mehrausgaben an anderer Stelle vorzusehen - und umgekehrt. Wegen der langfristigen Bindung bei Personaleinstellungen bedarf es hierzu bestimmter Sicherungsmaßnahmen (Genehmigungsvorbehalte o.ä.).

Im Rahmen des Haushaltsvollzuges soll Flexibilität durch verstärkte gegenseitige Deckungsfähigkeit für Sach- und Personalkosten und erweiterte zeitliche Übertragbarkeit erreicht werden.

Den gleichen Weg ist der Bund innerhalb eines Modellvorhabens gegangen<sup>53</sup>, bei dem in fünf nachgeordneten Behörden untersucht wurde, ob durch Zulassung flexibler Haushaltsinstrumente (wie etwa verstärkte Deckungsfähigkeit in Form einer Quote zwischen Hauptgruppen und verstärkte Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln mit dem Ziel überjähriger Zurverfügungstellung) eine effizientere Mittelverwendung erreicht werden kann.

Ob derartige Vorgehensweisen zur Verfügbarkeit nennenswerter Beträge und damit zu einer wirksamen Outputsteuerung führt, muß angesichts des hohen Fixkostenanteils bezweifelt werden. Auch leuchtet nicht ein, wie angesichts des Dienst- und Tarifrechts die Einbeziehung von Personalkosten und vor allem ihr Einsatz für andere Zwecke gestaltet werden soll. Denkbar wäre dies allenfalls durch Nichtbesetzung bestehender Planstellen und (zeitweilige) Verwendung der gleichwohl dem Budget zugeschlagenen Mittel an anderer Stelle im Rahmen von Übertragbarkeitsregelungen. Unbeantwortet läßt das Modell schließlich die Frage, was geschieht, falls eine Einheit mit ihrem Geld auch nach Durchführung aller möglichen internen Umschichtungen nicht auskommt, weil sie ineffizient gearbeitet hat. Denkbar wäre insoweit, daß diese Einheit sich im Vorgriff auf das Budget des Folgejahres Gelder bei der politischen Führung "leiht". Hier wären dann "Kreditregeln" aufzustellen, die die "Rückzahlungsmodalitäten" festlegen<sup>54</sup>.

Durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997 (BGBl. I S. 3251) hat der Gesetzgeber nunmehr einen Schritt zur Anpassung des Haushaltsrechts an die Erfordernisse des Neuen Steuerungsmodells getan. Namentlich die Einfügung des neuen § 6a HGrG (Leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung) ermöglicht nunmehr, Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen eines Systems dezentraler Verantwortung zu veranschlagen und die Finanzverantwortung unter der Voraussetzung auf die Organisationseinheiten zu übertragen, daß

<sup>53</sup> vgl. Informationsschrift "Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland", hrsgg. vom Bundesfinanzministerium, 1996

<sup>54</sup> vgl. hierzu auch Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 87 ff.

geeignete Informations- und Steuerungsinstrumente vorhanden sind. Insoweit bleibt abzuwarten, inwieweit die Landesgesetzgeber von diesen neuen Instrumenten Gebrauch machen werden. Einige Länder hatten auch bisher schon durch die Einfügung von Experimentierklauseln Ausnahmen von haushaltsrechtlichen Vorschriften in Richtung auf eine stärkere Zweckbindung von Einnahmen, eine Erweiterung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit und die Übertragbarkeit von Ausgabemitteln zugelassen. An der dargestellten Fixkostenproblematik ändert dies allerdings kaum etwas.

Kaum Änderungen sind bisher auch im Bereich des öffentlichen Dienstrechts zu verzeichnen. Es bleibt namentlich bei dem Erfordernis der Abbildung sämtlicher Plan- und sonstiger Stellen in den Stellenplänen und den hiermit verbundenen Schwierigkeiten bei der Einführung der neuen Steuerung. Der Gesetzgeber hat allerdings den Flexibilisierungserfordernissen durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts in gewissem Umfange Rechnung getragen und gibt nunmehr die Möglichkeit, leitende Funktionen auf Probe (§ 12a BRRG) oder auf Zeit (§ 12b BRRG) zu übertragen und erfüllt durch die Schaffung von Führungspositionen auf Zeit eine Teilforderung der Befürworter der neuen Art der Steuerung<sup>55</sup>.

#### c) Kontraktmanagement/Leistungsvereinbarungen

Schließlich sind Vereinbarungen zwischen der politischen Führung und der Verwaltung über die zu erzeugenden Produkte nach Menge, Preis, Kosten, Qualität und Zielgruppe und die hierfür zuzubilligenden Ressourcen (Budgets) zu treffen. Für derartige Leistungsvereinbarungen oder Zielvereinbarungen wird üblicherweise die Bezeichnung Kontraktmanagement<sup>56</sup> verwandt. Für das Beispiel Melderegister etwa bedeutet dies, daß die Anzahl und die Qualität der voraussichtlich zu bearbeitenden Vorgänge in der Leistungsvereinbarung vorab festgelegt werden und die dem Fachbereich insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel sich an den durch Kostenrechnung für genau diesen Leistungsumfang zuvor ermittelten Fallkostenpauschalen orientieren.

Der Grundsatz des Kontraktmanagements gilt auch innerhalb der Verwaltung dergestalt, daß der Leistungsauftrag an die verantwortlichen Mitarbeiter, die Einzel- und Teilleistungen erstellen, weitergereicht und auch dort Absprachen über Leistungen, Budgets und Handlungsspielräume getroffen werden (Prinzip der abgeschichteten Regelkreise<sup>57</sup>). Durch die Leistungsvereinbarung

<sup>55</sup> vgl. Damkowski/Precht, a.a.O. (Fn. 6), S. 279

<sup>56</sup> dieser Steuerungsansatz ist zurückzuführen auf das in den 60er und 70er Jahren in Nordamerika im Rahmen der Public Administration und Business Administration entwickelte und dort sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor angewandte Konzept der "Management by Objectives", welches neuerdings als Kontraktmanagement oder Finalsteuerung in der niederländischen, schwedischen und neuseeländischen Verwaltungspraxis angewandt wird.

<sup>57</sup> vgl. Eifert, a.a.O (Fn. 5), S. 76

werden die von der Organisationseinheit zu erzeugenden Produkte klar definiert und es wird ein ausschließlich auf die Produkte bezogenes, d.h. allein aus den Fallkostenpauschalen zu errechnendes Budget festgesetzt. Aus diesem müssen alle zur Produkt-erstellung benötigten Leistungen (auch Dritter oder anderer Verwaltungseinheiten) bezahlt werden.

Zur Realisierung eines Kontraktmanagements ist nach Damkowski/Precht<sup>58</sup> folgendes erforderlich:

- Erarbeitung eines klaren, für jeden transparenten Zielsystems für die Organisation unter Beteiligung aller Organisationsmitarbeiter an der Zielsystementwicklung und an der Definition von Aufgaben und erwarteten Arbeitsergebnissen
- Klare Kenntnis aller Mitarbeiter von ihrem Aufgabenbereich und von den von ihnen erwarteten Arbeitsergebnissen
- Schaffung dieser Klarheit durch Abschluß von Zielvereinbarungen bzw. Kontrakten, in denen die für eine bestimmte zeitliche Periode erwarteten Ergebnisse je Mitarbeiter oder organisatorischer Untereinheit in nachprüfbarer, möglichst meßbarer Weise definiert werden; hier können auch bestimmte Leistungsanreize oder Sanktionen geregelt werden
- Durchführung von periodischen Soll-Ist-Vergleichen auf der Basis der Zielvereinbarung oder des Kontrakts
- Beurteilung bzw. Messung der Mitarbeiter- bzw. Gruppenleistung an den tatsächlichen und den im Kontrakt vereinbarten Arbeitsergebnissen
- partizipative Bewertung der Soll-Ist-Abweichung durch gemischte Teams (z.B. Qualitätszirkel)

Bereits aus dieser Übersicht wird deutlich, daß eine Leistungsvereinbarung im Sinne des Kontraktmanagements keine bloße Formalie ist, sondern dazu dient, den Blick der produzierenden Einheiten in erster Linie auf ihr Leistungsergebnis zu richten, d.h. dem zuständigen Mitarbeiter seine Pflichten zu verdeutlichen, ihn gleichsam darauf einzuschwören. Zugleich bildet sie den Anknüpfungspunkt für das Controlling, indem sie die Sollwerte benennt, die das Leistungsergebnis soweit möglich quantitativ und auch qualitativ meßbar machen. Hierfür sind Indikatorenen- und Richtwertsysteme (Leistungskennzahlen) einzuführen.

Tatsächlich aber geht die Bedeutung der Leistungsvereinbarung im Neuen Steuerungsmodells weit über diese Folgen hinaus. Sie ersetzt die im bisherigen streng hierarchisch gegliederten System üblichen und auch erforderlichen Einzelweisungen weitgehend durch ein System der Selbstverpflichtung mit dem Anstrich der Freiwilligkeit und entfaltet im Zusammenwirken mit den übrigen Elementen des Systems verhaltenslenkende Wirkung. Über die Einhaltung der Leistungsvereinbarung wachen auf einer informellen Stufe zunächst die in einem Netzwerk derartiger Vereinbarungen verbundenen Mitarbeiter gegenseitig und erst auf einer weiteren Stufe über das Controlling die Verwaltungsspitze und schließlich die politische Führung. Gleichwohl bleibt die Möglichkeit der Anweisung für den Einzelfall selbstverständlich erhalten. Sie tritt hervor, sobald die institutionalisierte so-

---

<sup>58</sup> a.a.O. (Fn. 6), S. 170 f.

ziale Kontrolle versagt. Schon der Abschluß einer derartigen Leistungsvereinbarung dürfte zu den Dienstpflichten der Amtswalter gehören, so daß sie notfalls auch angewiesen werden können, eine derartige "Vereinbarung" mit ihrer Dienststelle einzugehen. Auch müßten diejenigen Amtswalter, an denen der Appell der "Vereinbarung" spurlos vorübergeht, die sich auch dem sozialen Druck der mit ihnen zur Schicksalsgemeinschaft verbundenen Kolleginnen und Kollegen gegenüber als resistent erweisen und die demgemäß das Ergebnis der Einheit gefährden, die Anweisung erhalten, sich an die "vereinbarten" Produktionsvorgaben zu halten und kostengünstiger, d.h. schneller oder mit geringerer Qualität zu arbeiten, damit die Produktionsvorgaben erfüllt werden.

#### d) Persönliche Ergebnisverantwortung/AKV-Prinzip

Wie dargelegt, ist es das Ziel des Modells, die Verantwortung für das Leistungsergebnis durch Leistungsvereinbarungen soweit wie möglich nach unten bis auf den jeweils zuständigen einzelnen Mitarbeiter zu verlagern. Diese persönliche Ergebnisverantwortung ist organisatorisch dadurch abzusichern, daß auf allen Ebenen zwischen fachlicher Produktverantwortung, Ressourcenverantwortung und aufbauorganisatorischer Leistungsverantwortung Deckungsgleichheit geschaffen wird. In der verwaltungswissenschaftlichen Terminologie wird dieses Prinzip der Zusammenführung von **Aufgabe**, **Kompetenz** und **Verantwortung** auf einer Ebene auch **AKV-Prinzip**<sup>59</sup> genannt.

### 3. Aktivierung der neuen Strukturen durch Wettbewerb

Um nach erfolgtem Umbau die angestrebte Leistungssteigerung auch tatsächlich zu erreichen, müssen - so sieht es das Modell vor - die leistungserstellenden Einheiten unter **Wettbewerbsdruck** gesetzt werden. Wo Vergleiche mit Leistungen privater Anbieter möglich sind (etwa bei der Energieversorgung, der Straßen- und Gebäudereinigung, der Grünflächen- und Straßenunterhaltung, der Müllabfuhr, bei Ingenieur- und Architektenleistungen, bei der Rechtsberatung u.ä.) sollen diese erfolgen. Im übrigen sind Vergleiche zwischen gleichartigen Einheiten, auch verschiedener Kommunen oder Verbände durchzuführen (innerkommunaler und interkommunaler Leistungsvergleich). Der Prozeß des Vergleichens und Messens der eigenen Produkte und Prozesse mit den besten Wettbewerbern wird neuerdings auch "**Benchmarking**" genannt. Ziel ist es, aus dem Vergleich mit dem Besten zu lernen und die Leistungsfähigkeit des eigenen Bereichs zu steigern. Hierzu werden wiederum Vergleichskennzahlen als quantitative oder qualitative Kostenkennzahlen verwandt. Dies setzt allerdings Vergleichbarkeit der Produkte und Rahmenbedingungen

---

<sup>59</sup> zum Begriff siehe Hoffmann-Riem, a.a.O. (Optimierung) (Fn. 5) S. 486

voraus, was auf die bereits im Rahmen der Kennzahlenbildung beschriebenen Schwierigkeiten trifft.

### **III. Zusammenfassung und Bewertung**

#### **1. Das Neue Steuerungsmodell in Kürze**

Das von der KGSt entwickelte **Neue Steuerungsmodell** für die Kommunalverwaltung - NSM - soll der Effizienzsteigerung der kommunalen Verwaltungsträger dienen, die Legitimationslücke der Verwaltung schließen und so das Budgetrecht der (kommunalen) Vertretungen sichern und schließlich einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Gleichzeitig soll ein Höchstmaß an Qualität gewährleistet werden. Hierzu sollen zentrale Bereiche der Verwaltung umgestaltet, d.h. ihre traditionell hierarchisch gegliederte und stark arbeitsteilige Struktur zugunsten eigenverantwortlich handelnder dezentraler Einheiten so verändert werden, daß ihre Struktur im Endausbau derjenigen eines Wirtschaftsbetriebes gleicht (Konzernstruktur).

Die Steuerung der Verwaltung durch die Politik soll nicht mehr wie bisher durch (zentrale) Mittelzuweisung im Rahmen der Haushaltspläne, durch Vorgaben zur Organisation und durch Fachaufsicht (inputorientiert), sondern durch die möglichst exakte quantitative und qualitative Festlegung der von der Verwaltung gegenüber ihren Abnehmern zu erbringenden Leistungen und Zuweisung der hierfür benötigten Mittel (outputorientiert) erfolgen. Die zentrale Steuerungsgröße des NSM ist deshalb das Produkt. Es bezeichnet diejenigen Leistungen, die die Verwaltung an ihre Abnehmer (Bürger oder andere Verwaltungen) abgeliefert. Die Politik bestimmt Art, Menge, Qualität und Kosten der Produkte unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben (Zielsetzung). Die Umsetzung erfolgt in Form einer Leistungsvereinbarung zwischen der Politik als Auftraggeber und der Verwaltung als Auftragnehmer (Kontraktmanagement). Dafür ist der Verwaltung das für die in Auftrag gegebene Produktion vorab ermittelte Budget zur Verfügung zu stellen. Die von der Politik an die Verwaltung erteilten Leistungsaufträge sind durch weitere Leistungsvereinbarungen von der Verwaltungsspitze bis an die verantwortlichen Mitarbeiter weiterzureichen (Prinzip der abgeschichteten Regelkreise).

Zur Ermittlung der Produktkosten (Fallpauschalen) bedarf es der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen. Das so ermittelte Budget ist prinzipiell abschließend (gedeckelt), Nachschläge werden - außer in Fällen nicht planbarer Aufgabenausweitung - vorbehaltlich festzulegender "Kreditregeln" nicht gezahlt, nicht verbrauchte Mittel können bei Zielerreichung von der Verwaltung

anderweitig im Rahmen ihrer Aufgabenstellung verbraucht werden (Budgetierung).

Die Verantwortung für die zweckentsprechende Mittelverwendung liegt bei der produzierenden Einheit und dort bei dem zuständigen Mitarbeiter (dezentrale Ressourcenverantwortung). Gleiches gilt für die vereinbarungsgemäße Erstellung der Produkte. (Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung = AKV-Prinzip).

Berichtspflichten stellen den fortlaufenden Informationsfluß zwischen der produzierenden Einheit und der Verwaltungsführung/politischen Führung im Hinblick auf die tatsächliche Leistungserstellung und den Ressourcenverbrauch und etwaige Veränderungen der Rahmenbedingungen sicher. Hierdurch und durch ein umfassendes operatives (Stichwort: tun wir die Dinge richtig?) und strategisches (Stichwort: tun wir die richtigen Dinge?) Controlling wird die Führung in die Lage versetzt, die Einhaltung der Zielvorgaben an die Verwaltung zu überprüfen (laufende Soll-Ist-Vergleiche) und die Zielvorgaben erforderlichenfalls periodengerecht an die tatsächliche Situation anzupassen, d.h. Veränderungen im Rahmen der nächsten Leistungsvereinbarung zu berücksichtigen.

Das NSM ist ein lernendes System mit aufeinander bezogenen Elementen<sup>60</sup>. Es wird als Bedingungs-zusammenhang begriffen, dessen Kernelemente in gegenseitiger Abhängigkeit stehen. Es betont die persönliche Verantwortung des einzelnen Amtswalters für "sein" Produkt sowie die Verfügungsmacht über "seine" Ressourcen und sucht so das persönliche Engagement der Mitarbeiter zu nutzen, um ein Höchstmaß an Leistung zu erzielen. Der Schlüssel hierfür ist die Leistungs"vereinbarung". Sie vermittelt den Anstrich der Freiwilligkeit durch Selbstverpflichtung und ermöglicht die weitgehende Substitution von Einzelweisungen durch gegenseitige Kontrolle und Selbstkontrolle der durch das gemeinsame "Ziel" der Budgeteinhaltung verbundenen Mitarbeiter. Gleichzeitig bildet sie durch Benennung der Soll- und Ist-Werte der Produktion den Anknüpfungspunkt für das Controlling.

## **2. Bewertung des Modells**

Dem NSM ist zuzugeben, daß es sich durch relative Geschlossenheit auszeichnet. Angenehm fällt auch auf, daß seine Schöpfer nicht in den Chor derjenigen einstimmen, die pauschal die (in dieser Allgemeinheit nicht belegbare) Ineffizienz der öffentlichen Verwaltung beklagen und gleichsam als Allheilmittel der Privatisierung das Wort reden. Positiv zu bewerten ist auch, daß seine Schöpfer bei aller Reformeuphorie den Blick für die namentlich aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip sich ergebenden Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung nicht verloren haben, sondern daran erinnern, daß die Politik Gemeinwohl-

---

<sup>60</sup> zur Übersicht vgl. Anlage 4

orientierung und Verpflichtung zur Durchsetzung der Rechtsordnung konkretisierend in die Festlegung der Ziele der neugestalteten Verwaltung aufzunehmen hat<sup>61</sup>. Gleichwohl weist das Modell strukturelle Schwächen auf:

Ob das Modell für eine Reorganisation der gesamten Verwaltung tauglich ist, kann hier nicht abschließend beurteilt, darf aber bezweifelt werden. Entwickelt für die Kommunalverwaltung und hier schwerpunktmäßig für den Bereich der Leistungsverwaltung wird es wegen seiner Anlehnung an privatwirtschaftliche Steuerungskonzepte seine Vorzüge namentlich dort ausspielen können, wo die Verwaltung Leistungen erbringt, die auch ein Privater erbringen könnte. Hier greifen Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung und bringen finanzielle Entlastung. Wo aber Leistungen zu erbringen sind, die gesetzlich vorgeschrieben sind und für die es keinen "Markt" gibt, weil es sich etwa um ein Tätigwerden der Eingriffsverwaltung handelt, sind der gewünschten Entbehördlichkeit auch nach dem Ansatz der KGSt<sup>62</sup> Grenzen gesetzt. Denn die Bindung an das Gesetz steht im Widerspruch zu steuernden Eingriffen durch die Politik. Zusätzlich erschwert die Immaterialität eines Großteils der von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen eine sinnvolle Produktbeschreibung vor allem im Bereich der Qualität, die Ermittlung der Kosten, die Kennzahlenbildung und damit letztlich ein wirksames Controlling. Fehlen aber funktionsfähige Teilelemente, wird der Bedingungs Zusammenhang der Elemente des Modells nicht gewahrt und es kann seine Vorzüge hier nicht ausspielen. In Konsequenz dieser Erkenntnis wird für die Verwaltung vorgeschlagen, die aufwendige und damit kostenintensive Kosten- und Leistungsrechnung vornehmlich in den Verwaltungsbereichen einzusetzen, die durch betriebliche Strukturen geprägt sind, weil sie sich dort am ehesten rechnet<sup>63</sup>.

Ungeachtet dieser strukturellen Mängel sind aber auch im übrigen Zweifel angebracht, ob das Modell den erhofften Erfolg - Leistungssteigerung statt Größenwachstum, d.h. mehr Leistung bei gleichbleibendem oder besser verringertem Ressourceneinsatz - überhaupt dauerhaft zu erreichen in der Lage ist. Denn die Produkte der Verwaltung werden fast ausschließlich von Menschen hergestellt. Sollen sie ein Höchstmaß an Leistungen erbringen, müssen die Rahmenbedingungen der Produktion stimmen. Insoweit sind der Abbau von Hierarchieebenen und gesteigerte Verantwortung der Mitarbeiter für und Mitsprache bei der Leistungserstellung grundsätzlich positiv zu bewerten. Auch scheint die durch Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung geschaffene Kostentransparenz durchaus geeignet, ein etwa fehlendes Kostenbewußtsein der Verwaltungsmitarbeiter zu erzielen und sie zu vermehrt ressourcenschonendem Verhalten anzuhalten. Das Modell beantwortet indessen zunächst nicht die Frage, woher die Mittel für die aufgrund des Kompetenzzuwachses notwendiger-

---

<sup>61</sup> KGSt Bericht 10/95 Das neue Steuerungsmodell: Erste Zwischenbilanz, S. 9

<sup>62</sup> vgl. Bericht 5/93, S. 14

<sup>63</sup> vgl. FHH, ProVi-Leitfaden Kosten- und Leistungsrechnung, S. 5

weise höher qualifizierten und damit fortan "teureren" Mitarbeiter kommen sollen. Denn der Entfall von Hierarchieebenen vernichtet Beförderungsstellen. Wer sich aber in diesem System bewährt, wird alsbald eine höher dotierte Position anstreben. Bekommt er diese nicht, wird er sie auswärts suchen. Die motivationsfördernden Wirkungen des Systems allein werden diese Abwanderung nicht aufhalten können. Strukturen eines Anreizsystems sind ebenfalls nicht erkennbar, zumal das geltende Besoldungs- keine und das geltende Tarifrecht noch immer kaum Möglichkeiten für leistungsbezogene positive Entgeltansätze vorsehen. Notwendig wäre dann also eine Neubewertung und Höherdotierung der verbleibenden Stellen. Leistungssteigerung erfordert auch und vor allem zunächst einmal Investitionen - in Maschinen und Menschen. Diese sind angesichts der allseits bereits fest einkalkulierten Einsparungen aber nicht in Sicht.

Zudem besteht die Gefahr, daß die positiven Ansätze des Modells alsbald kompensiert werden durch die erkennbar negativen Folgen der neuen Art der Steuerung für die Motivation der Mitarbeiter. Funktioniert erst einmal das Rechnungssystem, so werden die Produktpauschalen - der Funktionslogik des Modells entsprechend - mit einem immer höheren Grad an Zuverlässigkeit ermittelt werden. Im Verein mit dem Controlling wird dies nach wenigen Rechnungsperioden dazu führen, daß auch die letzten Effizienzreserven aufgespürt, weitergemeldet und in die Leistungsvereinbarung eingebaut werden. Nur durch das Aufspüren immer neuer Reserven könnten sich die Mitarbeiter der Verwaltung - bis zur nächsten Leistungsvereinbarung - noch Freiräume schaffen. Denn niemand wird ernstlich bezweifeln wollen, daß die Politik versuchen wird, die ihr durch dieses Modell erstmalig gegebene Möglichkeit zur gleichsam pfenniggenauen Abrechnung auch zu nutzen, um jedes Jahr aufs Neue Haushaltsmittel einzusparen. Dies kann nunmehr problemlos dadurch geschehen, daß die zugewiesenen Mittel - prognostizierte Effizienzgewinne gleichsam antizipierend - immer etwas knapper bemessen werden, als es dem Ergebnis der letzten Jahresrechnung entsprechen müßte.

Schließlich dürfte sich die gleichsam als Köder für die Einführung des Modells gepriesene und als motivationsförderndes Element auch erforderliche (finanzielle) Handlungsfreiheit der produzierenden Einheiten der Verwaltung auch insgesamt als Scheinfreiheit erweisen. Denn das Hauptanliegen des Modells besteht darin, Steuerung zu verbessern. Dies geschieht vornehmlich durch den Freiwilligkeit suggerierenden und Einzelweisungen substituierenden Abschluß von Leistungsvereinbarungen und das alle Bereiche der Produktion umfassende Controlling. Zwar werden Hierarchieebenen abgebaut, gleichwohl bleibt aber auch bei dieser neuen Produktionsform die hierarchische Macht fest verankert. Sie verharret - um mit dem amerikanischen Soziologen Richard Sennet<sup>64</sup> zu sprechen - in der Struktur und wird damit

---

<sup>64</sup> Richard Sennet, Der flexible Mensch: Die Kultur des neuen Kapitalismus, 5. Aufl. 1998, S. 70 f., der im Zusammenhang mit dieser neuen Art der Steuerung auch von "Konzentration ohne Zentralisierung" spricht

zugleich effizient und formlos, d.h., es ist wie bisher Steuerung bis in Detailfragen hinein gewährleistet, ohne daß jedoch ein Akteur sichtbar werden muß, der noch Weisungen gibt. Hierarchieebenen können reduziert werden, weil ihre Aufgabe geräuschlos und weitaus effizienter vom Controlling übernommen wird.

Die von Bennett Harrison<sup>65</sup> hierzu durchgeführte Untersuchung amerikanischer Unternehmen, die bereits nach der neuen Art der Steuerung organisiert sind, belegt dies. Seine Schlußfolgerung dürfte auch in dem vorliegenden Zusammenhang Gültigkeit haben: "Kontrolle läßt sich nämlich auch ausüben, indem Produktions- oder Gewinnvorgaben für eine breite Spanne von Gruppen innerhalb der Organisation gemacht werden. Jede Einheit kann dann frei entscheiden, wie sie diese Vorgaben verwirklichen will. Dies ist jedoch eine vorgegaukelte Freiheit. Flexible Organisationen setzen nur selten leicht erreichbare Ziele; gewöhnlich stehen die Einheiten unter Druck, weit mehr zu produzieren oder zu verdienen, als in ihrer unmittelbaren Macht steht. Die Zwänge von Angebot und Nachfrage stehen selten mit diesen Zielen im Einklang; es wird von oben versucht, die Einheiten trotz dieser Grenzen immer stärker zu beanspruchen."

Am Ende dürfte auch in der öffentlichen Verwaltung den nunmehr "gläsernen" Mitarbeitern nur der Blick auf die Kennziffern und die stete Sorge um ihre Einhaltung bleiben und dem Modell könnte nach kurzer Anlaufzeit der Motor seines Erfolges, nämlich die Bereitschaft der Mitarbeiter zu aktiver Teilnahme an dem fortlaufenden Erneuerungsprozeß, genommen werden.

### **C. Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht**

*Teil C entwickelt ein Szenario zur Anwendung des Neuen Steuerungsmodells auf das Verwaltungsgericht. Hieran wird betrachtet, ob ein solches Modell Effizienzgewinne erwarten läßt (I.). Es schließt sich die Prüfung anhand der für das Verwaltungsgericht geltenden rechtlichen Vorgaben an (II.). Erörtert wird zudem die Frage, ob bei Beachtung der rechtlichen Grenzen noch ein sinnvolles Teilmodell möglich erscheint; dies umfaßt eine Stellungnahme zu dem Aufsatz von Eifert hierzu (III.).*

#### *I. Szenario*

*Die Übertragung des NSM auf das Verwaltungsgericht ist denklogisch - bei Ausblenden aller rechtlichen Organisations-, Kompetenz- und sonstigen Vorgaben - weitgehend möglich; ihre systemgerechte Durchführung wäre allerdings wegen der Vielgestaltigkeit der Rechtsprechungsaufgaben hochkomplex und aufwendig. Die für die Verwaltung ungelösten Probleme der Qualitätssicherung, der Fixkosten, der Budgetdeckelung und der Demotivierung durch Fremdsteuerung bestünden auch hier.*

---

<sup>65</sup> Bennett Harrison, *Lean and Mean: The Changing Landscape of Corporate Power in an Age of Flexibility*. New York 1994, S. 72 f.

Die Bezeichnung des NSM als "gesteuerte Selbststeuerung" erweist sich hier als zutreffend: Wirkmächtigstes Element der Neuen Steuerung ist der Appell an das Eigeninteresse dadurch, daß dem Richter die Kostenverantwortung für die Verfahrenserledigung auferlegt wird. Je nach Art und Weise der Erledigung können dem Richter Vor- oder Nachteile entstehen. Da das Gericht als Zwangssolidarverbund organisiert wird, unterstützt das Eigeninteresse ein System der sozialen Kontrolle, d.h. der gegenseitigen, informellen Kontrolle der Richter. Neu für die Richter ist weiter, daß ihnen umfassende Vorgaben gemacht und Berichtspflichten auferlegt werden können; das Steuerungsmodell weist ihnen die Rolle eines rechenschaftspflichtigen Auftragnehmers der Gerichtsverwaltung zu. Trotz, aber auch wegen des Steuerungspotentials in Richtung auf eine weitergehende Orientierung der Richterschaft an kostengünstiger Fallerledigung erscheint das NSM am Verwaltungsgericht untauglich und ineffizient. Denn die Mengenorientierung gefährdet die Qualität; diese aber bildet die eigentlichen Ziele der Gerichtstätigkeit (materielle Gerechtigkeit, Rechtsfrieden, Rechtssicherheit) ab. Werden diese verfehlt, ist jeglicher Aufwand verschwendet.

## II. Rechtsprüfung

Die modellgetreue Anwendung des NSM auf das Verwaltungsgericht stößt auf eine Vielzahl rechtlicher Vorgaben.

Das NSM ist bereits mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht vereinbar, weil es auf umfassende Steuerung ausgelegt ist und die Steuerungsmacht außerhalb der Rechtsprechungsorgane liegen soll. Richter sind nicht an die Vorgaben der Gerichtsverwaltung, sondern an Gesetz und Recht gebunden; die Justizgewährungspflicht steht einem von der Exekutive zu definierenden Auftrag an die Richter genauso entgegen wie der Umstand, daß die Verfassung selbst die Richter beauftragt hat.

Der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit gestattet keine einschränkende Auslegung zu dem Zweck, modernes Management zu ermöglichen. Denn sonst würde seine Funktion, die innere Unabhängigkeit zu fördern, gestört; erst diese aber befähigt den Richter zu einer rechtstaatlichen Streitentscheidung.

Richterliche Unabhängigkeit verlangt Weisungs- und Beeinflussungsfreiheit; das ist unvereinbar mit dem NSM, das auf umfassende Beeinflussung sowie informelle und formelle Weisung abzielt.

Weitere Grenzen für die Anwendung des NSM ergeben sich u.a. aus dem Gerichtsorganisationsrecht, dem Grundsatz des gesetzlichen Richters und dem öffentlichen Dienstrecht.

## III. Tauglichkeit bei Beachtung der rechtlichen Grenzen

Würden die rechtlichen Grenzen beachtet, verbliebe kein sinnvolles Steuerungssystem, das auch die Richterschaft erfassen könnte. Der Ansatz von Eifert, der dies für möglich hält, bietet hierzu kein schlüssiges Konzept. Näher in Betracht

*kommt allein die Budgetierung des nicht-richterlichen Bereichs, welche jedoch zu aufwendig sein dürfte.*

## I. Szenario

### 1. Einleitung

Das folgende Szenario "**Das budgetierte Gericht/Der budgetierte Spruchkörper**" überträgt die oben dargestellten Grundsätze des NSM möglichst systemgetreu auf das Verwaltungsgericht. Dies ist geboten, weil das NSM seine Wirksamkeitsvermutung und damit seinen Reformanspruch aus dem (ungehinderten) Zusammenspiel seiner aufeinander abgestimmten Elemente ableitet.

In diesem Zusammenhang ist auf Folgendes hinzuweisen: Das folgende Szenario umfaßt Einzelheiten, die bei dem vom derzeitigen Stand der Gerichtsorganisation und derzeitigem Verständnis der richterlichen Unabhängigkeit geprägten Leser allenfalls ein unwilliges Kopfschütteln hervorrufen dürften. Da indes die Anwendung des NSM auf die Justiz von dem Willen getragen ist, die Unabhängigkeit "neu zu justieren"<sup>66</sup>, und die sich aus dem geltenden (Verfassungs-) Recht ergebenden Grenzen insgesamt diskutiert und nicht bereits im Szenario teilweise und unausgesprochen unterstellt werden sollen, wird hier zunächst eine möglichst direkte Übertragung des NSM auf das Verwaltungsgericht entworfen.

Dieser anschließende Entwurf einer systemgerechten outputorientierten Budgetierung beschränkt sich nicht auf die Ebene des Gesamtgerichts, sondern bezieht die untere Ebene der einzelnen Spruchkörper ein. Zwar ist die Budgetierung der einzelnen Spruchkörper derzeit nicht offizieller Teil von JUSTIZ 2000; auf Nachfrage wird die Intention, die Budgetierung "auf die Kammer herunterzubrechen", sogar bestritten. Tatsächlich aber ist eine solche Budgetierung Teil des Konzeptes<sup>67</sup> und wird auch in der begleitenden verwaltungswissenschaftlichen Literatur als notwendige Umsetzung des NSM dargestellt<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> vgl. Hoffmann-Riem, Zur Zukunft der Justizpolitik in Deutschland, Recht und Politik 1998, S. 1, 4 f.

<sup>67</sup> so die Behörde selbst in der Bürgerschafts-Drucksache 15/7871, S. 34 "Für die Gerichte und Staatsanwaltschaften stellt sich hierbei in erster Linie die Frage, ob die Dezentralisierung der Haushaltsmittel in der **ersten** Stufe - z.B. aus Kapazitätsgründen bei dem Einsatz qualifizierten Personals - auf die Zentralverwaltungen der Dienststellen beschränkt oder bzw. in welchem Umfang auf ihre Untergliederungen (Dezernate/Außengerichte/**Kammern** usw.) weitergegeben werden soll. **Eine derart weitgehende Dezentralisierung ist in jedem Fall das Ziel des Budgetierungskonzeptes**"

<sup>68</sup> so (mit Einschränkungen) Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 75 ff., insb. S. 84 u. 91 f. - Zur Authentizität und Realitätsnähe der Darstellung Eiferts sei darauf hingewiesen, daß dieser nicht nur Referendar (vgl. JZ 1997, S. 1 \* vor Fn. 1), sondern auch wissenschaftlicher Mitarbeiter bei dem das Projekt JUSTIZ 2000 initiiierenden und formenden (seinerzeitigen) Justiz-

## 2. Anwendung des Neuen Steuerungsmodells

Die Ein- und Durchführung des NSM, insbesondere die Budgetierung am Verwaltungsgericht sowie in den Spruchkörpern (Kammern/Einzelrichter) erfolgt in "abgeschichteten" Regelkreisen<sup>69</sup>, d.h. für die Gerichtsbudgetierung zwischen der Justizbehörde und dem Gericht, für die Kammerbudgetierung zwischen der Gerichts(leitungs-)ebene und der Kammer. Dies entspricht der für die Verwaltung entwickelten Grundannahme, daß diese zu dezentralisieren und der jeweils aufgabennächste Sachverstand zu nutzen ist.

Sie folgt dabei auf beiden Ebenen grundsätzlich denselben Regeln:

Für das Gericht wie für den budgetierten Spruchkörper sind (operable) Produkte zu bilden und nach Quantität und Qualität zu bestimmen (a); sie sind aufgrund der ermittelten zu berücksichtigenden Kosten (b) mit einem Produktbudget (c) zu dotieren; das Produktbudget wird der budgetierten Einheit im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zugewiesen; die Budgetverwendung unterliegt als solche bestimmten Regeln und insbesondere dem Controlling (d).

### a) Produktbildung

Ausgangsfrage der Produktdefinition für das Verwaltungsgericht ist, welche Ziele verfolgt und - hiervon ausgehend - welche Aufgaben erfüllt werden sollen.

Die Grundentscheidung, nämlich die Festlegung der Ziele bereitet keine Schwierigkeiten: Der Verfassungsauftrag an die Gerichte ist die Gewährung von Rechtsschutz mit dem Ziel der Herstellung materieller Gerechtigkeit, der Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsfrieden. Insoweit stellt § 39 VwGO klar, daß diese Zielbestimmung abschließend ist.

Weiter sind die hiernach erforderlichen Einzeltätigkeiten des Gerichts zu operablen Produkten zusammenzufassen. Denn ebenso wenig wie es - wie bereits dargelegt<sup>70</sup> - sinnvoll ist, jede Einzeltätigkeit oder jede Einzelleistung, mit der die Verwaltung dem Bürger gegenübertritt, als Produkt zu definieren, ist es sinnvoll, jede Einzeltätigkeit oder Leistung des Gerichts (Zustellung einer Klage- oder Antragschrift, Hinweisverfügung, Ladung, mündliche Verhandlung usf.) als Produkt zu definieren. Andererseits darf die Bestimmung der Produkte nicht derart pau-

---

senator Professor Dr. Hoffmann-Riem in dessen Institut "CERI - Forschungsstelle für Recht und Innovation" war und von diesem wiederum in seinen Darstellungen des Projekts (vgl. insb. JZ 1997, S. 1, 5, Fn. 35 sowie Die Verwaltung 1997, S. 486, Fn 18) zustimmend zitiert wird.

<sup>69</sup> vgl. oben B II. 2. b)

<sup>70</sup> vgl. unter B II. 1. b) aa)

schal sein, daß steuerungsrelevante Besonderheiten der Tätigkeiten bei der Produktdefinition nicht mehr erfaßt werden.

Besondere Beachtung verdient dabei die folgende Forderung des NSM: Bei der Entscheidung über die Aufnahme oder Nichtaufnahme einer Tätigkeit in die Produktpalette ist grundsätzlich zu berücksichtigen, daß die Produkte für die "produzierende Einheit" dazu dienen, alle ihre Kosten "aufzunehmen": Kosten, die nicht in eine Produktkostenpauschale einfließen, werden in dem Modell der outputorientierten Budgetierung durch den Budgetgeber nicht finanziert und dürfen demgemäß nicht entstehen; entsprechende Tätigkeiten dürfen unter Kostengesichtspunkten nicht ausgeführt werden. **Die Budgetierung erfordert mithin eine vollständige Abbildung sämtlicher Tätigkeiten des Verwaltungsgerichts durch Definition entsprechender Produkte.**

aa) Verfahrenserledigung als Produkt

Der weitaus größte Teil der Tätigkeit des Verwaltungsgerichts besteht der gesetzlichen Aufgabenübertragung entsprechend in der Gewährung von Rechtsschutz in Verwaltungsrechtssachen im Sinne des § 40 VwGO (Entscheidung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten). Daneben ist dem Verwaltungsgericht die Sanktionierung von Dienstpflichtverletzungen gegenüber Beamten (Disziplinargericht bei dem VG Hamburg) sowie Angehörigen der Heilberufe (Berufsgericht für die Heilberufe bei dem VG Hamburg) und schließlich der Rechtsschutz in Seeunfalluntersuchungssachen (Seekammer bei dem VG Hamburg) übertragen. Der Rechtsuchende (Bürger oder Behörde) erwartet Rechtsschutz, d.h. die **Erledigung des von ihm anhängig gemachten Verfahrens**. Hierbei handelt es sich um einen leicht fassbaren Umstand. Die über die formale Verfahrenserledigung hinausgehenden, rechtsstaatlich intendierten Wirkungen der Gerichtstätigkeit (vgl. o., Schaffung von materieller Gerechtigkeit, Rechtsfrieden, Rechtssicherheit etc.) lassen sich demgegenüber allenfalls mit unvertretbarem Aufwand erfassen und abbilden. Einzig praktisch möglich erscheint es deshalb, als Produkt die Verfahrenserledigung zugrunde zu legen und die weiteren Wirkungen nur mittelbar, durch die Aufnahme ihrer Voraussetzungen (etwa: Gewährung rechtlichen Gehörs als Aspekt der u.a. dem Rechtsfrieden und der materiellen Gerechtigkeit dienenden Prozeßqualität) in die Produktbeschreibung aufzunehmen.

Das **Produkt Verfahrenserledigung** ist zur Wahrung der Funktionslogik des Modells weiter zu untergliedern, denn wirksame Outputsteuerung erfordert ein Höchstmaß an Kostentransparenz und damit die Feststellung und Abbildung unterschiedlich hoher, d.h. unterschiedliche Kosten verursachender Erledigungsaufwände. Diese sind prinzipiell jeweils gesonderten Produkten zuzuordnen, wobei die erforderliche Gliederungstiefe der Produktdefinition von der Steuerungsrelevanz der festgestellten Unterschiede der Verfahren abhängig ist.

So sind etwa in den Bereichen der Verfahren im Beamtenrecht, im Ausländerrecht oder im Sozialhilferecht, im Baurecht oder im Asylrecht aufgrund des stark unterschiedlichen Erledigungsaufwandes jeweils sehr unterschiedliche Steuerungskriterien relevant. Eine aufwandgerechte Dotierung erfordert hier eine weitgehende Differenzierung bereits bei der Produktdefinition. Auch könnten aufwendige und langwierige beamtenrechtliche Verfahren, ausgedrückt in dem dann "teuren" Produkt "Erledigung beamtenrechtlicher Streitigkeiten" zur Entscheidung für Änderungen des Beamtenrechts oder auch der Einstellungspraxis (Angestellte statt Beamten) oder des Rechtsmittelrechtes (§ 126 BRRG) oder der Rechtsmittelpraxis (Bescheidung der Widersprüche vor Abschluß des gerichtlichen Hauptsacheverfahrens) herangezogen werden. Die Kosten für ausländerrechtliche Verfahren könnten in die Vorgaben für die Ausländerbehörde oder in die politische Entscheidung etwa über die Gewährung von Zufluchtsmöglichkeiten für Bürgerkriegsflüchtlinge einbezogen werden. Das Produkt "Sozialhilfieverfahrenserledigung" bietet neben Anregungen für Änderungen der Verwaltungspraxis z.B. auch Ansatzpunkte für einen Kostenvergleich mit der Sozialgerichtsbarkeit unter der Fragestellung, ob dieser Rechtsbereich (durch den Bundesgesetzgeber) in deren Zuständigkeit zu verschieben sei.

Aber auch innerhalb des jeweiligen Verfahrenstypus erscheint eine Differenzierung geboten, da die Verwaltungsgerichtsbarkeit teilweise die Arbeit der Verwaltung aufgelastet bekommen hat und insoweit ein Gegensteuerungsinteresse bestehen dürfte. Zu denken ist dabei insbesondere an den Bereich der Untätigkeitsklagen nach § 75 VwGO, d.h. Verwaltungsstreitigkeiten, die an das Gericht herangetragen werden, obwohl sie innerhalb der Verwaltung noch nicht die vorgesehene, potentiell den gerichtlichen Streit vermeidende Klärung namentlich durch das Widerspruchsverfahren gefunden haben. Von Interesse sind aber auch die Verfahren, in denen der Streitgegenstand ausgeweitet wird, so insbesondere bei Verpflichtungsklagen, bei denen nach ober- und höchstrichterlicher Auslegung des materiellen Rechts die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der (letzten) mündlichen Verhandlung maßgeblich sein soll und damit der Rechtsstreit mit der von der Verwaltung bearbeiteten Ausgangslage häufig kaum noch etwas gemein hat; bei Veränderungen während der laufenden Bearbeitung durch das Gericht ist dieses dadurch innerhalb eines Verfahrens gleichsam mit zwei vollständigen Fällen befaßt.

Neben dem Interesse an der reinen Mengensteuerung ist schon bei der Bestimmung der verschiedenen Produkte das weitere Interesse an der Beeinflussung der Art und Weise der Produkterstellung zu beachten: Soll beispielsweise die Verfahrenserledigung durch die Kammer - welche, jedenfalls wenn man sich die vorgeschriebene Besetzung mit drei Berufsrichtern und zwei ehrenamtlichen Richtern in der mündlichen Verhandlung ins Bewußtsein ruft, zu meist zeitaufwendiger und damit teurer ist als die Erledigung durch den Einzelrichter - weiter beibehalten werden können, so müßte diese entweder bei der Bildung der Produktkostenpauschale

durch einen großzügig bemessenen Durchschnittswert für die Personalkosten oder dadurch unterstützt werden, daß sie als gesonderte Produkt(gruppe) ausgewiesen wird, deren Zahl dann freilich mit der Budgetaufstellung von der Führung exakt vorgegeben werden müßte.

bb) Sonstige Produkte

Die Verwaltungsgerichte nehmen weitere Aufgaben wahr, die ebenfalls in die Produktpalette aufzunehmen sind. Hierzu gehören alle Tätigkeiten, die eine zeitlich nicht völlig untergeordnete Bedeutung haben, wie alle Serviceleistungen gegenüber dem Bürger (Beratung, Auskünfte, Entgegennahme von Anträgen, Öffentlichkeitsarbeit, Juristische Datenbank Veris, Rechtsprechungskartei, Öffnung der Bücherei für Externe), Ausbildung von Referendaren und Praktikanten.

Auch bestimmte richterliche Nebentätigkeiten (Mitgliedschaft in den Prüfungsämtern, Leitung von Referendar-AG's, beratende Tätigkeit bei der öffentlichen Rechtsauskunfts- und Vergleichsstelle - ÖRA) müssen ebenfalls in die Produktpalette eingestellt werden, da diese Tätigkeiten nur formal, nämlich weit unter Marktpreisen entgolten werden, aber erfahrungsgemäß in die übliche Arbeitszeit nicht unerheblich hinein- und sich damit auf die Arbeitsleistung auswirken. Das läuft darauf hinaus, daß sie von der "entsendenden" Dienststelle, hier dem Verwaltungsgericht, systemnotwendig mit "finanziert" werden, und beispielsweise das Budget des Prüfungsamtes entlasten.

cc) Produktübersicht für das Verwaltungsgericht

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich zunächst die folgende Grobgliederung der Produkte des Verwaltungsgerichts, dargestellt in der Form einer

**Produktpyramide für das Verwaltungsgericht:**

Produktgruppe Verwaltungsgericht

Produkte

- verwaltungsgerichtliche Verfahren in allgemeinen Sachen (zur notwendigen Differenzierung vgl. noch unten)
- Rechtsschutz in Asylsachen (zur notwendigen Differenzierung vgl. noch unten)
- Berufungsgerichtliche Verfahren (untergliedert nach Berufen)
- Serviceleistungen (Beratung, Auskünfte, Entgegennahme von Anträgen, Öffentlichkeitsarbeit, Juristische Datenbank Veris, Rechtsprechungskartei, Öffnung der Bücherei für Externe)
- Ausbildungsleistungen (Referendare, Praktikanten)
- subventionierte Nebentätigkeiten (Mitgliedschaft in den Prüfungsämtern, Leiter von Referendar-AG's, beratende Tätigkeit bei der öffentlichen Rechtsauskunfts- und Vergleichsstelle - ÖRA)

dd) Das Produkt Verfahrenserledigung im einzelnen

Zur Definition von Produkten im Sinne des NSM reicht - wie dargelegt - die bloße Abgrenzung verschiedener außenwirksamer Tätigkeiten der Verwaltung nicht aus. Entsprechendes hat bei Anwendung des NSM auf das Verwaltungsgericht zu gelten: Es ist festzulegen, **welche Ziele** mit dem Produkt erreicht werden sollen<sup>71</sup> und es hat hiervon ausgehend **das (politisch) gewollte Maß an Qualität** dieser Tätigkeiten Berücksichtigung zu finden, denn sonst würde das grundlegende Postulat des NSM, die Wirkungsorientierung, nicht erfüllt. Die maßgeblichen, auch vom Grundgesetz geforderten Wirkungen der Rechtsprechung aber sind (offensichtlich) von der Qualität der Verfahrensbehandlung abhängig. Auch der Gedanke der Kostentransparenz verlangt die Einbeziehung des Qualitätsaspektes bei der Produktdefinition. Da Qualität in aller Regel Aufwand erfordert und damit Kosten verursacht, wird diese nur gewährleistet werden können, wenn der entsprechende Aufwand bei der Festlegung der Produktkosten Berücksichtigung findet.

Ob bzw. wie die Qualität der Verfahrenserledigung in die Produktdefinition Eingang finden kann, hängt allerdings davon ab, ob überhaupt bzw. wie Qualität in diesem Zusammenhang operabel gemacht, d.h. in Meßgrößen beschrieben werden kann. Hierfür ist zunächst zu klären, was die Qualität der Verfahrenserledigung ausmacht.

aaa) Qualität richterlicher Tätigkeit

Bereits der nach § 2 des Hamburgischen Richtergesetzes von jedem Richter abzulegende Eid:

"Ich schwöre, das Richteramt getreu dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und getreu dem Gesetz auszuüben, nach bestem Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen, so wahr mir Gott helfe."

deutet qualitative Anforderungen an richterliche Tätigkeit hinsichtlich Entscheidungsprozeß und Entscheidungsergebnis (Prozeßqualität und Ergebnisqualität) an.

Insgesamt scheint - blendet man zunächst die Gewichtung der teilweise widerstreitenden Aspekte aus - in der Richterschaft der abstrakte Qualitätsbegriff unstreitig zu sein. Danach hat die richterliche Arbeit zum übergeordneten Ziel die Auftragserfüllung, nämlich die Rechtsschutzgewährung im Sinne von Art. 19 IV, 20 III GG und dabei im Blick die (verfassungsrechtlich) gewünschten Wirkungen der Rechtsschutzgewährung: materielle Gerechtigkeit, den Rechtsfrieden (zwischen den Beteiligten und in Form der Streitvermeidung bei Dritten) sowie die Rechtssicherheit,

---

<sup>71</sup> vgl. oben B II. 1. b) bb)

Rechtsklarheit zwischen den Beteiligten und für Dritte ("Planungssicherheit" etc.).

Die "Prozeßqualität" bzw. die "Ergebnisqualität" dürfte optimal sein, wenn die Verfahren und Entscheidungen diese Ziele erreichen. Dies wiederum ist anzunehmen, wenn sie

- **"materiell richtig" sind**, d.h. ihnen die vollständige Erfassung des erheblichen Sachverhalts (was unter Geltung des Untersuchungsgrundsatzes die Sachverhaltsklärung umfaßt) und das Erkennen und die vertretbare Lösung der relevanten Rechtsfragen zugrundeliegt, was wiederum methodische Richtigkeit, die Beachtung bisheriger Rechtserkenntnis sowie einen Blick auf die gesellschaftlichen Folgen des gebildeten Obersatzes und ein Gespür für die Grenzen des Erträglichen erfordert
- **"verfahrensmäßig richtig" sind**, d.h. insbesondere rechtliches Gehör gewährt, die Fairness (gerade gegenüber den in dem Streit Schwächeren zur Herstellung einer gewissen "Waffengleichheit") gewahrt wird, die Möglichkeiten anderweitiger Streitbeilegung beachtet und schließlich, soweit angemessen, die sonstigen Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten (Beratung - Erläuterung, Rücksichtnahme auf zeitliche Erfordernisse, sonstiger "Komfort") berücksichtigt sind
- **"rechtzeitig", d.h. schnell genug sind**, wobei die angemessene Schnelligkeit sich orientiert einerseits an dem Interesse der Beteiligten, andererseits aber auch an dem Interesse der Allgemeinheit
- **"verständlich/verwertbar" sind**, wobei zunächst auf die Verständlichkeit für die Beteiligten zu achten ist, die dadurch zu gewährleisten ist, daß Sprache und Struktur der Äußerungen des Gerichts (insbesondere der Entscheidungen, aber auch etwaiger Hinweisverfügungen sowie der mündlichen Darstellung bei Anhörungen und Verhandlungen) klar sind, daß sich die Beteiligten mit ihrem Vorbringen wiederfinden, daß (im Unterliegensfall) ihre Argumente gewürdigt werden; u.a. im Interesse des Rechtsfriedens kommt das Erfordernis der Verwertbarkeit für Dritte hinzu, so auch als Muster für gleichgelagerte Fälle insbesondere für Kollegen.

bbb) Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Meßgrößen

In der täglichen Praxis erweist sich dann, daß diese verschiedenen Kriterien der Qualität richterlicher Arbeit als solche zwar anerkannt sind, in ihrem Verhältnis zueinander aber sehr unterschiedlich bewertet bzw. umgesetzt werden. Praktisch wichtigstes Beispiel hierfür ist der (bei einem Richter mittlerer Art und Güte notwendige) Konflikt zwischen Schnelligkeit der "Erledigung" einerseits und der tatsächlichen und rechtlichen Durchdringung andererseits.

Einigkeit könnte hier vielleicht noch insoweit erzielt werden, als das Überschreiten einer bestimmten Verfahrensdauer a priori als ne-

gatives Qualitätsmerkmal zu werten ist. Jedoch wird sogar das Überschreiten der sogenannten 3-Jahresfrist, nach deren Ablauf gegenwärtig ein Verfahren "meldepflichtig" ist, im Einzelfall der Sache durchaus angemessen sein.

Wie hier die jeweiligen konfligierenden Ziele angemessen zu bedienen sind, kann nicht generalisierend, sondern nur wertend anhand einer vollständigen Überprüfung des Einzelfalles festgestellt werden.

**Qualität in diesem Sinne aber ist nicht quantifizierbar oder in anderer Weise in Kenngrößen auszudrücken.** Auch die US-amerikanische Justiz, die seit langen Jahren und mit erheblichem Aufwand Verfahren zur Qualitätssicherung in ihren einem erheblichen Effizienzdruck ausgesetzten Gerichten sucht, hat zu dem hier beschriebenen Kernbereich der Qualität keine überzeugenden Kennzahlen bzw. Meßmethoden gefunden<sup>72</sup>.

Eine Qualitätsbestimmung anhand der "Kundenzufriedenheit"<sup>73</sup> spielt für diesen Qualitätsbegriff eine allenfalls nebengeordnete Rolle. Objektiviert ist das Interesse eines Beteiligten und damit seine (potentielle) Zufriedenheit Element des "Rechtsfriedens" und der verfahrensrechtlichen Richtigkeit (u. a. Gewährung rechtlichen Gehörs). Die mit der Ausrichtung auf die "Kundenzufriedenheit" angelegte weitergehende Subjektivierung wäre dagegen verfehlt. Die Betrachtung der Verfahrensbeteiligten als "Kunden", d.h. als Subjekte, deren Forderungen - bei entsprechender Gegenleistung - maximal zu erfüllen sind, scheitert schon daran, daß das Gericht mehrere Verfahrensbeteiligte mit typischerweise gegenläufigen Interessen in einem wenig flexiblen Leistungsrahmen zu "bedienen" hat.

So wird eine schnelle Entscheidung den Kläger einer aufschiebend wirkenden Anfechtungsklage nur dann von seinem dilatorischen Interesse absehen lassen und zufriedenstellen können, wenn sie ihn obsiegen läßt.

Vor allem zeigt die Praxis der richterlichen Arbeit am Verwaltungsgericht eines: Regelmäßig haben die Bürger keine oder allenfalls geringe Kenntnis von der Rechtslage bzw. kein oder wenig Verständnis für die maßgeblichen rechtlichen Zusammenhänge. In eingeschränktem Umfange gilt dies auch für die auftretenden Prozeßbevollmächtigten. Hier würde eine bloße Orientierung am "Kunden" mangels Sachkompetenz des Kunden zu einer Qualitätsminderung führen: Hat das Gericht rechtsunerfahrene und sichtlich autoritätsgläubige Verfahrensbeteiligte vor sich, so wird es diese "Kunden" auch mit einer "zackig" durchgeführten Verhandlung und mit einem "markig-knapp" begründeten Entscheidung "zufriedenstellen" können. Mit Rechtsstaatlichkeit hätte eine

---

<sup>72</sup> Die Ausführungen von Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz - Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, S. 301 ff. belegen dies eindrücklich; auch die dort dargelegten, verfahrensmäßig außerordentlich aufwendigen Annäherungen an periphere Teilaspekte der Qualität reichen ersichtlich nicht aus; "die wahrheitsgemäße Ermittlung des relevanten Sachverhalts und die richtige Anwendung des geltenden Rechts" können nicht angemessen abgebildet werden (a.a.O., S. 306)

<sup>73</sup> nach dem betriebswirtschaftlichen Total Quality Management-Ansatz, vgl. o. B 1. b) cc) ccc), S. 21

Justiz, die diese Schwächen ausnutzte und sich mit dieser "Zufriedenheit" zufrieden gäbe, ersichtlich nichts zu tun. Zudem begäbe sich ein Gericht, das das Desinteresse an einer Entscheidungsbegründung so ausnutzte, eines wesentlichen Qualitätssicherungsinstrumentes, nämlich der Selbstkontrolle, die mit dem Niederschreiben der Erwägungen notwendig einhergeht<sup>74</sup>.

Auch die weiteren Möglichkeiten, die Qualität indirekt, über die Wirkungen der Tätigkeit zu erfassen, sind nicht überzeugend, sondern bleiben Stückwerk: Das gilt (neuerdings) insbesondere für die Messung am Rechtsmittel. Die Einlegung oder Nichteinlegung des Rechtsmittels bietet (erst recht) seit der Einführung des Anwaltszwangs für das Oberverwaltungsgericht (§ 67 Abs. 1 VwGO n.F.) sowie des Zulassungserfordernisses (§§ 124 Abs. 1, 146 Abs. 4 VwGO n.F.) keine verlässlichen Anhaltspunkte (mehr) für die Qualität erstinstanzlichen gerichtlichen Handelns, sondern eher für die finanzielle Ausstattung und den Durchhaltewillen des Betroffenen. Entsprechend ist der Erfolg oder Nichterfolg von Rechtsmitteln seit Einführung des Zulassungserfordernisses nur noch in seltenen Fällen prima facie mit fehlender oder ausreichender Qualität der erstinstanzlichen Verfahrenserledigung gleichzusetzen. Dies gilt selbst für die auf den ersten Blick eindeutig erscheinenden Zulassungsgründe der "ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit" (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) oder des erheblichen Verfahrensmangels (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO); auch hier kann es schlicht die andere Rechtsauffassung der nächsten Instanz sein, die dem Antrag zum Erfolg verhilft. Genauso kann eine inhaltlich völlig berechtigte Rüge an einer erstinstanzlichen Entscheidung allein an den hohen formalen Hürden (knappe Antragsfrist, diffizile Darlegungserfordernisse, Vertretungserfordernis) der Rechtsmittelzulassung gescheitert sein. Aussagekraft gewinnt der Rechtsmittelerfolg also erst bei inhaltlicher Befassung mit dem Einzelfall der Rechtsmittelentscheidung.

Schließlich ist auch die Aussagekraft der Zahl der Dienstaufsichtsbeschwerden beschränkt, da sich auch ihre Berechtigung nicht sogleich erschließt - ergiebig wäre allenfalls die Zahl der erfolgreichen Dienstaufsichtsbeschwerden, was aber wiederum einen zu kleinen Ausschnitt aus dem Handeln des Verwaltungsgerichts böte.

ccc) Zeitaufwand als bestimmender Faktor

Im Rahmen der Produktbildung muß demnach in Ermangelung klarer Qualitätsdaten ein anderer Weg zur Bestimmung der gewollten Qualität gegangen werden. Dieser könnte darin bestehen, daß die Verfahren, die im Vergleich zu anderen (ihres Typs) höhere Anforderungen an die richterliche Arbeit am Sachverhalt bzw. an Rechtsfragen stellen, d.h. typisiert betrachtet besonders zeitaufwendig sind, von anderen gesondert als eigenständige Produkte mit einer höheren Arbeitszeitdotierung zu erfassen sind. Diese Verbindung von Qualität und Zeitaufwand entspricht allgemeiner

---

<sup>74</sup> wegen des notwendigen Inhaltes der Entscheidungsgründe vgl. Kopp, VwGO, 11. Aufl. 1998, § 177, Rdnr. 14 ff. m.N.

Auffassung<sup>75</sup>; sie ist u.a. die Grundlage für die bisherigen unterschiedlichen Ansätze in der Personalbedarfsberechnung für die erste und die Folgeinstanz(en).

Gleichzeitig dürfte für die Praktikabilität der Budgetierung, hier für den Schritt der Ermittlung der Produktkosten, nicht der realen Spannweite der Verfahrenskonstellationen entsprechend weit differenziert werden. Deshalb wird zur Vereinfachung der Kostenermittlung angenommen, daß Verfahren einer Fallgruppe mit sehr ähnlichem Aufwand verbunden sind bzw. daß Fälle mit deutlich von dem Durchschnitt abweichendem Aufwand sich entweder gegenseitig neutralisieren oder aber nur in vernachlässigenswerter Zahl vorkommen, so daß als Produkt "Erledigung eines Verfahrens der Fallgruppe X" definiert wird.

Die Spannweite des möglichen Arbeitsaufwandes innerhalb einer nach dem materiellen Recht bestimmten einheitlichen Fallgruppe ist freilich beträchtlich: so liegt der richterliche Arbeitsaufwand bei einer Rücknahme kurz nach Klageerhebung nahe Null, während er bei einem Verfahren in Kammerbesetzung, mit Prozeßkostenhilfeantrag, mündlicher Verhandlung, Vertagungswünschen, Befangenheitsanträgen, unberechtigten und berechtigten Beweisanträgen und Beweisaufnahmen mehrere Wochen betragen kann. Dabei kommen die zahlreichen gesetzlichen Vorgaben für die Verfahrensgestaltung zum Tragen, die einem effizienzorientierten "Management" Grenzen setzen. Beispielhaft sei hier nur auf einige spezielle Bestimmungen der VwGO hingewiesen, die insbesondere durch die Regelungen der ZPO und des GVG ergänzt werden und aus der Anlage 5 ersichtlich sind.

Wird auf das materielle Recht abgestellt, so bedeutet das für die Praxis beispielsweise, daß nicht pauschal das Produkt "Asylverfahren" gebildet werden kann, sondern daß insoweit - freilich wieder pauschalierend - differenziert werden muß. Asylverfahren, die sich auf Länder mit einerseits möglicher politischer Verfolgung, andererseits hohem Auswanderungsdruck aus wirtschaftlichen Gründen beziehen und die - bei angemessener Prozeßqualität - erheblichen Verfahrensaufwand verursachen, sind dementsprechend - eben zur Qualitätssicherung - in verschiedenen Produkten zu fassen. Gleiches gilt für den Bereich der "allgemeinen" Verfahren, wo eine Differenzierung nicht allein mit Blick auf die politische Steuerbarkeit, sondern ebenfalls mit Blick auf den typischerweise erforderlichen Aufwand, etwa für Beweisaufnahmen, geboten erscheint.

---

<sup>75</sup> Zum Zeitpunkt bei der richterlichen Entscheidungsfindung: vgl. Berkemann, Die richterliche Entscheidung in psychologischer Sicht, JZ 1971, S. 537 ff.; zum Zusammenhang von Zeitaufwand und Qualität auch: Rudolph, Prozeßflut und Erledigungsdruck, DRiZ 1992, S. 6 ff.; Tagungsbericht "Justizstandort Deutschland", DRiZ 1996, S. 34; Makowka, Effektivierung der Justiz..., DRiZ 1992, S. 205, 209; Hendel, Wider den Niedergang der Kultur der mündlichen Verhandlung im Zivilprozeß, DRiZ 1992, S. 91 ff.; Eylmann, Rechtschreibung statt Rechtsprechung, ZRP 1998, S. 81 f.; Priepke, Die parlamentarische Verantwortlichkeit ..., DRiZ 1992, S. 50, 54

b) Kostenrechnung

Für die Produkte sind sodann die auf sie entfallenden Kosten zu ermitteln, damit die jeweilige Produktkostenpauschale festgelegt werden kann. Diese Kosten"ermittlung" erweist sich in der Praxis als außerordentlich komplexer Vorgang, welcher zudem durch eine Reihe von Willensentscheidungen beeinflusst wird.

Zunächst ist - dieses Problem stellt sich insbesondere für die Budgetierung des Gesamtgerichts, der die Budgetierung der Spruchkörper zu folgen hat - festzulegen, welche Kosten überhaupt in die Budgetierung einfließen sollen, d.h., ob es (bekanntermaßen anfallende) Kosten gibt, die - insoweit nicht systemkonsequent - am Budget vorbei finanziert werden sollen. Sollen z.B. die unmittelbar verfahrensbezogenen Kosten wie etwa die Auslagen für Zeugen und Sachverständige, die insbesondere in gerichtskostenfreien Verfahren (Asylverfahren und Verfahren i.S.v. § 188 S. 2 VwGO) notwendig zu Lasten der Staatskasse gehen, nicht "gesteuert" werden, so kommt es auf ihre Höhe hier nicht an, da sie dann auch nicht budgetiert werden.

Wenn jedoch diese "Auslagen in Rechtssachen" in die Produktkosten einfließen sollen, dann ist hier - in Konkretisierung der Überlegungen zur gewünschten Produktqualität - etwa festzulegen, welche durchschnittlichen Dolmetscher oder sonstigen Sachverständigenkosten, Zeugenentschädigungen usf. berücksichtigt und finanziert werden sollen.

Einschränkungen sind auch denkbar hinsichtlich des Umfangs der jeweiligen Kosten. So ist bei den Personalkosten insbesondere zu entscheiden, ob sie in sämtlichen ihrer betriebswirtschaftlich durchaus relevanten Ausprägungen erfaßt werden sollen<sup>76</sup>: Eine typische Problematik ist die der Aufwendungen für Beihilfen und Versorgungsleistungen. Wichtig ist auch die Entscheidung, ob die laufenden Bezüge "spitz", d.h. in der individuell tatsächlich bzw. voraussehbar anfallenden Höhe oder aber "pauschaliert" (z.B.: durchschnittliches Gehalt R 1) eingestellt werden soll - und zwar einerseits in die Ermittlung der Fallkostenpauschale (wofür allein eine Pauschalierung sinnvoll erscheint, da hier ein "überindividueller" Standard gesetzt werden soll) und andererseits später für die Bestimmung, in welchem Umfang die Dienststelle aus ihrem Budget die tatsächlichen Personalkosten zu decken hat (hier wird typischerweise auf die tatsächlichen Gehälter abgestellt werden). Ist so vorgegangen worden, kann die Dienststelle mit ihrem Budget umso schwerer auskommen, je mehr ihr Personal (z.B. aufgrund Lebensalters, Familienumfangs) den angenommenen Durchschnittswert übersteigende Gehälter beansprucht (diese soziale Komponente der Besoldung würde damit auf die jeweilige budgetierte Einheit abgewälzt).

---

<sup>76</sup> Zur gegenwärtig noch üblichen Berechnung des Personalkostenschlüssels vgl. oben B II. 1. b) bb) bbb) (2)

Sodann sind die zu berücksichtigenden Kosten den einzelnen Produkten zuzuordnen. Hierfür wird auf das betriebswirtschaftliche Hilfsmittel "Kosten(- und Leistungs-)rechnung" zurückgegriffen<sup>77</sup>:

Unmittelbar zuzuordnende "Einzelkosten" sind bei dem Produkt "Verfahrenserledigung" von untergeordneter Bedeutung<sup>78</sup>, da der Einsatz von Fertigungsmaterial praktisch keine Rolle spielt und Stücklöhne derzeit auch im nichttrichterlichen Bereich am Verwaltungsgericht nicht vereinbart sind.

Den wesentlichen Teil der Kosten machen die Personalkosten, die Kosten für Arbeitsräume und schließlich (gegenwärtig noch vernachlässigte) Abschreibungen aus. Sie sind sämtlich Gemeinkosten und deshalb vollständig im Rahmen der Kostenstellenrechnung abzubilden und in Form von Zuschlagsätzen<sup>79</sup> auf die Produkte zu verteilen. Diejenigen Kostenstellen, die an der Herstellung der Produkte unmittelbar und eigenverantwortlich beteiligt sind, sind als Hauptkostenstellen zu führen. Als Beteiligung in diesem Sinne ist auch die Entgegennahme von Anträgen und die kostenmäßige Bearbeitung der Verfahren anzusehen.

Folgende **Hauptkostenstellen** erscheinen sinnvoll:

- Richter
- gehobener Dienst (Rechtsantragsdienst, Kostenbeamte)
- Präsidialverwaltung

Alle weiteren Kostenstellen sind als **Hilfskostenstellen** zu führen. Ihre unterschiedliche Inanspruchnahme durch die Hauptkostenstellen ist im Rahmen der Stufen- oder Treppenverteilung<sup>80</sup> zu berücksichtigen:

- Serviceeinheiten (Geschäftsstellen, zentraler Schreibdienst, Offset-Dienst)
- Wachtmeisterei
- Bücherei
- IUK-Bereich

Für die wichtigsten Kosten, die Personalkosten, sowie die wichtigsten Produkte, die Verfahrenserledigungen, hat die Zuordnung über den anteiligen Aufwand an Arbeitszeit zu erfolgen. Da das Hauptziel der Einführung des NSM die Effizienzsteigerung ist, darf bei der Ermittlung der auf einen durchschnittlichen Fall des fraglichen Verfahrenstyps entfallenden Arbeitszeit nicht auf einen Richter oder Rechtspfleger abgestellt werden, der sich mit seiner Arbeitsgeschwindigkeit am "unteren" Rand des

---

<sup>77</sup> vgl. oben B II. 1. b) bb)

<sup>78</sup> jdf. dann, wenn die "Auslagen in Rechtssachen" nicht budgetiert werden; würden diese budgetiert, stellte sich hier das Problem bei der Bildung des Durchschnittswertes

<sup>79</sup> vgl. oben B II. 1. B bb) bbb) (2)

<sup>80</sup> vgl. oben a.a.O.

(im Rahmen der Eignung bzw. des bisherigen Dienstrechtes liegenden) Leistungsspektrums bewegt, sondern zumindest auf den "durchschnittlichen" Richter oder Rechtspfleger. **Es ist mit anderen Worten hier zu standardisieren, wieviel Zeit ein Richter/Rechtspfleger durchschnittlich auf einen Fall einer der Verfahrenstypen insgesamt verwenden soll;** die Entscheidung über die jeweils zu finanzierende Qualität bildet sich dabei insbesondere darin ab, wieviel Zeit für die mündliche Verhandlung (Anhörung der Beteiligten) und für die Aufbereitung der Sach- und Rechtslage bzw. insgesamt für die zu treffende Entscheidung angesetzt wird. Entsprechendes gilt grundsätzlich für die Personalkosten der in die Fallbearbeitung eingeschalteten nichtrichterlichen Mitarbeiter.

Arbeitsaufwand für Gremientätigkeiten (etwa Präsidium, Richter-rat, Personalrat), der dem gesamten Haus zugute kommt und sich in Minderleistung der oder des Betreffenden niederschlägt, wäre in diesem System ebenfalls zu bewerten. Hierfür müßten pauschale Zuschläge errechnet und ausgeworfen werden, mit der jedes Produkt belegt wird, um letztlich auch diesen Arbeitsaufwand bei der Budgetbemessung berücksichtigen zu können.

Die Summe dieser zugeordneten Kosten bildet dann die Fallkostenpauschale für den jeweiligen Verfahrenstyp und damit den Wert, der, multipliziert mit der Fallzahl je Verfahrenstyp, zur Festlegung des Budgets dient.

EXKURS: Berücksichtigung auch der Leistungen in Form der Einnahmen.

Die bisherige Darstellung gilt allerdings nur für die reine Kostenrechnung, gerichtet auf die Ausgabenbudgetierung, bei der es allein um die Ermittlung, Verteilung und Verwaltung kostendeckender Mittel geht. Möglich und systemkonsequent wäre es, auch die Leistungen zu erfassen und nicht nur die Ausgaben- sondern auch die Einnahmeseite in die Budgetierung einzubeziehen. Dann muß die budgetierte Einheit von ihrer Zuschußforderung an die budgetgebende Einheit die von ihr erzielbaren Einnahmen des Jahres von vornherein absetzen. Dafür kann sie durch Erwirtschaftung weiterer als der budgetierten Einnahmen ihren Finanzrahmen ausweiten. Der Spruchkörper kann seine Einnahmen in gewissem Umfang steuern<sup>81</sup>, nämlich über die Gerichtskosten, so bei der Entscheidung über den Streitwert und über Gebührentatbestände (z.B. Erledigung statt Rücknahme) und mit der "kundenfreundlichen" Behandlung, namentlich Beschleunigung, gebührenträchtiger Verfahren<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> abgesehen von Tätigkeiten außerhalb der richterlichen Dienstpflichten, wie z.B. dann zu entgeltender Leistungen für eine vermarktungsfähige Datenbank

<sup>82</sup> Die Gestaltungsmöglichkeiten der Strafjustiz (bei dem AG Bremen z.B. kann sie längst budgetwirksam ihre Einnahmen mit der Zuweisung von Bußgeldern an die Landeskasse steigern) wird das Verwaltungsgericht nicht erreichen.

c) Budgetierung

aa) Budgetaufstellung/-bemessung

Als **Verfahren für die Budgetaufstellung** sieht das NSM vor, daß die budgetierte Einheit für das kommende Budgetjahr mit der budgetgebenden Einheit "aushandelt", welche Produkte in welcher Zahl sie erbringen wird und welche Mittel sie dafür erhält. Dabei wird für diese Produkte die jeweilige Kostenpauschale - möglicherweise abzüglich eines Spar"beitrages"<sup>83</sup> - zugewiesen.

Im Verhältnis zwischen der Gesamtgerichtsebene und dem Spruchkörper hat die Zuweisung der Budgets auf der Grundlage der Produktpauschale freilich eher symbolischen Charakter. Eine tatsächliche freie Verfügung besteht für den Spruchkörper noch viel weniger als für das Gesamtgericht: die tatsächliche Verwaltung der auf die Gemeinkosten (Gehälter und sonstige Zuschlagspositionen) entfallenden Pauschalanteile verbleibt sinnvollerweise bei der Gesamtgerichtsebene; "frei" zu verwalten ist für den Spruchkörper nur der Anteil an der Produktpauschale, der zur Deckung seiner variablen Kosten bestimmt ist. Dies sind praktisch nur die Auslagen in Rechtssachen - sind diese nicht Teil des Budgets, gibt es für den Spruchkörper keine Verfügungsmasse.

Dennoch bleibt auch in diesem Fall systemnotwendig an den Spruchkörper die Anforderung gestellt, "seine" Kosten (insbesondere Personalkosten) durch eine entsprechend dotierte "Produktion" zu "erwirtschaften". Der Spruchkörper wird m.a.W. darauf zu achten haben, daß das Budget rechnerisch jedenfalls seine Fixkosten (insbesondere die Gehälter) deckt, wofür er eine ausreichend hohe Zahl von zu erledigenden Verfahren benötigt. Hat er eine ausreichende Zahl von zur Erledigung anstehenden Verfahren bereits in seiner Zuständigkeit, ist dies unproblematisch; ansonsten müßte sich der Spruchkörper einer entsprechenden Zuweisung von Verfahren versichern.

Dasselbe Problem besteht auf der Gesamtgerichtsebene: nur wenn das Gericht nach sachgerechter Prognose im Budgetjahr über eine entsprechende Zahl möglicher Produkte, d.h. insbesondere zu erledigender Verfahren, verfügt, kann es eine Budgetzuweisung erhalten, die seine fixen Kosten deckt. Ist dies nicht der Fall, so wird es zunächst aufgefordert sein, seine fixen Kosten in variable umzugestalten, insbesondere durch Personalabbau. Erst wenn sich insoweit (nachweislich) keinerlei Handlungsmöglichkeiten mehr bieten, käme eine Mittelzuweisung außerhalb der Budgetsätze in Betracht.

bb) Leistungsvereinbarung

Das "Aushandeln" des Budgets mündet in eine **Leistungsvereinbarung**, in die neben der Budgetsumme und der Zahl der Produkte auch die sonstigen Anforderungen an die Produkterstellung<sup>84</sup>, nament-

<sup>83</sup> wie es die Praxis z.B. in Bremen ist

<sup>84</sup> die, wie dargestellt, bereits Gegenstand der Produktdefinition waren und bei der Kostenermittlung berücksichtigt sind

lich die gewünschte Qualität, sowie weitere, bei der Produktkostenberechnung (durch eine auf den Arbeitszeitaufwand bezogene prozentuale Umlage) gleichfalls berücksichtigte Pflichten (z.B. Meldungen und Rechenschaftsberichte für das Berichtswesen, eigene Weiterbildung, Gremientätigkeit) aufgenommen werden.

Würden hier bei der Produktbildung nicht erfaßte Pflichten<sup>85</sup> begründet, so wäre dies allenfalls dann systemgerecht, wenn die Erfüllung dieser Pflichten mit keinem nennenswerten Zeit- oder Geldaufwand verbunden wäre. Denn anderenfalls müßten aus dem paßgerecht auf die Erfüllung von Produktpflichten zugeschnittenen Budget Mittel für ganz andere Aufgaben entnommen werden, was mit der gewünschten Produkterstellung unvereinbar wäre.

#### cc) Budgetregeln

Budgetierung und Kontraktmanagement können nicht ohne ein Regelwerk zur Budgetbewirtschaftung erfolgen. Neben der haushaltsrechtlichen Absicherung weitestgehender gegenseitiger Deckungsfähigkeit von ehemals in verschiedenen Titelbereichen verorteten Kostengruppen (Personal, Sach- und Fachausgaben etc.) und der Übertragbarkeit etwaiger Mittelreste in das Folgejahr sind hier vor allem Konsequenzen aus der **Deckelung** des Budgets<sup>86</sup> zu ziehen und Regularien sowohl für den Fall einer Überschreitung als auch für den Fall der Unterschreitung des vereinbarten Leistungssolls vorzusehen.

#### aaa) Mittelüberschuß

Hat die budgetierte Einheit am Jahresende ihre vereinbarte Leistung erbracht, aber nicht alle ihr zugewiesenen Mittel verwendet, so kann sie über diese im nächsten Jahr zusätzlich frei verfügen, soweit nicht eine Ablieferungsquote als **"Konsolidierungsbeitrag"** vereinbart wurde oder diese Mittel in den **"kooperativen Belastungsverbund"** des Gerichts oder aller Gerichte abgezogen worden sind und allenfalls ein jährlicher Tilgungsbetrag übrig bleibt: Der "kooperative Belastungsverbund" ist zwar kein notwendiges Element der Budgetierung nach dem NSM, dürfte aber in der Praxis eine typische Begleiterscheinung sein. Die Haushaltslage bietet kaum Spielraum für von der Verwaltungsspitze vorzuhaltende Notmittel. Deshalb wird für den Fall einer planwidrigen Entwicklung (plötzliche dringende Mehrbedarfe in einem Bereich, geringere Belastung in anderen Bereichen) eine Möglichkeit benötigt, die Mittelverteilung auf die einzelnen Stellen teilweise rückgängig zu machen. Hierzu dient der "kooperative Belastungsverbund", mittels dessen freie Mittel einer Stelle einer anderen, notleidenden, in ihrer Funktionsfähigkeit bedrohten Stelle zugeleitet werden können. Bei der Heranziehung der "wohlhabenden" Bereiche wird nach abgeschichteten Solidaritätskreisen vorgegan-

---

<sup>85</sup> vgl. hierzu auch das aus der Justizbehörde berichtete Praxisbeispiel aus dem Hochschulbereich, in dem sich eine Hochschule in Hamburg einer finanziellen Sanktion unterworfen hat für den Fall, daß sie das Qualitätsziel nicht erreicht, bei 60% der Einstellungen/Beförderungen Frauen zum Erfolg kommen zu lassen

<sup>86</sup> vgl. oben B. II. 2. b)

gen, d.h. zunächst innerhalb der jeweiligen nächstoberen Einheit, für die Spruchkörper hier also innerhalb des Gerichts, bei dem, so vorhanden, erfolgreicher wirtschaftende Spruchkörper den notleidenden Spruchkörper zu unterstützen hätten.

Entdeckt die budgetierte Einheit schon rechtzeitig vor Ende des Rechnungsjahres ihren Überschuß, so kann sie diesen auch für nicht im Budget dotierte Bereiche (Büromöbel oder Kommentare) ausgeben und sich so die von dem Modell<sup>87</sup> in Aussicht gestellten "Leistungsanreize" gesichert haben.

Für die budgetierten Spruchkörper ist dabei allerdings - wie schon bei der Budgetzuweisung - zu beachten, daß die Erwirtschaftung frei verfügbarer Mittel nur in dem Fall denkbar ist, in dem auch variable Kosten in die Budgetierung einbezogen sind. Hinsichtlich der wichtigsten Kostenposition, der Personalkosten, die Fixkosten sind, kann der Spruchkörper bei der bisherigen Organisationsstruktur keine Einsparungen erzielen.

Eine Ausnahme hierzu, d.h. die Möglichkeit, auch aus einer Fixkostenposition heraus Überschüsse zu erzielen, besteht allenfalls darin, daß die Angehörigen des Spruchkörpers über das in der Leistungsvereinbarung zugrundegelegte Maß hinaus Arbeit leisten und auf diese Weise mehr Erledigungen produzieren, als vereinbart.

Realistisch erscheint dies am ehesten für den planwidrigen Fall, daß der Spruchkörper budgetwirksam unterjährig ein Mitglied verliert und dennoch die auf diesen mitkalkulierte Arbeit erledigt. Denkbar ist freilich auch, daß schon mit der Leistungsvereinbarung eine Arbeitsleistung über das die Fixkosten deckende Standardmaß hinaus geplant und budgetiert wird. Eine solche Vereinbarung würde allerdings entweder etwas über die Dienstpflichten Hinausgehendes verlangen oder aber belegen, daß die Produktpauschalen für die Bediensteten zu günstig kalkuliert sind.

Theoretisch möglich ist schließlich, daß unplanmäßig Mehrarbeit geleistet wird und diese ebenfalls außerhalb der Leistungsvereinbarung, wenn auch nach den dortigen Fallpauschalen, entgolten wird; hierfür müßte die budgetgebende Einheit (für das Gesamtgericht: die Justizbehörde; für den Spruchkörper: das Gesamtgericht) allerdings über einen Reserveetat verfügen.

Wenn ein Budgetüberschuß danach kaum zu erzielen ist und dennoch Leistungsanreize gegeben werden sollen, so sind diese auf anderem Wege zu sichern. Sind sie mit Geldaufwand verbunden, so müßten die Anreize entweder aus einer gesonderten Mittelzuweisung oder vom Gesamtgericht durch Ersparnisse bei der Bewirtschaftung seiner Produktbudgets finanziert werden. Solche Ersparnisse ließen sich etwa dadurch erzielen, daß die kalkulierten und mit der Justizbehörde vereinbarten Fallkostenpauschalen durch die Gerichtsleitung nur gekürzt an die produzierenden Einheiten weitergegeben werden.

bbb) Unterschreitung des Leistungssolls

Hat die budgetierte Einheit am Jahresende trotz Verbrauchs des Budgets namentlich die vereinbarte Erledigungszahl nicht er-

---

<sup>87</sup> so jedenfalls Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 86 sowie die geplante Praxis in Hamburg, vgl. Bürgerschafts-Drucksache 15/7871, S. 29

bracht, so wird die fehlende Stückzahl als nicht erneut dotierte Leistungspflicht in die Leistungsvereinbarung für das folgende Jahr aufgenommen, so daß in diesem Jahr diese Stückzahl ohne Gegenleistung zu erbringen ist. Die budgetierte Einheit muß dann noch effizienter arbeiten und in die Erbringung aller ihrer Produkte weniger Mittel, d.h. im wesentlichen weniger entgeltete Zeit, investieren, als nach der Produktpauschale vorgesehen.

Hat die budgetierte Einheit, obwohl das Ende des Budgetjahres noch nicht erreicht ist, die Geldmittel erschöpft, ohne die vereinbarte Produktionsleistung erbracht zu haben, so muß sie einen Kredit aufnehmen, den sie (ab dem folgenden Jahr) abzutragen hat. Als Kreditgeber kann die Justizbehörde oder die nächstgelegene leistungsfähige Einheit dienen (vgl.o., kooperativer Belastungsverbund)<sup>88</sup>.

Zeigt sich die budgetierte Einheit zur Budget- bzw. Produktionszieleinhaltung auch im folgenden Jahr nicht in der Lage, und gelingt es ihr nicht nachzuweisen, daß sie ihre Produktion angemessen organisiert und durchgeführt hat, sondern stellt sich insbesondere heraus, daß sie bei der Verfahrenserledigung vom - standardisiert betrachtet gebotenen - Zeitaufwand her oberhalb der bei der Typenbildung noch hingenommenen Schwankungsbreite gelegen hat, so wird sie einem engermaschigen Controlling und sonstiger verstärkter Dienstaufsicht unterzogen werden.

Gerade auf der Ebene des Gesamtgerichts stellt sich bei einer wesentlichen Budgetverfehlung zudem die Frage nach auch strafrechtlichen (§ 266 StGB, Untreue) Konsequenzen gegen den Verantwortlichen für den Haushalt<sup>89</sup>.

ccc) Exkurs: Organisationsänderungen

Zusätzliche Freiheiten könnten die Spruchkörper bei einer (von den Annahmen bei der Kostenrechnung zur Ermittlung der Produktpauschale) abweichenden Gestaltung der Zusammenarbeit mit dem nicht-richterlichen Bereich gewinnen. Würde dem Gericht die vom NSM gewollte Selbstorganisationskompetenz eingeräumt, könnte - abgestimmt auf die Bedürfnisse und in dem Bemühen um Effizienzsteigerung - der nicht-richterliche Bereich anders organisiert

---

<sup>88</sup> Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 88, sieht noch ein weiteres Szenario, nämlich den geringeren als budgetierten Geschäftsanfall, bei dem zwar das Geld geflossen ist, die Leistung aber mangels Nachfrage nicht erbracht werden kann. Das ist beim VG Hamburg zwar auf absehbare Zeit noch kein Thema, da hier die Verfahren und ihr Bestand so umfangreich sind, daß die "Produktion" nicht auf laufende Neueingänge angewiesen ist. In der Praxis anderer Gerichte freilich führt dies, wenn der Spruchkörper nicht durch Zuweisung anderer Verfahren (Änderung der Geschäftsverteilung im laufenden Jahr) sein zur Deckung seiner Kosten erforderliches Erledigungssoll erbringen kann, dazu, daß der Spruchkörper insoweit von der Leistungsvereinbarung freigestellt werden muß, da bzw. wenn er diese Entwicklung nicht beeinflussen konnte.

<sup>89</sup> vgl. das Strafverfahren gegen den Stuttgarter Kulturintendanten Gönnerwein, dem diese Straftat wegen mehrmaliger Budgetüberziehung vorgeworfen wurde; das Verfahren endete erst nach Einschaltung des Bundesgerichtshofes und gegen Verzicht des abgelösten Intendanten auf eine arbeitsrechtlich ihm wohl zustehende Abstandszahlung.

werden. Hiervon sind die Möglichkeiten und Modalitäten der Budgetverwendung der Spruchkörper teilweise abhängig:

Ist dem Spruchkörper ein Einheitssachbearbeiter (der die Geschäftsstellen- und die Schreibearbeit sowie die Kostenabrechnung erledigt und allein den Bereich der Wachtmeisterei nicht abdeckt) zugeordnet, so ist die Budgetverwendung bezüglich der Personalkosten einerseits einfach durchzuführen, andererseits - abgesehen von der Personalauswahl, bei der die tariflich billigen und leistungsfähigen Mitarbeiter bevorzugt würden - ohne Gestaltungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Sachkosten müßte von seiten der Leitung des Spruchkörpers ein Controlling eingerichtet werden.

Ist dem Spruchkörper eine Gruppengeschäftsstelle zugeordnet bzw. werden die benötigten Leistungen von verschiedenen Bereichen des nichtrichterlichen Dienstes erledigt, so können insoweit - bei eigener Budgetierung dieses Bereiches - Einzelentgelte zu entrichten sein. Möglich sind auch Einmalentgelte oder auch nur die rechnerische Kostenzuordnung entsprechend dem Bruchteil, den der Spruchkörper von der Arbeit der Gruppengeschäftsstelle in Anspruch nimmt.

Denkbar ist schließlich die Bildung einer weiteren - für das Verwaltungsgericht neuen - Ebene in Form eines organisatorischen, ebenfalls zu budgetierenden Zusammenschlusses mehrerer Spruchkörper - etwa zu einem "Dezernat"<sup>90</sup>, welchem sodann die Gruppengeschäftsstelle zugeordnet werden könnte.

Eine effizienzoptimierte Nutzung der nichtrichterlichen Arbeitskräfte könnte darin liegen, daß der Spruchkörper nur aktuell bedarfsbezogen ("just in time") einzelne Leistungen (z.B.: Bedienung des Aktenlagers, Postabwicklung, Schreibwerk, Kostenabrechnung, Pflege des Richter-PCs) bei auf Abruf bereitstehenden Anbietern zu Komplettpreisen (d.h. Sach- und Personalkosten zusammengefaßt) "einkauft" (erweitertes cross charging, vgl. oben B 1. b) bb) bbb)). Diese Anbieter wären nach den in der Betriebswirtschaftslehre und der privatwirtschaftlichen Praxis üblichen Annahmen besonders kostengünstig, wenn sie untereinander hinsichtlich Preis und Leistung konkurrierten, wohl auch spezialisiert und - um die Einheiten von Vorhaltekosten freizuhalten - freiberuflich (oder angestellt bei einem externen Arbeitgeber) tätig wären. Auf den Spruchkörper entfielen hierbei freilich einiger Managementaufwand, etwa in dem Bemühen um Marktüberblick und Organisation bei nicht gesicherter Verfügbarkeit der Anbieter. Für die Budgetbewirtschaftung hätte dies zur Folge, daß der auf den nicht-richterlichen Arbeitsanteil kalkulierte Teil der Verfahrenspauschalen nicht von vornherein von der Gerichtsleitung einbehalten würde, sondern dieser Budgetteil den Spruchkörpern zur eigenen Verwaltung zugewiesen würde. Bei Verzicht auf die Budgetierung der Auslagen in Rechtssachen wäre dies für den budgetierten Spruchkörper der einzige nennenswerte Block variabler Kosten.

---

<sup>90</sup> vgl. auch Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 92

#### d) Controlling

Integraler Bestandteil des NSM ist ein umfassendes operatives und strategisches Controlling (vgl. oben B II. 1. c) aa). Für eine Übertragung des NSM auf ein Gericht kann prinzipiell nichts anderes gelten. Auch hier müssen alle relevanten Produktions- und Finanzdaten laufend erhoben werden, um sowohl Fehlentwicklungen des Leistungsprozesses zu erkennen und zu beheben (operatives Controlling) als auch nachfragerrelevante Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufzunehmen und das Produktangebot entsprechend anzupassen (strategisches Controlling).

Das Hauptaugenmerk der folgenden Überlegungen zur Umsetzung des NSM gilt allerdings dem "operativen Controlling", denn für ein "strategisches Controlling" bieten sich bei dem Verwaltungsgericht kaum Anknüpfungspunkte. Die für das strategische Controlling im Mittelpunkt stehende Frage nach der Aufgabenkritik kann mit wenigen Ausnahmen ohnehin von keinem der hier Beteiligten, eben auch nicht von der Justizbehörde, beantwortet werden. Die Tätigkeit des Verwaltungsgerichts ist gesetzgebunden; welcher Rechtsschutz hier "anzubieten" ist, wird ganz wesentlich vom Bundesgesetzgeber gesteuert. Ob das Land Hamburg auf diesen durch eine Ausweitung des zum Beleg bestimmter Änderungswünsche herangezogenen Zahlenmaterials leichter einwirken könnte, erscheint sehr fraglich<sup>91</sup>, kann hier aber dahinstehen.

Für die Gerichtspraxis maßgeblich ist das operative Controlling. Hierbei ist die Frage nach Mitteln und Maß der Steuerung für den Fall der Budgetierung nur des Gesamtgerichts einerseits und den Fall der Budgetierung auch der Spruchkörper andererseits nur teilweise unterschiedlich zu beantworten.

#### aa) Ist-Daten-Erhebung

Der erste Schritt des Controlling besteht in der Erhebung von Daten, welche über die Erfüllung von Berichtspflichten durch die dem Controlling unterliegende Einheit oder über Datensammlung auf anderen Wegen erfolgen kann.

Für die Datensammlung ohne Mitwirkung des Spruchkörpers kommt insbesondere die EDV mit ihren schier unerschöpflichen Überwachungs- und Auswertungsmöglichkeiten sowie - wie schon hinsichtlich der Zählkartenstatistik - die Tätigkeit der weisungsunterworfenen Geschäftsstellenmitarbeiter in Betracht. Ähnliches gilt für das Verhältnis zwischen der Justizbehörde und dem Gesamtgericht insbesondere hinsichtlich der über einen gemeinsamen Server zugänglichen Daten. Tatsächlich wird das Controlling zukünftig vor allem IuK-gestützt erfolgen, d.h. die Datenerhebung könnte

---

<sup>91</sup> Die weitgehend auf ökonomischen Erwägungen beruhende Asylrechtsänderung ist ohne Detailerhebungen über Verfahrenskosten verabschiedet worden; daß das Gerichtskostengesetz vielfach nicht kostendeckend ist, ist genauso eindeutig, wie, so die Aussage der Justizsenatorin auf der Jahresversammlung des Hamburgischen Richtervereins 1998, daß es sich als ein hoffnungsloses Unterfangen erwiesen hat, beim Bundesgesetzgeber Anhebungen durchzusetzen.

umfassend, komfortabel, geräuschlos und ohne Beteiligung der und auch ohne Kenntnisnahmemöglichkeit für die Richterschaft erfolgen<sup>92</sup>.

Für den Spruchkörper<sup>93</sup> bietet sich in etwa folgendes Bild für die (mindestens) monatlichen Berichte:

Als relevante Finanzdaten kommen namentlich die Kontenstände als Übersicht über die verwendeten bzw. gebundenen und die noch zur (freien) Verfügung stehenden Mittel in Betracht. Abgeleitet hiervon ist das Verhältnis zwischen tatsächlicher und zeitanteiliger Maximal-Soll-Inanspruchnahme auszuweisen. Die Darstellung der Mittelverwendung müßte, um Ansatzpunkte für ggf. erforderliche Verhaltensveränderungen zu bieten, nach den verschiedenen Kostenarten (Personalkosten, Sachkosten, Auslagen in Rechtssachen) gesondert erfolgen.

Für das Produktcontrolling ist das zentrale Datum die Erledigung, denn sie bestimmt die Produktbilanz. Deshalb sind nach Spruchkörpern oder nach einzelnen Richtern aufgeschlüsselte sowie nach den für die Produktdefinition maßgeblichen Verfahrenstypen differenzierte (monatliche) Erledigungsstatistiken aufzustellen, welche neben der absoluten Erledigungszahl die Abweichung vom zeitanteiligen Erledigungssoll ausweist. Diese Erhebung kann verfeinert werden durch weitere Erhebungen zur Verfahrenseffizienz. In Betracht kommt insoweit eine Vielzahl von Umständen:

- die Dauer der Verfahren (durchschnittlich, aufgeteilt nach "Geschwindigkeitsklassen"),
- der jeweilige Aufwand an Arbeitszeit (richterlicher/nichtrichterlicher Bereich)
- das Verhältnis von Einzelrichter- zu Kammerentscheidungen
- die Erledigungsform bzw. der Erledigungsanlaß (nach Rücknahme, Vergleich, mündlicher Verhandlung etc.)
- die Verfahrensgestaltung (Anzahl der mündlichen Verhandlungen, Beweisaufnahme, insoweit: mit Zeugen, mit Sachverständigen, mit Ortstermin etc., Umfang der Rechtsprüfung: Bibliotheksinanspruchnahme, Datenbankzugriffe)
- die Inanspruchnahme des nichtrichterlichen Dienstes (Zahl der mündlichen Verhandlungen mit/ohne Protokollführer, Zahl der Schreibaufträge je Verfahren; Zahl der Wiedervorlagen, Nutzungsdauer des eigenen Computers)
- die Anzahl der Verfahren, deren Anhängigkeit ein bestimmtes zeitliches Maß übersteigt, mit Angabe der Ursachen

Die Rahmenbedingungen der Arbeit sind ebenfalls zu erfassen, beispielsweise durch die Erhebung der Personalcontrollingdaten wie

---

<sup>92</sup> Allerdings dürfte die Einführung derartiger Maßnahmen gemäß § 57 Abs. 1 Nr. 3 HmbRiG der Mitbestimmung des Richterrates unterliegen.

<sup>93</sup> vgl. Eifert a.a.O. (Fn. 5), S. 89 u.: "Von entscheidender Bedeutung sind allerdings die Controlling-Instrumente innerhalb der Gerichte, die von diesen in Abstimmung auf die Mechanismen der dezentralen Ressourcenverteilung einzurichten sind ..."

Personalstärke, Anwesenheitstage bzw. Urlauber- und Krankenstand, Fluktuation.

Durch Verbindung mit den reinen Finanzdaten können weitere Erkenntnisse gewonnen werden, z.B. über die (durchschnittlichen) Kosten je Verfahren, die durchschnittlichen Kosten der einzelnen prozeßgestaltenden Entscheidungen (z.B. Dolmetscherhonorare, Gutachterkosten).

Auch die "Qualität" insbesondere der richterlichen Arbeit müßte konsequenterweise bei der Datenerhebung erfaßt werden, um nicht allein in Richtung Erledigungsquantität steuern zu können. Dies stößt indessen auf die bereits dargestellten, letztlich unlösbaren Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Qualität namentlich richterlicher Tätigkeit und ihrer Abbildung in Meßgrößen, die einer Datenerhebung zugänglich wären. Selbst wenn man die Berechtigung des Richters, die widerstreitenden Qualitätsanforderungen selbständig wertend zu einem konkreten Ausgleich zu bringen, ausblendete, d.h. die Setzung allgemeinverbindlicher Qualitätsstandards für zulässig erachtete, wäre eine praktikable Lösung hier nicht erkennbar.

Eine vereinfachte Überprüfung der Verfahrenserledigung anhand von "Qualitäts-Checklisten" - dann ggfls. durch nicht juristisch ausgebildetes Personal - erscheint unmöglich. Die Vielzahl der möglichen Fallkonstellationen und der jeweils auch unter dem Qualitätsaspekt möglichen Entscheidungen kann nicht, auch nicht mit EDV-Unterstützung, vorab und allgemein bewältigt werden<sup>94</sup>.

Auch die Qualitätsprüfung durch gleich (oder besser) qualifizierte Fachleute, d.h. Richterkollegen - die damit letztlich häufig ihre Wertvorstellungen an die Stelle des entscheidenden Richters setzen - , als "Quality Circle", ist unrealistisch. Wegen des Arbeitsaufwandes, d.h. der Personalkosten, dürfte eine solche Einrichtung - neben der Rechtsmittelinstanz - dem Budgetgeber aber wohl zu teuer sein.

Die Qualitätsprüfung könnte nämlich sinnvoll nur darin bestehen, daß der Quality Circle anhand des vollständigen Aktenmaterials - und damit immer noch ohne das nicht dokumentierte Erkenntnismaterial aus der mündlichen Verhandlung - die Verfahrenshandhabung nachvollzieht und bewertet, ob der überprüfte Richter die Qualitätsanforderungen hinsichtlich der "Prozeßqualität" und der "Ergebnisqualität" eingehalten hat. Dies müßte laufend und für jeden Steuerungsbereich, d.h. für Verfahren jedes Verfahrenstyps geschehen.

Für das Controlling könnten diese Beurteilungen allerdings, würden sie trotz des Aufwandes eingeführt, verfügbar gemacht werden. Sie würden dadurch zu einem verarbeitungsfähigen Zahlenwert, daß die Fallbearbeitungsqualität in eine "Qualitäts-Noten"-Skala eingestuft wird.

---

<sup>94</sup> vgl. hierzu auch das bisherige weitgehende Scheitern der Bemühungen um die EDV-gestützte "Fall-Lösung", dazu zusammenfassend ("Expertensysteme untauglich") Leutheusser-Schnarrenberger, a.a.O. (Fn. 1), S. 2441 ff.

bb) Soll - Ist - Vergleich, Abweichungsanalyse

Im zweiten Schritt werden die erhobenen Ist-Daten mit den Soll-Daten verglichen (Soll-Ist-Vergleich); bei Abweichungen sind deren Erheblichkeit und Ursachen zu ermitteln - nur so kann entschieden werden, ob Handlungsbedarf besteht (Abweichungsanalyse).

Die Soll-Daten für diesen Vergleich ergeben sich aus dem vorgelegerten Planungsprozeß, der im NSM seinen verbindlichen Niederschlag in der Leistungsvereinbarung gefunden hat. Dieser - bzw. für die Finanzdaten dem Budget - sind zumindest alle wesentlichen Zielwerte zu entnehmen.

Sind die Spruchkörper nicht budgetiert und haben sie keine Leistungsvereinbarung mit der Gerichtsleitung abgeschlossen, müssen die Soll-Werte auf andere Weise festgelegt werden. Hier liegt es nahe, daß die Gerichtsleitung in Ableitung aus ihrer gegenüber der Justizbehörde eingegangenen Gesamtverpflichtung die anteiligen Erledigungserwartungen - sowie sonstigen steuerungsrelevanten Anforderungen - an die Spruchkörper zu Beginn des Geschäftsjahres bestimmt (Schattenbudget).

Durch die Gegenüberstellung von Ist- und Soll-Daten wird der jeweilige "Zielerreichungsgrad" errechnet, d.h. festgestellt, wie nahe die tatsächliche Produktion oder die Mittelverwendung (bzw. andere Kenngrößen) am Plansoll liegen. So können - je nach Dichte der erhobenen Daten - leicht diejenigen Bereiche (Spruchkörper, Richter) ausfindig gemacht werden, deren Handhabung der einzelnen Verfahren zu aufwendig ist und so die Zielerreichung des Gesamtgerichts gefährdet.

Die eigentliche Herausforderung an den Controller in dieser Phase - und das Herzstück des Controlling im Sinne einer Führungsunterstützung überhaupt - liegt darin, die festgestellten Abweichungen zu analysieren. Die bloße Ermittlung des Phänomens

- z.B.: Unterschreitung des anteiligen Produktionssolls im Bereich der Sozialhilfeverfahren -

gibt offensichtlich keine Aufschlüsse über mögliche Strategien zur Behebung dieser Planabweichung, da zahllose Ursachen möglich sind.

- im Beispiel u.a.: Krankheitsfälle bei dem mit den Verfahren befaßten Gerichtsmitarbeitern (Geschäftsstelle, Richter), nachhaltige Bearbeitungsdefizite bei den streitbeteiligten Behörden etwa durch Schwierigkeiten mit einem neuen EDV-System, Schwierigkeiten der Sachverhaltsaufklärung durch verändertes Auskunftsverhalten dritter Behörden (Abkehr von telefonischen Auskünften), verringerte Vergleichsbereitschaft der Sozialämter wegen eigener Budgetierung -

Welche Ursachen überhaupt denkbar sind, erst recht, welche davon näher in Betracht kommen, erschließt sich einem Controller nur bei hinlänglicher eigener Tatsachen- und Rechtskenntnis des jeweiligen speziellen Bereiches. Ein automatisiertes und quantifi-

ziertes Berichtswesen gibt insoweit keine ausreichende Hilfestellung;

- im Beispiel würde etwa der Zahlenwert zum Krankenstand nur dann aussagekräftig sein, wenn er nach Produktionseinheiten (Spruchkörpern) aufgegliedert wäre; in der Praxis wäre es im übrigen beispielsweise relevant, ob der Spruchkörper überbesetzt ist bzw. welches Mitglied ausfällt -

der Controller bedarf hierfür vielmehr verbalisierter Berichte unmittelbar der in dem jeweiligen Bereich tätigen Einheiten.

- im Beispiel müßte der Controller aufgrund der zahlenmäßigen Abweichung unmittelbar mit den mit Sozialhilfe befaßten Spruchkörpern Kontakt aufnehmen und sich von diesen ihre Problemanalyse berichten lassen; will er diese Einschätzung nicht ungeprüft übernehmen, müßte er weitere Erhebungen anstellen, etwa bei den verfahrensbeteiligten Behörden nachfragen.

Diese wird er typischerweise erst auf Nachfrage erhalten, denn im laufenden Controlling sind differenzierte Textmeldungen ein Fremdkörper und störend. Sie haben den Nachteil, daß sie für die Meldung an die nächsthöhere Stelle nur schwer in Kurzform mit den Berichten anderer Teileinheiten zusammengefaßt ("aggregiert") werden können und auch kaum in eine vergleichende Darstellung der Ergebnisse dieser Einheiten aufgenommen werden können.

Eine Vorfrage schon für diese Nachforschungen des Controllers, erst recht aber für etwaige Steuerungsmaßnahmen, ist die nach der Eingriffsschwelle:

Einerseits erhebt das Controlling den Anspruch, Entwicklungen beeinflussen zu können und, in Abgrenzung zu einem hergebrachten Rechnungsprüfungssystem, nicht nur rückwärtsgewandt nachvollziehen zu müssen; deshalb müßte es schon auf geringfügige Abweichungen jedenfalls mit weiterer Sachverhaltsaufklärung reagieren. Andererseits ist das Controlling nur Teil eines NSM, das auf Dezentralisierung setzt; deshalb wird es - im übrigen schon aus Gründen der eigenen Arbeitskapazität der Controllingstelle - nicht jede Abweichung zum Anlaß für in der kontrollierten Einheit spürbare Maßnahmen nehmen können, da sonst eine Übersteuerung und Demotivation der dort Tätigen droht.

cc) Steuerung

aaa) Einleitung

Hält die das Controlling ausübende Stelle aufgrund der Abweichungsanalyse Maßnahmen für erforderlich, geht der Controllingprozeß formal in die Phase der Steuerung über<sup>95</sup>.

Von besonderem Interesse sind hier die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den unmittelbar budgetdisponierenden, produzierenden Einheiten, d.h. gegenüber den Spruchkörpern. Die Steuerung des

---

<sup>95</sup> Idealtypisch setzt die Steuerung nicht erst - reaktiv - dann ein, wenn die Kontrollinstrumente Handlungsbedarf signalisieren, sondern sie beginnt - proaktiv - weit vorher. Bereits die Einrichtung des Controlling-Systems hat verhaltenslenkende Wirkung (vgl. dazu u.).

Gesamtgerichts hingegen durch die Justizbehörde dürfte - wenn erst dieses spezifische Problem der Steuerung von Rechtsprechungsorganen gelöst ist - gegenüber der Steuerung einer sonstigen nachgeordneten Behörde kaum Besonderheiten aufwerfen.

Die Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den budgetierten Spruchkörpern unterscheiden sich teilweise von denen bei Budgetierung nur des Gesamtgerichts, eben weil das Budget formal als Steuerungsmittel entfällt. Beiden Varianten gemeinsam ist jedoch, daß in Anwendung des Modells für die Steuerung eine ganze Reihe von Instrumenten unterschiedlicher Direktheit und unterschiedlicher Eingriffsintensität zur Verfügung steht.

EXKURS: Wer steuert?

Zunächst wäre allerdings die Frage nach den Akteuren, d.h. den Steuernden, zu klären, die sich hier in aller Deutlichkeit stellt - während die bisher dargestellte Datensammlung und -auswertung dem ersten Anschein nach noch steuerungsneutral sein mag.

Schon in dem Verhältnis zwischen der Justizbehörde und dem Gesamtgericht bedarf der Erörterung, wer auf seiten des Gerichts - das eben nicht nur eine hierarchische Verwaltungseinheit, sondern auch die Zusammenfassung zahlreicher Rechtsprechungsorgane ist - als Vertreter, Verhandlungspartner und gegebenenfalls Weisungsempfänger auftreten kann. Das gilt erst recht für die Einflußnahme "der Gerichtsleitung" auf einzelne Spruchkörper bzw. Richter.

Hierzu bieten sich je nach Prämissen sehr unterschiedliche Antworten an:

Die im Sinne des NSM optimale, weil organisatorisch einfachste Lösung wäre der Gerichtspräsident als Gesteuerter und Steuernder - hierzu müßte unterstellt werden, er könne "seine" Verpflichtungen aus der Leistungsvereinbarung gegenüber den ihm nachgeordneten Einheiten durchsetzen bzw. dort auf andere Weise umfassend steuernd wirken.

Näher an der Rechtslage - deren Prüfung und Darstellung im einzelnen erst im folgenden Abschnitt ansteht - orientiert, müßte das Modell Rücksicht nehmen auf die weisungsfreien Bereiche bzw. die gesetzliche Kompetenzverteilung:

Der Gerichtspräsident ist nach § 38 VwGO zuständig für die Dienstaufsicht über die Richter, Angestellten und Beamten; er hat gegenüber den Angestellten und Beamten des Gerichts ein Weisungsrecht. Zur Steuerung der Richter stehen ihm nur die Mittel der durch die richterliche Unabhängigkeit bzw. § 26 DRiG stark eingeschränkten Dienstaufsicht zur Verfügung.

Der wesentliche Zugriff auf die Ressource Personal - direkt auf die Richter, indirekt auf die ihnen zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellenden nicht-richterli-

chen Arbeitskräfte - steht dagegen bei rechtsförmiger Gerichtsorganisation dem Präsidium zu. Denn nach § 21e Abs. 1 GVG ist diesem die Geschäftsverteilung (und die Entscheidung über die Besetzung der Spruchkörper) vorbehalten, was bedeutet, daß es die Aufgabe und Kompetenz des Präsidiums ist zu entscheiden, wie die Mitglieder des Gerichts (entsprechend ihren Stärken und Schwächen) gezielt eingesetzt werden und wie auf Veränderungen der Eingänge und Bestände ggfls. reagiert, d.h. gesteuert werden muß. Dabei fehlt es dem Präsidium wiederum an dem Instrumentarium der Dienstaufsicht.

Innerhalb des Spruchkörpers schließlich ist die Geschäftsverteilung (nach § 21g Abs. 1 GVG i.V.m. § 4 VwGO) Sache des Vorsitzenden.

Für das vorliegende Szenario wird jedoch als Grundannahme zunächst die Steuerung allein durch den Präsidenten unterstellt, da dies dem für die hierarchische Verwaltung entwickelten NSM näherkommt, d.h. sich bei der Umsetzung des NSM immer zuerst aufdrängen wird<sup>96</sup>.

#### bbb) Informelle Steuerung

##### (1) Strukturelle, latente Steuerung

Wie bereits angedeutet, braucht Steuerung - d.h. Verhaltenslenkung -, um wirksam zu sein, nicht bewußt gemacht zu werden und braucht auch nicht förmlich als solche bzw. als Anweisung ausgegeben zu werden.

Entscheidende Steuerungswirkungen bezieht das NSM bereits aus seinen Strukturen, d.h. ohne förmliche Steuerungsmaßnahmen. Der Ansatz könnte als "strukturelle Steuerung zur Selbststeuerung" bezeichnet werden.

Dies wird besonders anhand der Spruchkörperbudgetierung deutlich: Die Mitglieder des Spruchkörpers werden schon durch die Aktivierung ihres Eigeninteresses, insbesondere bei Aussicht auf Vorteile aus etwaiger freier Verwendbarkeit von Budgetresten oder aus einem sonstigen Anreizsystem oder aber auf mögliche budgetäre Sanktionen bei Budgetdeckelung, dahin gesteuert, die Einhaltung der mit der Leistungsvereinbarung vorgegebenen Ziele zu ihrer eigenen Sache zu machen und dementsprechend zu überwachen.

##### (2) Steuerung durch Datenerhebung

Auch die Datenerhebung im Rahmen des Controlling hat als solche schon Steuerungswirkung<sup>97</sup>. Sie setzt Standards (und setzt diese

---

<sup>96</sup> Dementsprechend wird die Managementkompetenz des Präsidiums in den erkennbaren Ansätzen zur Umsetzung des NSM auf Gerichte auch nahezu vollständig übergegangen (vgl. Eifert, a.a.O. (Fn. 5); Bericht der länderübergreifenden Arbeitsgruppe "Neues Haushaltswesen" i.d. Fassung vom 30. 3. 1998 und "Handbuch zum Controlling der Justiz" der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1. 7. 1998).

<sup>97</sup> vgl. Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz - Kommentar, 5. Aufl. 1995,

gleichzeitig durch), indem sie nur nach bestimmten Dingen fragt: **Das, wonach gefragt wird, ist relevant; das, wonach nicht gefragt wird, wird unwichtig.** Der Hinweis des Befragten auf etwas, was nicht gefragt ist, paßt nicht in das - auf Aggregierung der Daten angelegte - System und wirkt störend. Wird beispielsweise die Zahl der Sitzungen mit Protokollführer erhoben, so wird der Steuerungsimpuls spürbar, hiervon Abstand zu nehmen.

Die Datenerhebung insgesamt ruft zudem die eingegangene Leistungsverpflichtung ständig in das Bewußtsein; dem Betroffenen wird mit jeder Frage im Rahmen des Berichtswesens deutlich gemacht, daß die Leistungsvereinbarung fortgilt, verbindlich und einzuhalten ist.

ccc) Aktive Steuerung

Hinsichtlich der "aktiven", sichtbaren Steuerung, d.h. der Verhaltenslenkung durch einzelne Maßnahmen, stehen unterschiedlich deutliche und intensive Einwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Das NSM erweitert hier das Steuerungsinstrumentarium gegenüber der herkömmlichen Dienstaufsicht.

(1) Allgemeine Bewußtseinsbildung

Auf einer ersten Stufe dürften die allgemeinen Hinweise, d.h. nicht personenbezogenen Maßnahmen zur Bewußtseinsbildung zusammenzufassen sein.

Denkbar sind hier an alle Richter adressierte Hinweise, etwa auf die Notwendigkeit eines Sparbeitrages der Gerichte, auf eine (unter dem Gesichtspunkt der Effizienz) zu bevorzugende Weise der Techniknutzung, auf allgemeine sonstige Sparmöglichkeiten, allgemein auf Möglichkeiten der Verfahrensgestaltung

(häufigere Entscheidungen per Gerichtsbescheid, weil kostengünstiger; mehr Sachen auf einen Termin zur intensiveren Nutzung von Räumen und ehrenamtlichen Richtern sowie ggf. von Dolmetschern; Verschlankung des vorbereitenden Verfahrens, Möglichkeiten der Absprachen mit Beteiligten),

oder darauf, welche Auswirkungen unwirtschaftliches Verhalten eines einzelnen für die restlichen Mitglieder des Gerichts hat. Für die Bewußtseinsbildung wirksam ist auch die Information darüber, welche Daten hinsichtlich der richterlichen Tätigkeit das besondere Interesse der Gerichtsleitung finden.

Mit dem "Benchmarking", dem Leistungsvergleich mit anderen Produktionseinheiten, bietet das NSM schließlich noch ein besonderes Instrument, um die gesetzten Standards zu etablieren. Damit werden die Betroffenen in das System hineingelenkt, nämlich beispielsweise vor die Frage gestellt, wie sie Abweichungen von den Standards bzw. "schlechtere Werte" als "die Konkurrenz" erklären kann - oder aber durch die Feststellung in der Akzeptanz der Standards bestärkt, daß man sie besser als andere erfülle, d.h.

---

§ 26, Rdnr. 5: "Bereits die Tatsache, daß beobachtet wird, hält zur Pflichterfüllung an, ohne daß es immer eines Tätigwerdens des Aufsichtsorgans bedarf."

erfolgreich sei. Von der Frage nach der Verbindlichkeit und Berechtigung dieser Standards wird so abgelenkt.

(2) Individualisierte Bewußtseinsbildung, soziale Kontrolle  
Die Maßnahmen der nächsten Stufe dienen dazu, gezielt einzelne Gerichtsmitglieder zu erreichen, d.h. die Bewußtseinsbildung zu individualisieren.

Hier ist zunächst das von der Gerichtsleitung zu führende "informelle" Mitarbeitergespräch anzusiedeln, in dem mit individuellem Zuschnitt - ggfls. aus einem bestimmten Anlaß - auf Möglichkeiten effizienteren Arbeitens hingewiesen wird.

Die eigentlich maßgebliche neue Möglichkeit des NSM liegt jedoch in der Aktivierung der (informellen) sozialen Kontrolle oder auch "kollegialischen Selbststeuerung"; sie wird zu einem zentralen Element der Steuerung.

Gerade hierzu ist zu betonen, daß es sich insoweit nicht um Spekulation, sondern um die Intention des Modells sowie um die Extrapolation längst angelegter Verhaltensmuster handelt. So legen die Verfechter des NSM für die Justiz ihren Ansatz auch ausdrücklich auf diese Auswirkungen an; besonders deutlich sind insoweit die Ausführungen des ehemaligen Justizsenators Prof. Dr. Hoffmann-Riem<sup>98</sup>:

"Das Projekt JUSTIZ 2000 war und ist der Versuch, stärker als bisher auf Autonomie zu vertrauen, allerdings auch Stimuli einer abgesicherten Rückbindung an das Gemeinwohl vorzusehen. ...In einer rechtsstaatlichen Demokratie kann dies aber nur eine Selbstregulierung sein, die nicht anomisch aus dem Ruder läuft, sondern die an die Ziele rückgebunden ist, denen die Selbstregulierung dient ... Insofern kann Selbstregulierung nicht allein auf den guten Willen der Betroffenen bauen. ... Deshalb wird allenthalben eine **regulierte Selbstregulierung** gefordert, darunter eine strukturelle Absicherung der Funktionsfähigkeit auch dann, wenn Einzelne persönlich versagen sollten. Das neue Steuerungsmodell und ebenso die Teilelemente des Konzepts "Justiz 2000" sind auf die Einrichtung solcher Strukturen ausgerichtet. **Sie sollen insbesondere die interne kollegiale Steuerung verbessern**, so durch mehr Transparenz - auch Kostentransparenz -, aber auch durch Verdeutlichung der gemeinsamen Verantwortung und durch das Angebot der Teilhabe an Vorteilen aus Optimierungsgewinnen. **Die von mir nur als Beispiel erwähnten, richterlich so nachhaltig bekämpften dienstaufsichtlichen Interventionen von Gerichtspräsidenten werden in dem Maße überflüssig, wie Formen individueller und kollegialischer Steuerung das Zusammenspiel von Autonomie und Verantwortung in allen Bereichen absichern**, bis hin zum Ausbau der

---

<sup>98</sup> bei der Verleihung des Emil-von-Sauer-Preises durch den Hamburgischen Anwaltverein am 24.04.1998, schriftliche Fassung, S. 12 ff.

Möglichkeiten zügigen Entscheidens unter optimaler Nutzung verfügbarer Sitzungssäle auch zu persönlich ungelegenen Sitzungszeiten..."

Diesem Ansatz ist zuzugeben, daß seine Wirksamkeitsvermutung viel für sich hat; in der Tat hat die Einwirkung auf den einzelnen Richter gerade auf dem Wege über die Justizorganisation und über die Kollegenschaft bzw. über die "Gerichtskultur" einige Aussicht auf Erfolg. Dahin deuten jedenfalls die Erkenntnisse der Soziologie der Richterschaft, deren Befund - seinerzeit noch zu der Frage, inwieweit die Herkunft und Sozialisierung des Richters die Inhalte seiner Rechtsprechung beeinflußt - darauf hinausläuft,

"...daß das **Selbstverständnis** der Richter, das als unmittelbare Quelle für ihren Urteilsstil anzusehen wäre, eher **von Faktoren der Justizorganisation, von ihrer Stellung in der Gerichtshierarchie, von Leistungs- und Beurteilungskriterien sowie von Karriereaussichten und -wünschen** beeinflußt wird als von ihrem soziokulturellen Hintergrund oder ihrem Ausbildungsweg..."<sup>99</sup>

Diese **soziale Kontrolle** kann dadurch aktiviert werden, daß die Gerichtsleitung zusätzlich zu den bewußtseinsbildenden Maßnahmen noch eine entsprechende Transparenz für die Kollegenschaft herstellt. Hierzu braucht nur das gesammelte Datenmaterial (über die Erledigungen, die Techniknutzung, die Inanspruchnahme des nicht-richterlichen Bereichs, die Arbeitszeiten etc.) jeweils mit der Angabe des Einzel-Ist-Wertes, des Durchschnitts-Ist-Wertes sowie des Sollwertes allgemein zugänglich gemacht zu werden.

Das hat zur Folge, daß die statistischen Größen als öffentliche Standards noch zusätzliche bewußtseinsbildende Kraft entfalten, vor allem aber, daß ein Anstoß und Stoff gegeben wird für Gespräche mit Kollegen. Diese haben üblicherweise erst Dritte zum Gegenstand; entwickelt sich bezüglich bestimmter Dritter eine Gruppenmeinung, werden diese "unproduktiven" Kollegen dann auch direkt angesprochen, um auf ihr Verhalten einzuwirken. Die "produktiveren" Richter sind zwar<sup>100</sup> gehindert, durch spontane und vorübergehende eigene Arbeitsleistung in dem Spruchkörper dessen Produktivität zu erhöhen; sie werden aber den dortigen Kollegen aufgrund eigener Beobachtung oder Einschätzung Hinweise zu einer effizienteren Arbeitsweise geben

z.B. Änderung des Verständnisses des Untersuchungsgrundsatzes, Hinweis auf geringe Anwesenheitszeiten, auf überflüssige Aktivitäten in der Anwesenheitszeit

die "Unkollegialität" des Verhaltens rügen und mit einer weiteren Verringerung des Sozialprestiges innerhalb der Kollegenschaft drohen können.

---

<sup>99</sup> Th. Raiser, Rechtssoziologie, 1987, S. 165

<sup>100</sup> anders als in den Niederlanden, wo dies die Praxis und in Abwesenheit des Prinzips des gesetzlichen Richters üblich und auch zulässig ist.

Diese Einwirkung durch Kollegen, die notwendig informell ist und außerhalb des Instrumentariums der Dienstaufsicht erfolgt, gewinnt gegenüber der alten Gerichtsstruktur deshalb eine ganz neue Dynamik und Intensität, weil das **Eigeninteresse** der Kollegen über das Medium "Geld" angesprochen ist: Der Kollege, der durch zu geringe Erledigungen seinen Finanzierungsbeitrag für das Gesamtgericht nicht erbringt, schadet allen direkt - zwar nicht auf der Ebene des Gehaltes, aber in allen Bereichen, in denen Leistungen noch abgebaut werden können. Das ist u.a. der Fall für die Ausstattung mit nicht-richterlicher Arbeitskraft, da es für die Funktionsfähigkeit einer Geschäftsstelle, für die Anwesenheitsdauer eines Eildienstes, für die Bearbeitungsdauer von Schreibaarbeiten, für das Funktionieren des Aktentransportes keine klaren Grenzwerte gibt.

Die "Gemeinschaftsschädlichkeit" von aus dem Budgetrahmen ausbrechenden Kollegen müßte noch schwerwiegender im Fall der Spruchkörperbudgetierung empfunden werden:

Die unterjährige, erst recht die auch am Budgetjahresende noch bestehende Budgetverfehlung - durch zu geringe Leistung oder zu hohen Mittelverbrauch - wirkt sich nicht nur nachteilig auf der Gesamtgerichtsebene aus, sondern wird über die Spruchkörperbudgetierung des Folgejahres in die einzelnen Spruchkörper durchgereicht, nämlich in deren Budgets in Form von Kürzungen abgebildet.

Die Belastung auf der Gesamtgerichtsebene folgt daraus, daß das Gericht durch die mangelnde Produktivität einzelner Spruchkörper auch seine Gesamtleistungsverpflichtung nicht erfüllt hat, aber die entsprechenden Mittel "unverdient" ausgegeben hat. Dies wird dem Gesamtbudget für das Folgejahr belastet, was dazu führt, daß die Verteilungsmasse zunächst für alle Spruchkörper so verkleinert wird, daß die Fallpauschalen nicht gedeckt sind. Wird dieser Fehlbetrag nicht allein auf den sein Budget verfehlenden Spruchkörper abgewälzt - weil er zu leistungsschwach ist, um, was erforderlich wäre, nicht nur die Norm der Fallkostenpauschale zu erreichen, sondern zu unterbieten - so müssen auch die anderen Spruchkörper mit einer geringeren Zuweisung auskommen, was es ihnen erschwert, frei verfügbare Mittel, welche den Anreiz bilden, zu erwirtschaften.

### (3) Direkte Eingriffe

Erst auf der letzten Stufe sind direkte Eingriffe und Sanktionen erforderlich, wobei diese zunächst auch noch informell erfolgen können:

Alle "Grau"bereiche der Vorteilsgewährung können hier aktiviert werden; wer sich wenig kooperativ zeigt in den Bemühungen um die Effizienzsteigerungen muß jedenfalls das Ausbleiben von solchen Vorteilen gewärtigen, auf deren Gewährung - in einem System der Mangelbewirtschaftung, bei bloßen Teilhaberechten oder unbestimm-

ten Ausstattungsregeln, bei intransparenter Versorgungslage - kein klarer Anspruch besteht.

Dies betrifft beispielsweise die Zuteilung von Arbeitsmitteln (Umfang und Stand der Technik der Ausstattung z.B. bzgl. Telefon, Diktiergerät, Computer, Drucker), Büro (Raumlage, sowie -größe, -ausstattung und -instandhaltung), Handapparat (Gesetzestexte, Kommentare, Periodika, Informationsangebot, Umläufe, Zugänglichkeit von Bibliothek und Kopiermöglichkeiten) und Mitarbeitern (Zuordnung zu "guter" oder "schlechter" Geschäftsstelle) sowie die sonstige Verfügbarkeit von Hilfsmitteln (Raumvergabe für mündliche Verhandlungen, Eildienstzugriff, Aktentransport)

Möglich sind weiter Anpassungen der (peripheren) Dienstpflichten und der Arbeitsbedingungen. In Betracht kommt etwa die Ausweitung der Berichtspflichten der betroffenen Einheit, etwa auf kürzere Intervalle, aber auch auf noch weitere Daten. Denkbar sind auch die Entlastung um an sich nach der Leistungsvereinbarung geschuldete Tätigkeiten (z.B. Referendarausbildung), u.U. auch um Teilbereiche der Rechtsprechung (hilfreich nur bei niedrig dotierten, tatsächlich aber arbeitsintensiven Verfahrenstypen) oder um sonstige Anforderungen (z.B. Absenkung der Qualitätsanforderungen). Denkbar ist auch die budgetwirksame oder aus dem Vorbehaltsbudget finanzierte Überlassung einer weiteren Arbeitskraft.

In das System - das die umfassende Definitionsmacht über das Produkt voraussetzt (vgl. o.) - paßt es weiterhin, auch insoweit durch eine Planänderung zu steuern. So könnten beispielsweise in dem Fall, in dem die Qualitätsanforderungen in die Produktdefinition aufgenommen sind, durch Absenkung eben dieser Qualitätsanforderungen die "Produktionsbedingungen" erleichtert werden.

In dem System des NSM als selbstverständlich mitgedacht ist schließlich die Möglichkeit, die nachgeordnete budgetierte Einheit ggfls. auch konkret und einzelfallbezogen anzuweisen - eine andere Lösung ist beispielsweise schon für den Fall, daß eine Einheit oder ein Mitarbeiter mit der angesonnenen Leistungsvereinbarung nicht einverstanden ist und diese nicht abschließen will, nicht erkennbar.

Systemgerecht wäre es von daher, die Befolgung aller systemnotwendigen Bestimmungen, namentlich der jeweiligen Leistungsvereinbarungen, zu Dienstpflichten auch der Richter zu erheben und deren Erfüllung gegebenenfalls durch Einzelanweisungen zu sichern. Verlässlich umfassende Steuerung ist erst dann erreicht, wenn gegebenenfalls dem einzelnen Richter für einen einzelnen Fall eine bestimmte Dauer und Form der Fallbearbeitung vorgegeben werden kann.

#### (4) Maßnahmen der (herkömmlichen) Dienstaufsicht

Das bislang skizzierte Steuerungssystem braucht das herkömmliche Instrumentarium der Dienstaufsicht nicht zu ersetzen, sondern überlagert es.

So wurde schon bislang der Dienstaufsicht auch über Richter eine **Beobachtungsfunktion** zuerkannt. Diese Beobachtungsfunktion bildet auch jetzt schon den Anknüpfungspunkt für Berichtspflichten. Hier würde sie freilich wesentlich ausgebaut, da die Dichte und Häufigkeit der Datenerhebung entscheidend zunehmen müßte: es würden viel mehr und viel häufiger Daten erhoben. Dem korrespondiert die Beschleunigung und Intensivierung der Datenverarbeitung durch Einsatz von EDV mit dem Ziel, die Daten unter vielerlei Aspekten zu verknüpfen und handlungs-, d.h. einwirkungsorientiert Informationen zu gewinnen.

Auch die förmlichen Mittel des Vorhalts und der Ermahnung (**Berichtigungsfunktion**) werden von dem dargestellten System aufgegriffen. Die erhebliche Ausweitung liegt darin, daß die Richter bei Verbindlichkeit der Leistungsvereinbarungen bzw. Budget- und Produktionsvorgaben mit einem wesentlich dichteren Netz von Dienstpflichten überzogen würden und daß das System auch auf die konkrete Fallbearbeitung bezogene Anregungen (sogar Anweisungen) vorsieht.

Schließlich fügen sich die gleichsam den Annex der förmlichen Dienstaufsicht bildenden herkömmlichen Steuerungsmittel der Beurteilung und der "Beförderungsauswahl" ohne weiteres in das neue Steuerungssystem ein, da sie praktisch zur Durchsetzung eines jeden Ziels eingesetzt werden können. Hier könnte es noch nicht einmal erforderlich sein, die gewünschten Verhaltensweisen förmlich als Dienstpflichten zu definieren, da der dienstliche Bezug ausreichen dürfte. Wird schon derzeit mehr oder minder deutlich und absolut "Verwaltungserfahrung" bei Richterbeförderungen vorausgesetzt, so gilt dies erst recht im Rahmen des NSM, das die eigentliche "Produktion" (die Rechtsprechung) enger mit ihren Rahmenbedingungen (Organisation, Verwaltung) verknüpft. Für die Zwecke des NSM müssen gute Beurteilungen und Beförderungschancen also von dem Erfolg der Budgetbewirtschaftung bzw. der vollständigen Erfüllung der Leistungsvereinbarungen abhängig gemacht werden.

### 3. Zusammenfassung / Auswirkungen

Die Anwendung des NSM auf das Verwaltungsgericht hat das Ziel und das Potential, sich erheblich auf die richterliche Arbeit auszuwirken<sup>101</sup>.

Es ist nämlich das erklärte Ziel des NSM, die Mittelverwendung nicht nur so transparent zu machen, daß die Politik gleichsam wie auf einem Monitor jederzeit den Stand und die Bedingungen der Produktion ablesen kann, sondern daß ihr bzw. vorgesetzten Behör-

---

<sup>101</sup>Die sonstigen Auswirkungen, etwa auf die verschiedenen Organe des Gerichts, insbesondere den Präsidenten und das Präsidium, werden unter C. II. 4. erörtert.

den eine jederzeitige und praktisch gegebenenfalls auch unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf die Tätigkeit der Amtswalter ermöglicht wird. Hierzu dienen die Kernelemente des NSM - Produkt, Leistungsvereinbarung, Budget, Dezentralisierung bzw. AKV-Prinzip, Controlling -, die ein System prägen, das auf ein Eigeninteresse an der Zielerreichung, begleitet durch institutionelle und soziale Kontrolle, setzt.

Die Auswirkungen dieses Systems sind in gewissem Grade abhängig von seiner Regelungstiefe; insoweit dürfte zu differenzieren sein nach dem Umfang der Budgetierung bzw. Leistungsvereinbarung, an dem sich das Controlling jeweils auszurichten hätte. Eine Differenzierung zwischen der Spruchkörperbudgetierung und der Budgetierung nur des Gesamtgerichts erübrigt sich dabei, denn über das "Schattenbudget" läuft die Gesamtgerichtsbudgetierung im wesentlichen auf dieselben Einwirkungen auf die Richter hinaus.

#### a) Kostenbudgetierung ohne Auslagen in Rechtssachen

Auch wenn nur die Kosten des Gerichts - und zwar mit der Ausnahme der sogenannten "Auslagen in Rechtssachen" (unmittelbar verfahrensbezogene Kosten) - budgetiert sind, entwickelt der Richter ein Eigeninteresse an einer schnellen, wenig arbeitsaufwendigen Verfahrenserledigung. Denn er will seine Leistungsvereinbarung einhalten: Erst mit der Verfahrenserledigung steht ihm die für dieses Verfahren bestimmte Fallkostenpauschale zu. Die Fallkostenpauschalen sind seine einzige Möglichkeit, die budgetierten Gesamtkosten des Spruchkörpers zu "erwirtschaften"; jede Erledigung bringt ihn diesem Ziel näher. Je schneller eine Erledigung dabei erreicht wird - d.h. je geringer der Einsatz richterlicher Arbeitszeit ist -, desto besser sind seine Aussichten, auch die restlichen noch erforderlichen Erledigungszahlen zu erreichen.

Die Verbindlichkeit des Erledigungssolls schränkt dabei die bisherigen Handlungsoptionen des Richters ein: Während ihm bislang die Konstanthaltung seines Arbeitseinsatzes dadurch möglich war, daß er die (sachlich vor sich selbst zu begründende) Wahl hatte zwischen "mehr Erledigungen, dafür weniger Arbeitszeit pro Fall" und "mehr Arbeitszeit pro Fall, dafür weniger Erledigungen" kann er nunmehr, bei erhöhter und verbindlicher Erledigungserwartung, nur noch wählen zwischen "absolut mehr Arbeitszeit" und "relativ weniger Arbeitszeit pro Fall". Der Richter, der nach seinen eigenen Qualitätsanforderungen einen hohen Zeiteinsatz je Fall für erforderlich hält, würde diesen Arbeitsstil also mit dem Einsatz seiner "Freizeit" zu ermöglichen haben.

Dieses verstärkte Eigeninteresse des Richters an der Erledigung wird bestärkt durch das gleichlaufende Interesse der Kollegenschaft und der Gerichtsleitung, die nur in dem Fall, in dem der Richter sein Soll an Erledigungen erbringt, freigehalten bleiben von der Inanspruchnahme **ihrer** restlichen Mittel (Vorbehaltbudget, erwirtschafteter Überschuß). Von dieser Seite

droht andernfalls, wenn sie "ihr Geld hergeben" müßte, soziale Kontrolle und Intervention - das ist die neue, wirksamere "regulierte Selbstregulierung" (vgl. o.).

Gegenüber der bisherigen Situation hätte diese Reaktion eine neue Qualität:

Wenn bislang ein Spruchkörper "langsamer" arbeitet als andere, wird dies zwar dank der im Gericht verbreiteten monatlichen Kammerstatistik auch auf Zahlen reduziert und der Kollegenschaft mitgeteilt. Die Kollegen werden hierdurch jedoch erst dann und meist in abgemilderter Form betroffen, wenn der Arbeits"rückstand" der Kammer so erheblich geworden ist, daß im Interesse der Rechtssuchenden eine Neuverteilung vorgenommen werden muß. Das Interesse der Rechtssuchenden an zügiger Erledigung wurde dabei je nach Gesamtbelastung unterschiedlich bewertet; ein "Ausweichen auf die Zeitschiene" wird allgemein bis zu einem nicht exakt bestimmten Maß als zulässige Lösung erachtet. Die neu mit der Sache befaßten Kammern erhalten für die Übernahme der Sachen zumeist Gutschriften, die ihnen unmittelbar den Vorteil einer Entlastung um neue Turnussachen verschaffen.

Kurz: Relativ geringe Erledigungszahlen betreffen die Kollegen allenfalls partiell, mit Verzögerung und höchstens dadurch, daß ihre ohnehin bestehende Arbeitslast noch etwas erhöht wird. Das Verhalten der weniger Erledigungen produzierenden Kammer gilt erst im Falle erkennbarer Untätigkeit als kritikwürdig und nicht mehr adäquat; grundsätzlich wird die **Einschätzungsprärogative** des Spruchkörpers für die ihm angemessen erscheinende Sachbehandlung, insbesondere für die Abwägung zwischen Sorgfalt und Eile, respektiert.

Im System der Spruchkörperbudgetierung würde die Auswirkung "nicht budgetgerechten Verhaltens" auf die Kollegen wesentlich intensiver: Jetzt kann die Leistung des Spruchkörpers und damit seine Gefährdung der Interessen der Kollegenschaft jederzeit mit dem "harten" Faktum des Geldes abgebildet werden; die Zielverfehlung trifft die Kollegen schneller und härter, da sie u.U. noch im laufenden Jahr zu (die Minderleistung exakt ausgleichenden) Solidarleistungen gezwungen werden.

Der Respekt vor der Entscheidungskompetenz der Kollegen über die angemessene Sachbehandlung schwindet, da diesen mit der Standardsetzung durch das neue System eben diese Einschätzungsprärogative streitig gemacht wird; die Entscheidung über Quantität und (ggfls.: Raum für) Qualität hat der Budgetgeber an sich gezogen. Wer sich an diese Norm nicht hält, so die Botschaft des Systems, zeigt "abweichendes", sozialwidriges Verhalten.

Das System läuft vor allem auf eine nachhaltige Beeinflussung der richterlichen Verfahrensführung hinaus, zumal es nahezu ausgeschlossen erscheint, daß durch "großzügige" Kalkulation der angemessenen durchschnittlichen Bearbeitungszeit genügend Raum für nur qualitätsrelevante Tätigkeiten und Verhaltensweisen (Gewährung rechtlichen Gehörs, frühzeitige richterliche Hinweise,

Studium der Rechtslage, Beachtung des Untersuchungsgrundsatzes etc.) gelassen wird.

Die Verbindung von Effizienzorientierung und richterlichem Eigeninteresse wird im übrigen wohl allgemein als sehr wirksam eingeschätzt; besonders deutlich wird dies bei Eifert<sup>102</sup>, der die dadurch begründete **Gefahr der Fehlsteuerung nur auf Erledigungsmengen** allerdings erst in Zusammenhang mit der Einbeziehung auch der Einnahmen benennt:

"Die bei einer Budgetierung prinzipiell mögliche Selbstverwaltung auch der Einnahmen sollte jedenfalls zunächst nicht eingeführt werden. Denn bei dem **dann nochmals** gesteigerten ökonomischen Einfluß erscheint die Absicherung nichtökonomischer Zielwerte sowie eine Akzeptanz in der Öffentlichkeit zumindest erst auf der Grundlage einer nicht von Anbeginn unterstellbaren, sondern erst zu erlernenden reflektierten Einbindung des Effizienzdrucks in das Spannungsfeld normativer Zielwerte hinreichend möglich."

Diese Hoffnung kann schon grundsätzlich nicht geteilt werden. Es liegt geradezu in der Natur wirksam auf Mengenproduktion ausgegerichteter Steuerungssysteme, daß konkurrierende Zielsetzungen wie die Qualität - nichts anderes ist mit den "normativen Zielwerten" gemeint - zurückstehen müssen. Dies ist auch die praktische Erfahrung in der effizienzorientierten US-amerikanischen Justiz<sup>103</sup>.

"So wird etwa in den USA zunehmend beklagt, die nüchterne Justizstatistik gebe lediglich Auskunft über die "Schnelligkeit" der Verfahren, aber keine Antwort auf die Frage nach der "Fairneß" der Verfahren und Entscheidungen, also nach ihrer Qualität. Kurzum: Die Qualität der Justiz droht der "efficiency" geopfert zu werden."<sup>104</sup>

Auch bei einer (selbstkritischen) Betrachtung der Gerichtspraxis kann der u.a. bei Eifert zugrundegelegte (Zweck-)Optimismus, daß nämlich das richterliche Ethos diesem institutionalisierten Druck widerstehen könne, nicht geteilt werden. Schon jetzt, vor Einführung des unmittelbar richterwirksamen Steuerungssystems ist die richterliche Arbeit nachhaltigen, wenn auch nicht so deutlich zielgerichteten Impulsen in Richtung Erledigungsquantität ausgesetzt; schon jetzt sind schwerwiegende Fehlentwicklungen zu beobachten, die mit der normativen Vorstellung von Rechtsprechungstätigkeit kaum mehr zu vereinbaren sind. Denn **schon jetzt** wird schlicht durch die große Zahl der zur Entscheidung anstehenden Fälle, in der ordentlichen Justiz gesteigert durch den Mißbrauch des Pensenschlüssels, **der Konflikt zwischen Menge und Qualität internalisiert, d.h. zu einem Problem allein der einzelnen Spruchrichter gemacht** - mit nachteiligen Folgen für die Qualität.

---

<sup>102</sup> a.a.O. (Fn. 5), S. 85, dort Fn. 27

<sup>103</sup> vgl. für die US-amerikanische Justiz Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz, DRiZ 1993, S. 301 ff.

<sup>104</sup> Glauben, Zwischen Effektivität und Qualität, DRiZ 1991, S. 260, 261

Dieses Problem ist nicht nur justizintern geläufig, sondern wird - trotz der Brisanz - auch offen ausgesprochen. So beschreibt ein Landgerichtspräsident für Teile der ordentlichen Justiz unverblümt die Ergebnisse dieser Fehlsteuerung u.a. wie folgt<sup>105</sup>:

"Denn schlimmer als selbst grobe situationsbedingte Entgleisungen sind die anfänglich fast unmerklichen, aber meist irreversiblen Veränderungen der inneren Einstellung so frustrierter Richter und Staatsanwälte zu ihrem Beruf und ihrer Rechtsprechungsaufgabe. Prozeßverhalten, das zuvor persönlichkeitsfremd und schlechten Tagen vorbehalten war, kann jetzt beinahe zur Manie werden.

Beim Zivilprozeß beispielsweise

- die Suche nach dem "billigsten" Lösungsweg, das Ins-Schema-Pressen und die ungeprüfte Übernahme von anderen erarbeiteter EDV-Programme und sonstiger "Denkprodukte";
- die Glasperlenspiele mit der Schlüssigkeit, und wenn das nichts hilft, die Vergleichsquetsche;
- die hochgeschraubten Substantiierungsanforderungen, verbunden mit der Abstinenz von aufklärenden Hinweisen;
- das rigorose Zurückweisen von Vorbringen, das auch nur entfernt nach Verspätung riecht;
- das Abwürgen und schlichte Übergehen von Beweisbegehren (mag die nächste Instanz sich die Arbeit machen);
- Formalismus in abenteuerlichen Spielarten und Mißbrauch von Instrumenten, die einer sachgerechten Prozeßerledigung zu dienen bestimmt sind."

Ein besonders auffälliges Indiz für die Ökonomisierung des Strafprozesses ist der "Deal", bei dem namentlich anwaltlich "professionell" vertretene Angeklagte dem Gericht die Begrenztheit seiner Ressourcen solange vor Augen führen, bis ein Teil des staatlichen Strafanspruches als Preis für eine rasche Verfahrenserledigung aufgegeben wird<sup>106</sup>. Gerade hieran wird eine weitere Verschärfung der Situation der Gerichte durch die Budgetierung augenfällig: die Verfahrensbeteiligten, die ein eigenes Interesse an einer besonders "schlanken" Verfahrenshandhabung haben, werden mit diesem Interesse durch das neue System unterstützt; die Verhandlungsposition des einen Deal anstrebenden Angeklagten gegenüber dem Gericht wird wesentlich ver-

---

<sup>105</sup> Rudolph, a.a.O. (Fn. 75), S. 8

<sup>106</sup> vgl. u.a. einerseits, den outputfördernden Effekt hervorhebend: Schünemann, 58. DJT 1990, Gutachten, S. 31 ff. - andererseits, auf die Gleichheitswidrigkeit hinweisend: Schmidt-Hieber, Absprachen im Strafprozeß - Rechtsbeugung und Klassenjustiz?, DRiZ 1990, S. 321, 324; kritisch auch: Günter, Kein Handel mit der Gerechtigkeit DRiZ 1992, 230, der insbesondere auf die Gefährdung des öffentlichen Vertrauens in den Rechtsstaat hinweist; vgl. weiter, für den staatsanwaltschaftlichen Bereich auch Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 66), S. 7 f. "Die seit langem beobachtete Selektivität der Strafverfolgung hängt u.a. mit der übermäßigen Überlastung der Strafverfolgungsinstanzen zusammen. ... Die überlasteten Strafverfolgungsinstanzen verfügen über Selektionsmechanismen, die vom Wegsehen bis hin zum unvollständigen Ermitteln führen können und bewirken, daß nur ein Ausschnitt strafbaren Verhaltens ermittelt oder gar zur Anklage gebracht wird. Ermittlungsschwerpunkte werden z.T. am ehesten dort gesetzt, wo es öffentliche Sichtbarkeit und damit öffentlichen Druck gibt ..."

stärkt. Denn nun hat das Gericht nicht mehr die - für den Angeklagten nicht immer leicht berechenbare - Wahl zwischen einer Verlängerung des Prozesses (welcher u.U. eine Entlastung des Spruchkörpers durch das Präsidium erfordert) und dem Deal, sondern sähe sich zu der wesentlich schwierigeren Nachverhandlung seines Budgets gezwungen.

Auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit schließlich hat sich - trotz fehlenden Pensenschlüssels - nicht immun gegen den Mengendruck gezeigt. Dies wird - zurecht - auch öffentlich eingeräumt:

"Den tiefgreifendsten Wandel hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den 80er und 90er Jahren durch die asylrechtlichen Streitigkeiten erfahren. Hierfür ist nicht nur ein Sonderprozeßrecht geschaffen worden, sondern die z. T. dramatischen Eingangszahlen bei den Gerichten sowie die bisher einmaligen politischen Zeitvorgaben haben zwangsweise zu einer in diesen Fällen geänderten Arbeitsweise geführt. Ich möchte dieses Phänomen mit dem Begriff der **Erledigungsmentalität** umschreiben. Natürlich ist gutes Recht auch schnelles Recht. Natürlich sind die Verwaltungsrichter um die zügige Erledigung jedes Rechtsstreits bemüht. Aber nie stand die Erledigung so im Vordergrund aller Überlegungen, nie war der politische Druck auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit so groß, mit der Verfahrensflut fertig werden zu müssen..."<sup>107</sup>

Wie in den zitierten Äußerungen teilweise praktisch beschrieben, teilweise nur angedeutet, wird diesem Druck in der Praxis häufig nachgegeben. Dafür dürfte zunächst die Erwägung der betroffenen Richter ausschlaggebend sein, daß eine Entlastung durch die Justizverwaltung ohnehin nicht zu erwarten sei und daß eine "schnelle Entscheidung" immer noch besser sei als eine mit großer Verzögerung ergehende, besonders, wenn das Vertrauen in die eigene Urteilskraft so groß ist, daß es auf eine sorgfältigere Prüfung wegen ungenügenden "Grenznutzens" nicht anzukommen scheint. Der maßgebliche Umstand, der zur Verfestigung des geschilderten "Erledigungsdenkens" führt, dürfte - darauf aufbauend - darin liegen, daß dieser Arbeitsstil zur Norm wird und sich dadurch selbst stabilisiert. Gerade Richter sind nach ihrer beruflichen Prägung darauf angelegt, die Dinge richtig machen zu wollen - wie auch, recht behalten zu wollen. Haben sie sich einmal in das Erledigungsdenken gefügt und danach gehandelt, so würde es ihnen erhebliche Schwierigkeiten bereiten, dieses System zu kritisieren, da sie dann tagtäglich darin agiert und es damit bestätigt haben.

Fügt sich die Richterschaft vom Ansatz her in das Neue Steuerungsmodell, so besteht im übrigen mittelfristig die Gefahr einer nachhaltigen Veränderung des richterlichen Selbstverständnisses insgesamt. Das Selbstgefühl ist dann nicht mehr von Unabhängigkeit und der Freiheit von Rechenschaftspflichten gegenüber Drit-

---

<sup>107</sup> Versteegen, Vorstellungen und Erwartungen der Verwaltungsrichterinnen und -richter zum künftigen Verwaltungsprozeß und zur internen Rationalisierung der Gerichtsorganisation, BDVR-Rundschreiben 1/1998, S. 3, 9

ten geprägt, sondern durch eine Einbindung in ein System von Vorgaben, Kontrollen und Anreizen, d.h. die Akzeptanz einer Fremdsteuerung. Ist damit schon ein wesentlicher Teil der Weisungsfreiheit - als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung - aufgegeben worden, so ist der Schritt zu einer solchen Orientierung am staatlichen Interesse auch in Sachentscheidungen einzelner Fälle nicht mehr weit.

b) Kostenbudgetierung einschließlich Auslagen in Rechtssachen

Sind auch die unmittelbaren Verfahrenskosten (Zeugen, Dolmetscher, Prozeßkostenhilfe etc.) in das Budget einbezogen, so hat der Richter bei jeder Verfahrenshandlung, die eine solche Kostenposition berührt (Zeugenladung, Dauer der Inanspruchnahme des Dolmetschers etc.), zusätzlich zu ihrer Rechtmäßigkeit auch ihre Auswirkung auf das von ihm zu verantwortende Budget im Blick zu behalten. Er muß sich also auf das Notwendigste an Inanspruchnahme beschränken und die kostenträchtigen "Situationen" intensiv ausschöpfen. Eigene Zweifel an der Tatsachengrundlage und Beweisanträge bringen ihn unter Kostendruck; ein Budgetüberschuß ist umso leichter zu erwirtschaften, je weniger Tatsachenaufklärungsaufwand betrieben wird. Die kostengünstigste Erledigung dürfte regelmäßig in der Klageabweisung wegen Unzulässigkeit liegen.

Dies steigert den oben geschilderten Druck auf die Verfahrensführung nochmals und erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß der Richter nach den dargestellten Auswegen ("Sachverhaltsquetsche, Steigerung der Substantiierungsforderungen" etc.) sucht.

c) Umfassende Budgetierung (einschließlich Einnahmen)

Sind schließlich auch die Einnahmen budgetiert, so ist das Maximum an Eigeninteresse des Spruchkörpers an der Verfahrenshandhabung erreicht, dessen Rechtfertigung namentlich den Verfahrensbeteiligten nicht mehr vermittelbar sein dürfte<sup>108</sup>.

Die maßgebliche weitere Steigerung liegt darin, daß nunmehr auch unmittelbar der Inhalt der Entscheidung das Gericht selbst begünstigen kann. Die Streitwertfestsetzung bzw. die Auswirkung der Erledigungsform (Rücknahmebeschluß, Erledigungsbeschluß, Sachentscheidung) auf die Gerichtskosten wird unmittelbar für das Spruchkörperbudget erheblich.

Daß durch ein solches System in der Folge auch schwierige Fragen des gerichtsinternen Ausgleichs aufgeworfen werden, ist demgegenüber nachrangig. Die Chancenungleichheit zwischen beispielsweise einer mit Bausachen befaßten Kammer und einer solchen, die nur für gerichtskostenfreie Verfahren zuständig ist, ist freilich eklatant.

---

<sup>108</sup> vgl. insoweit nochmals Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 85, Fn. 27

#### 4. Tauglichkeit des Neuen Steuerungsmodells für das Verwaltungsgericht

Das Szenario des NSM am Verwaltungsgericht verdeutlicht das Potential des NSM zu einer grundlegenden Veränderung dieses Rechtsprechungsorgans (vgl. o., 3.), so daß sich die - anschließend (C. II.) zu prüfende - Frage nach den rechtlichen Grenzen stellt. Darüber hinaus wirft es die Frage danach auf, in welchem Umfang die Funktionslogik des für die Verwaltung entwickelten NSM gewahrt bleibt, und zwar sowohl im Falle der möglichst systemgetreuen Einführung (hier) als auch im Fall der Beachtung der festgestellten rechtlichen Grenzen (dazu C. III.)

##### a) Produktbildung

Die Umsetzung des NSM am Verwaltungsgericht reicht noch weiter als die Einführung eines - in dieser Gerichtsbarkeit bislang allseits für nicht sachgerecht bestimmbar erachteten - "Pensenschlüssels", beinhaltet aber mit der Produktpauschalierung sowie dem Zwang, über die Produkte die Kosten zu decken, ein Instrument, das auch die Funktionen des Pensenschlüssels, nämlich die "offizielle" (Personalbedarfsberechnung) wie auch die "inoffizielle" (Leistungsvorgabe für Richter), umfaßt.

##### aa) Pauschalierung

Zu diesem Aspekt sind zunächst die Gründe in Erinnerung zu rufen, aus denen die Einführung eines Pensenschlüssels für die Verwaltungsgerichtsbarkeit als nicht sinnvoll abzulehnen ist.

Insoweit kann Bezug genommen werden auf die Ausführungen in der "Stellungnahme der Vereinigung der Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Personalbedarfsberechnung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit"<sup>109</sup>. Hier heißt es u.a.:

"Ein Pensenschlüsselsystem hat nur dort eine Daseinsberechtigung, wo der durchschnittliche Arbeitsaufwand pro zu bearbeitendem Fall einigermaßen zuverlässig (1) und kontinuierlich über einen Zeitraum von Jahren (2) ermittelt werden kann. Denn nur auf einer solchen Basis ließe sich eine verwertbare Personalbedarfsberechnung, d.h. eine solche, aus der auf gesicherter Grundlage Schlußfolgerungen gezogen werden könnten, erstellen.

Beide Voraussetzungen sind für den richterlichen Dienst der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht gegeben:

(1) Durchschnittsbewertung nicht möglich

Der durchschnittliche Arbeitsaufwand pro zu bearbeitendem Fall läßt sich nicht mit der gebotenen Zuverlässigkeit ermitteln. Die bei den Verwaltungsgerichten ... anhängigen Streitigkeiten sind vom Bearbeitungsaufwand her derart inhomogen, daß jeder Versuch einer seriösen Durchschnittsbewertung erfolglos bleiben muß. Ein derartiger Bewertungsansatz wäre vielleicht noch innerhalb von weitgehend abgeschlossenen Gebieten des besonderen Verwaltungsrechts mit erheblichem Aufkommen an Streitsachen (z.B. Baurecht, Beamtenrecht, Sozial-

---

<sup>109</sup> BDVR-Rundschreiben 6/1994, S. 9 ff.

hilferecht) punktuell denkbar; ein Vergleich solcher Sachgebiete miteinander stößt jedoch bereits auf erhebliche Schwierigkeiten. Vollends unmöglich wird die Ermittlung eines zuverlässigen Ansatzes aber bei der Vielzahl der - von der Fallzahl her - kleineren Gebiete des besonderen Verwaltungsrechts (z.B. Rundfunkrecht, Lastenausgleichsrecht, Wohnungsbauförderungsrecht, ..., Tierschutzrecht, Schwerbehindertenrecht, Atomrecht usw.). Hinter den zahlenmäßig in der Regel nicht sonderlich ins Gewicht fallenden Streitsachen können sich Verfahren mit zeitlich geringerem Bearbeitungsaufwand (z.B. im Rundfunkrecht: wegen Befreiung von der Rundfunkgebühr aus sozialen Gründen ...) verbergen; es werden aber auch immer wieder Streitsachen anhängig, die schon die Arbeitskraft des Berichterstatters Wochen, zuweilen sogar Monate binden (z.B. im Rundfunkrecht: wegen Grundsatzfragen bei der Vergabe von Sendefrequenzen...). ... Auch wenn nicht zu verkennen ist, daß in anderen Gerichtszweigen der Umfang der Verfahren ebenfalls stark differiert, hat sich doch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit - nicht zuletzt zum Leidwesen der Präsidien - immer wieder gezeigt, daß die einzelnen Sachgebiete sich von Zahl und Schwierigkeitsgrad der Streitsachen unkalkulierbar entwickeln. Der Versuch, hier für Klageverfahren und solche des vorläufigen Rechtsschutzes einen einigermaßen zuverlässigen Pensenschlüssel zu finden, muß scheitern, weil das darin enthaltene Willkürelement unverhältnismäßig groß ist. ...

(2) Auch die weitere Voraussetzung für die positive Beurteilung eines Pensenschlüsselsystems im richterlichen Dienst der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nicht gegeben. Es fehlt in diesem Gerichtszweig an der Konstanz der Bewertungsverhältnisse über Jahre hinweg. Jeder Ansatz wäre bereits überholt, bevor er praktiziert werden könnte. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Jahrzehnten ihres Bestehens immer wieder von neuen Großkomplexen "heimgesucht" worden ist. Waren es z.B. in früheren Jahren und Jahrzehnten die Verfahren wegen Kriegsdienstverweigerung, wegen der Hochschulzugangsberechtigung (ZVS und NC), wegen der Volkszählung, wegen landes- oder bundesweit umstrittener Abgaben (z.B. Vergnügungssteuer, Fehlbelegungsabgabe, Kindergartenbeiträge usw.), wird das Bild des Gerichtszweiges nunmehr seit Jahren .... durch die asylgerichtlichen Verfahren ... geprägt. Der durchschnittliche Arbeitsaufwand in Verfahren dieser Art ist derzeit schlechterdings unkalkulierbar, **weil die Verwaltungsgerichte - etwa in den Eilverfahren - zunehmend zwischen der Erwartung des Gesetzgebers nach einer schnellen ("summarischen") Handhabung und den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der Gründlichkeit der Aufklärung (auch in den Eilverfahren !) "aufgerieben" werden.** Hinzu kommt, daß der Bundesgesetzgeber in immer kürzeren Abständen in das Verwaltungsprozeßrecht eingreift, bei der Richterbank fortlaufend experimentiert und auf diese Weise die vorhandenen knappen Personalressourcen ständig umzuverteilen versucht. Daß vor diesem Hintergrund Ansätze für einen Pensenschlüssel nicht seriös ermittelt werden können, dürfte auf der Hand liegen...<sup>110</sup>

Auch allgemein, d.h. über die Spezifika der Verwaltungsgerichtsbarkeit hinaus, ist der Pensenschlüssel kritisch zu betrachten. Die in der Bewertungszahl liegende Vereinheitlichung der Fälle einer Fallgruppe konstituiert die je nach der noch offenen Bandbreite immer deutlichere Erwartung an den Richter, jeden dieser Fälle im wesentlichen gleich zu behandeln; der Sache nach führt dies zum Nachteil des Richters zu einer Umkehr der Darlegungslast

<sup>110</sup> vgl. ergänzend das Schreiben der Vereinigung Bremischer Verwaltungsrichter in BDVR-Rundschreiben 2/1995, S. 42 ff, das insbesondere auf die mit dem Amtsermittlungsgrundsatz verbundenen Schwierigkeiten hinweist

für die Berechtigung einer von dieser Norm abweichenden Fallbearbeitung.

Zudem gilt, daß die Bewertungszahl allenfalls dann überhaupt als "zutreffend" anerkannt werden könnte, wenn die Zahl der zu bewertenden gleichartigen Geschäftsvorfälle so groß wäre, daß sich nach dem Gesetz der großen Zahl ein echter Mittelwert herausbildete<sup>111</sup>. Das darin begründete Problem tritt dann zutage, wenn in der tatsächlichen Anwendung der so ermittelten Pensenzahl nur eine so geringe Fallzahl erreicht und bewertet wird, die diese ausgleichende "Normalverteilung" nicht zuläßt, wenn also beispielsweise von einer Fallgruppe, die 50 verschiedene Konstellationen aufweisen kann, nur 20 Fälle in das zu bewertende Dezernat fallen.

Die dargestellten Einwendungen, vor allem der Hinweis auf die große Spannbreite der Fallkonstellationen sowie der notwendigen und zulässigen Bearbeitungsweisen, gelten auch und erst recht gegenüber der pauschalierenden, standardisierenden Produktbildung. Dieses Problem der ggf. nicht sachgerechten Vereinheitlichung ist in der Praxis auch erkannt - so wurde jedenfalls für die Phase der "Pilotierung" des NSM in Hamburg nach Verwaltungseinheiten gesucht, welche überschaubar sein und einen relativ stabilen Aufgabenbestand haben sollten<sup>112</sup> -, nicht aber gelöst.

bb) Produktbeschreibung, Qualitätsaspekt

Würde der Qualitätsaspekt durch einen "großzügigen" Zeitansatz in der Produktdefinition und der entsprechenden Kostenpauschale berücksichtigt, dann fehlte es an der effizienzoptimierenden Steuerungswirkung. Würde aber über Produktdefinition und -kostenpauschale nur quantitativ orientiert gesteuert, die Qualitätssicherung also allein dem Controlling aufgegeben, so würde mangels Zuteilung von Zeit bzw. Geld für die sorgfältige Verfahrensbehandlung nicht nur kaum Mögliches verlangt, sondern es fehlte auch mangels den Kern der Qualität abbildender Meßmöglichkeiten und Kennzahlen an einem handhabbaren System, das die potentielle Fehlsteuerung auffangen könnte. Die Qualitätssicherung durch einen Quality Circle wäre (ungeachtet ihrer rechtlichen (Un)zulässigkeit) zu aufwendig, also effizienzstörend.

Wenn also die Qualität nicht als Kostenfaktor in die Produktdefinition einbezogen wird, würde sie systemnotwendig schwer gefährdet<sup>113</sup> - was zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Gesamteffizienz der Gerichte führen müßte: Denn mit fehlerhaftem Vorgehen oder fehlerhaften Entscheidungen erreichte Erledigungen sind für die Zielerreichung (materielle Gerechtigkeit, Rechtssi-

<sup>111</sup> vgl. Hückstädt/Lautebach, Die neuen Grundsätze für die Personalbedarfsberechnung der Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte, SchlhA 1976, S. 101

<sup>112</sup> vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft "Erprobung eines neuen Steuerungsmodells in Pilotbereichen" - Bürgerschaftsdrucksache 15/1813 vom 13. 9. 1994, S. 3; dementsprechend ausgewählt wurden drei Einwohnerämter, eine Strafvollzugsanstalt, das Amt für Arbeitsschutz, der Peil- und Vermessungsdienst des Amtes für Strom- und Hafenbau sowie die Landesfeuerwehr- und Rettungsassistentenschule.

<sup>113</sup> Glauben, Zwischen Effektivität und Qualität, DRiZ 1991, S. 260, 261

cherheit, Rechtsfrieden) nicht nur untauglich, sondern schädlich. Jeglicher mit einem solchen Ergebnis betriebene Aufwand wäre Verschwendung.

## b) Budgetierung

### aa) Spruchkörperbudgetierung

Die Budgetbewirtschaftung bringt dem budgetierten Spruchkörper nur sehr geringe Aussicht auf budgetbedingte Vorteile, weil es (bei Ausklammerung der Auslagen in Rechtssachen) praktisch keine variablen Kosten gibt. Überschüsse ließen sich allein dadurch erwirtschaften, daß entweder das Budget falsch bemessen wird, nämlich so, daß es von vornherein die Fix-, insbesondere die Personalkosten überdeckt und dennoch auf eine normale Arbeitsleistung berechnet ist, oder dadurch, daß eine überobligatorische Arbeitsleistung geplant, dotiert und erbracht wird. Beide Möglichkeiten sind wenig praxisnah; die letztgenannte würde auch auf wenig Interesse stoßen, da die dann gegebenenfalls erzielten Vorteile nur im dienstlichen Bereich genutzt werden könnten (besondere Entgelte zur privaten Verwendung wie etwa Leistungszulagen sind nicht vorgesehen).

### bb) Gesamtgerichtsbudgetierung

Bei der Budgetierung nur des Gesamtgerichts bestünde dieselbe Problematik der geringen Verfügungsmasse (aaa); hinzu träte der Systembruch, der darin liegt, daß eine Einheit budgetiert wird, die selbst nicht (Verfahrenserledigungen) produziert (bbb).

### aaa) Schattenbudgets

Das NSM will die Kostenverantwortung und Mittelverwendungsbefugnis dorthin verlagern, wo die Leistung der Verwaltung erstellt wird. Bei der Budgetierung nur des Gesamtgerichts wird aber bezogen auf das wesentliche Produkt, die Verfahrenserledigung, der eigentliche Produzent, der Spruchkörper, gerade nicht erfaßt. Wenn in der gerichtsinternen Umsetzung gerade auf dasjenige Element verzichtet werden soll, an das das Modell zentral seine Wirksamkeitsvermutung knüpft, dann kann insoweit schon nicht mehr von einer Anwendung des NSM gesprochen werden.

Hier bedarf es dann anderer Mittel, um die Kostenverantwortung des Gesamtgerichts auf die einzelnen Spruchkörper umzulegen, da auf der Hand liegt, daß diese als Kostenverursacher von der Effizienzverpflichtung nicht völlig unbehelligt bleiben dürfen, soll nicht die Gerichtsleitung mit der eingegangenen Leistungsverpflichtung vor eine unlösbare Aufgabe gestellt werden. Transmissionsriemen sind dann allein die Mittel des Controlling, d.h. der Steuerung der Spruchkörper, die dann umso effektiver ausgestaltet und intensiver genutzt werden müssen; der Sache nach dürfte dieses Controlling, da es Soll-Werte erfordert, auf die Aufstellung von "**Schattenbudgets**" für die Spruchkörper hinauslaufen, die zwar nicht tatsächlich von den Spruchkörpern bewirtschaftet werden könnten (ihnen also keine Vorteile böten), deren "Einhaltung" aber überwacht würde.

bbb) Fixkosten

Abgesehen davon hinge auch auf der Ebene des Gerichts die Ergiebigkeit der Budgetierung wesentlich von dem Umfang der variablen Kosten bzw. der Möglichkeit der Steuerung (Variabilisierung) der fixen Kosten ab.

Dies wird besonders deutlich erkennbar an der gegenwärtigen Situation des Verwaltungsgerichts Hamburg, nämlich der fallenden Eingangszahlen und Bestände. Sind hier zusätzlich die Fallkostenpauschalen knapp, nämlich auf der Grundlage von Erledigungszahlen kalkuliert, die in Zeiten vergangener Spitzenbelastung vorübergehend erreicht wurden, so wird das Gericht schon mangels Fallzahlen von vornherein absehbar nicht die für eine Deckung der Fixkosten erforderlichen Erledigungen erzielen können.

Ist dies aber nicht möglich und können die Fixkosten nicht, etwa durch Personalabbau, in der Rechnungsperiode gesenkt werden, so müßten dem Gericht außerhalb der Fallkostenpauschale systemwidrig weitere Mittel zugewiesen werden. Diese würden als "unproduktiv" gelten, da sie erkennbar nicht im Zusammenhang mit (konkreten, "vereinbarten") Erledigungen stünden, selbst wenn die dadurch finanzierte Arbeitszeit sinnvoll durch angemessene (u.U. angemessener als bislang) Fallbearbeitung, Weiterbildung o.ä. genutzt würde.

Die gewünschte verfahrenstypbezogene Steuerung über die entsprechende Budgetzuweisung ist zudem immer von einer plangemäßen Entwicklung der Eingänge, d.h. der ausreichenden Zahl der zur Erledigung zur Verfügung stehenden Verfahren abhängig. Hier können sich, je weiter die Differenzierung der Verfahren geht, desto häufiger, auch unterjährig erhebliche Verschiebungen ergeben (z.B. im Ausländer- und Asylrecht durch den Ausbruch eines Bürgerkrieges), die eine Revision der Budgetansätze erfordern.

Der Fall über mehrere Budgetjahre steigender Erledigungserwartungen der politischen Führung (wegen steigender Eingänge) mit entsprechender höherer Budgetausstattung wirft mit besonderer Deutlichkeit die Frage nach dem Grad der mit der Budgetierung verbundenen dezentralen Entscheidungsmacht auf:

In der Systemlogik des NSM liegt es, sämtliche Reaktionsweisen auf diese gesteigerte Produkt"nachfrage" der Dienststelle zu überlassen, da diese - so die Grundannahme des NSM - wegen ihrer Sachnähe als besonders kompetent zu gelten hat. Die Dienststelle muß insbesondere einschätzen können, welche Arbeitsmittel sie benötigt, ob sie die konkret erforderlichen Tätigkeiten besser durch den Einsatz von Technik oder von menschlicher Arbeitskraft bewältigen kann. Dementsprechend müßte auf dieser Ebene über die Auswahl und Einstellung von Personal wie auch über die Auswahl und Beschaffung von EDV-Systemen entschieden werden.

Wegen der periodenübergreifenden Bindungswirkung solcher Entscheidungen, die im Falle der Einsetzbarkeit des Personals bzw. der Sachmittel allein bei dem Verwaltungsgericht (Ernennung zum Richter **am** Verwaltungsgericht) besonders deutlich wird, werden damit jedoch die Interessen der steuernden Einheit (der Justizbe-

hörde) berührt, welche durch jeglichen Zuwachs von Fixkosten ihre Entscheidungsfreiheit über die Mittel für Folgeperioden geschmälert sieht. Da die Justizbehörde nach dem NSM in Budgetfragen gegenüber dem Gericht die entscheidende Stelle ist, wird sie ihr Steuerungsinteresse durchsetzen können und die periodenübergreifende Entscheidung im Zweifel an sich ziehen, jedenfalls aber - ohne über die entsprechende Sachnähe zu verfügen - von ihrer Zustimmung abhängig machen.

Damit ist die Grundannahme des NSM, besonders effizientes Handeln durch die Verlagerung der Kompetenz auf die "produzierende" Stelle zu ermöglichen, in der Praxis nur insoweit umsetzbar - und kann das System nur insoweit rechtfertigen-, als es um die Entscheidung über Sparmaßnahmen, namentlich die Auswahlentscheidung beim Personalabbau geht.

#### cc) Teilbudgetierung

Werden die Bereiche bzw. Kostenarten nur teilweise durch die Budgetierung erfaßt, im übrigen aber am Budget vorbei finanziert, so drohen - nach der eigenen ökonomischen Logik des Systems - unwirtschaftliche Ausweichbewegungen. M. a. W.: "Das, was einen selbst nichts kostet, wird ausgenutzt, um den eigenen Bereich zu schonen."

Würden namentlich die Auslagen in Rechtssachen nicht budgetiert, so kann zu Lasten dieser Kosten der budgetierte Bereich der Arbeitszeit geschont werden, wie z.B. im Asylverfahren eine kostspielige Beweiserhebung zur bequemen Fallerledigung, um schwierige (d.h. richterarbeitszeit- und damit budgetintensive) Rechtsausführungen zu vermeiden, die bei Wahrunterstellung erforderlich gewesen wären.

#### dd) Budgetbemessung / Produktkostenbemessung

Eine wesentliche Herausforderung an die Planung überhaupt und konkret an die Budgetplanung für ein Gericht besteht darin, daß das Gericht nicht nach eigener Entscheidung "Produkte am Markt anbietet", sondern seinen gesetzlichen Auftrag zu erfüllen hat, der darin besteht, die jeweiligen, kaum prognostizierbaren, Verfahrensforderungen der Rechtssuchenden zu erfüllen. Diese Prognoseproblematik ist allenfalls da eingeschränkt, wo das Gericht mit periodenübergreifenden Arbeitsaufträgen (d.h. Verfahren mit das Budgetjahr übersteigender Dauer) befaßt wird. Vor diesem Hintergrund ist eine Budgetzuweisung umso leichter zu handhaben, je pauschaler sie ist. M.a.W.: Je mehr verschiedene Rechtsgebiete und Fallkonstellationen in einem Verfahrenstyp zusammengefaßt sind und je großzügiger der Anteil als besonders zeitintensiv anerkannter Verfahren kalkuliert ist, desto leichter läßt sich trotz unterschiedlichster, im einzelnen ungeplanter Eingänge bzw. Erledigungen das diese umfassende Budgetziel erreichen, da dann innerhalb des weiten Verfahrenstyps ausgeglichen werden kann. Dies steht in einem erheblichen und intern nicht auflösbaren Spannungsverhältnis zu dem Interesse an exakter und sachspezifischer Steuerung; hierzu ist die Produktbudgetierung umso geeig-

neten, je detaillierter das Produkt beschrieben ist, da dann die Unschärfen der Pauschalierung vermindert werden.

Anzumerken ist zu dieser Pauschalierung im übrigen, daß der an die Gerichtstätigkeit angrenzende, tatsächlich privatwirtschaftliche und kundenorientierte Bereich der anwaltlichen Tätigkeit längst von der durch die BRAGO vorgegebenen Pauschalierung der Entgelte abgekommen ist und in aller Regel eine Entgeltform zu vereinbaren trachtet, die der Individualität des Rechtsfalles angemessen ist, nämlich die konkrete stundenweise Abrechnung<sup>114</sup>.

#### ee) Produktkostenbemessung / Kostentransparenz

Ein Zuwachs an Kostentransparenz durch die Budgetierung dürfte im wesentlichen nur in der Phase der Produktpauschalenermittlung und nur für die daran beteiligten Fachleute sowie in Abhängigkeit von dem Differenzierungsgrad der Produkte erzielt werden. Auch dieser Transparenzzuwachs ist nicht begründet in dem Wesen der Budgetierung, sondern wäre auch bei einer von diesem Anlaß unabhängigen Kostenanalyse zu erreichen; daß dabei überhaupt neue Erkenntnisse zu erzielen sein dürften, ist wiederum lediglich auf bisherige Managementdefizite zurückzuführen<sup>115</sup>.

Für an der Festsetzung der Produktpauschale nicht Beteiligte ist die Kostentransparenz davon abhängig, in welchem Umfang die maßgeblichen Willensentscheidungen insbesondere bei der Kostenzuordnung bzw. bei der Zusammenfassung unterschiedlicher Konstellationen sowie der Bildung von Standardwerten und Pauschalen offengelegt werden; freilich dürften auch in diesem Fall nur wenige zu einem kritischen Verständnis dieser Informationen in der Lage sein, so daß die "Akzeptanz" der Pauschalwerte im wesentlichen davon abhängen dürfte, inwieweit sie mit der jeweiligen Interessenlage zu vereinbaren sind.

Diese Akzeptanzfrage stellt sich besonders nach Beginn der Budgetierung, d.h. in der Phase der Budgetbewirtschaftung. Hier entfaltet die Produktpauschale keine weitergehende Transparenzwirkung, da sie als Soll-Wert keinen Aufschluß über die Gründe für eine Budget- bzw. Produktionsunter- oder -überschreitung geben kann. Werden höhere Erledigungszahlen erreicht, als budgetiert, so wird dies bei allgemeinem Spardruck politisch ebenso zu einem Grund für die Herabsetzung der Fallpauschale werden wie in der Situation, daß trotz Mangels an zusätzlichen Mitteln - wegen sonst drohender überlanger Verfahrensdauern - eine Erhöhung der Produktion gewünscht wird. Jeweils wird die Frage aufgeworfen werden, ob die einstmals, bei Einführung der Bud-

<sup>114</sup> Das ist im übrigen "kundenfreundlich": Hiermit erhält zugleich der "Kunde" die Möglichkeit, die Qualität der Fallbearbeitung, die selbstverständlich mit der Dauer der Befassung des Rechtsanwaltes gleichgesetzt wird, über das Entgelt zu steuern.

<sup>115</sup> So soll beispielsweise bei den Vorarbeiten zur Budgetierung der Gerichte in Hamburg deutlich geworden sein, daß die parlamentarische Stellenzuordnung und der tatsächliche Personaleinsatz nicht übereinstimmen - ein schon bislang unhaltbarer, vermeidbarer und von den Gerichten gegenüber der Justizbehörde oft gerügter Zustand.

getierung festgesetzte Pauschale noch zeitgemäß ist bzw. die Erwartung ausgedrückt werden, daß die mit der Übertragung der Budgetverantwortung intendierten dezentralen Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt worden sind, so daß nunmehr eine geringere Pauschale angemessen ist. M.a.W.: Es werden sich auch gegenüber einer budgetierten Dienststelle Rechtfertigungsmuster für eine Verknappung der Mittel herausbilden. Diese Prognose ist abgeleitet aus der Erfahrung der ordentlichen Gerichtsbarkeit mit dem Pensenschlüssel, bei dessen Überschreitung der Dienstherr typischerweise nicht mit einer Personalaufstockung, sondern mit der Frage nach einer Anpassung des Pensums nach oben reagiert.

### c) AKV-Prinzip

Das in dem Konzept der Budgetierung und Dezentralisierung angelegte "AKV"-Prinzip kann in der NSM-Praxis eines budgetierten Gerichtes - von der Entscheidungsmacht der Gerichtsleitung über eine etwaige periodenübergreifende Mittelverwendung abgesehen - allenfalls ganz beschränkte positive Wirkungen entfalten:

#### aa) Auswirkungen auf Richter

Für Richter bringt das AKV-Prinzip **keine positive** Veränderung: der Richterberuf ist längst nach dem AKV-Prinzip ausgestaltet, freilich mit der Einschränkung, daß die belastende Kosten-Verantwortung nicht auferlegt ist. Im übrigen besteht die Einheit von Aufgabe, Entscheidungsmacht und Verantwortung.

Soweit das NSM mit einem Aufgabenzuwachs verbunden wird, d.h. namentlich dem Richter die Personalverantwortlichkeit für die zugeordneten nichtrichterlichen Arbeitskräfte (in Umsetzung des "Team"-Ansatzes) übertragen wird, wird er von seiner eigentlichen, allein von ihm zu bewältigenden Aufgabe der Rechtsprechung abgelenkt.

#### bb) Auswirkungen auf den nicht-richterlichen Bereich

Für den verwaltungsnächsten, den nichtrichterlichen Bereich wiederum wird auch durch das NSM das AKV-Prinzip nicht eingeführt, da er - mit Ausnahme der Rechtspfleger - wie festgestellt nicht als Hauptkostenstelle, d.h. nicht als Träger eines Produktes, sondern nur als nachgeordneter Leistungszulieferer zu betrachten ist und damit keine Produktverantwortung erhält, sondern in der Einzelweisungsbeziehung und mangelnden Kompetenzausstattung verbleibt.

#### cc) Auswirkungen auf die Gerichtsleitung

Ob das in dem System angelegte AKV-Prinzip für die Gerichtsleitung Vorteile bringt, hängt ganz wesentlich von seiner konsequenten Durchführung ab.

Solange für die Gerichtsleitung keine umfassende Steuerung der die eigentliche Produktion bestimmenden Richterschaft eröffnet ist, wird ihr eine Aufgabe (Erbringen einer bestimmten Produktion) übertragen, zu der ihr die entsprechende Kompetenz im Sinne umfassender Entscheidungsmacht fehlt.

Erhebliche Probleme sind zudem angelegt in der Durchführung der Dezentralisierung und in der Ausgestaltung des Controlling: Hier droht den Gerichtsleitungen als Spitzen der Gerichtsverwaltung eine Fülle neuer Aufgaben auferlegt zu werden, was nur unvollständig von einer Kompetenzübertragung begleitet wird. Besonders deutlich wird diese Problematik an den Bereichen der Personalwirtschaft, der IuK-Systeme oder auch der Organisation des nicht-richterlichen Dienstes; zieht die Justizbehörde hier die Auswahlentscheidungen an sich, so zwingt sie die Gerichte, mit Systemen und Personen zu arbeiten, die nach der sachnäheren Einschätzung vor Ort möglicherweise nicht gewollt sind - jedenfalls wird aber die Eigenverantwortung geschwächt und damit das motivatorische Element der Kompetenzübertragung aufgegeben.

#### d) Controlling

Das Controlling ist differenziert nach seinen einzelnen Handlungsabschnitten zu betrachten.

Der Einstieg in den Controlling-Regelkreis, die grundlegende Steuerungsentscheidung, liegt in der Festlegung der Soll-Werte für Produkt und Zahl in Form der Produktdefinition und der Budgetzuweisung. Auf die hiermit verbundenen Probleme (Sachnähe und Praktikabilität des Differenzierungsgrads, Kriterienbildung zur Beschreibung, Planbarkeit des Produktionsanfalles) ist bereits hingewiesen worden.

Der nächste Aspekt des Controlling, die eigentliche Kontrolle in Form der Erhebung von Ist-Daten, ist das Mittel zur Schaffung von Kostentransparenz in der Phase der Budgetbewirtschaftung. Hierzu dient die Erfassung der Finanz- und Leistungsdaten und die Zuordnung dieser Daten zueinander.

Auch hier ist die Transparenz abhängig von der Breite der Daten sowie der Nachvollziehbarkeit (und Richtigkeit) ihrer Verknüpfung und Bewertung. **Beispielsweise müßte laufend die auf die einzelnen Fälle aufgewandte (anteilige) richterliche (und nicht-richterliche) Arbeitszeit erhoben werden**, wenn die Einhaltung der im wesentlichen auf die richterliche Arbeitszeit kalkulierten Fallpauschale (bzw. die Optimierung ihrer Kalkulation) gesichert werden soll, wie es die Aufgabe des Controlling ist.

Auch hier gilt zudem, daß Erläuterungen (etwa von einzelfallspezifischen kostenintensiven Verfahrensnotwendigkeiten), die erst ein zutreffendes Verständnis bloßer Zahlen ermöglichen, typischerweise in der statistischen Aufbereitung verlorengelassen, da sie mangels numerischer Aggregierbarkeit dem Ziel der Datenerhebung, auf wenige Informationen zu verdichtende Umstände abzubilden, zuwiderlaufen. Diese Unvollständigkeit schränkt jedoch den Informationswert auch der erhobenen Daten entscheidend ein, da diese eben kein vollständiges Bild der Lage gewähren.

In Abhängigkeit von der Aussagekraft der Daten steht dann die Möglichkeit, die Ansatzpunkte für den eigentlichen Steuerungsein-

griff exakt zu bestimmen. Je weniger die Komplexität und Spezialität von Problemlagen erfaßt werden können, desto größer ist die Gefahr, daß steuernde Eingriffe unwirksam bleiben oder sogar die Effizienz mindern.

Die Möglichkeiten der Steuerung hängen wesentlich ab von der Akzeptanz und der Verbindlichkeit der Budgets bzw. der Leistungsvereinbarungen. Ein zu knapp bemessenes Budget oder überzogene Pflichten aus der Leistungsvereinbarung sind nicht geeignet, die dann überforderten Mitarbeiter zu optimaler, weitgehend eigenverantwortlicher Arbeitsleistung anzuhalten. Das gilt selbst für den Fall, daß die so konstituierten Anforderungen rechtlich verbindlich wären, da Unmögliches nicht geschuldet wird.

Ein erhebliches Akzeptanzproblem liegt im übrigen notwendig in dem Controllingssystem selbst begründet. Für die bislang weitgehend autonom arbeitenden Richter ist es eine wesentliche Verschlechterung ihrer beruflichen Situation und eine radikale Umgestaltung ihres Berufsbildes, wenn sie durch das Controlling nunmehr mit einem Netz fremddefinierter Soll-Werte sowie engmaschiger Kontrolle, d.h. institutionalisiertem Mißtrauen, überzogen werden.

Für die Budgetierung nur des Gesamtgerichts liegt schließlich eine besondere Herausforderung an das Controlling (jedenfalls gegenüber solchen Richtern, die sich gegenüber dem dargestellten informellen Controlling als unempfindlich erweisen) in dem Systembruch, nämlich darin, daß das spezifische Steuerungsmittel des NSM, die Budgetzuweisung, gegenüber den kostenverursachenden Spruchkörpern nicht gegeben ist.

## **II. Rechtliche Grenzen**

Die dargestellte Anwendung des NSM auf das Verwaltungsgericht trifft auf einige, insbesondere verfassungs- und gerichtsverfassungsrechtliche Grenzen, die nachfolgend skizziert werden sollen. Hierzu ist erneut ins Gedächtnis zu rufen, daß das NSM dazu dient, der politischen Führung (erstmalig) die direkte Einflußnahme auf Art, Umfang und Qualität der Leistungen der ihr nachgeordneten "produzierenden" Einheiten zu ermöglichen. Diese sollen durch Managementmittel wie Produktbildung, Festsetzung von Fallkostenpauschalen, Budgetierung, Abschluß von Leistungsvereinbarungen und Controlling so gesteuert werden, daß jederzeit die Umsetzung des (sich letztlich im Haushaltsbeschluß) äußernden politischen Willens gesichert ist.

## 1. Verfassungsauftrag der Rechtsprechung

### a) Besondere Organe der Rechtsprechung - Gewaltenteilung

Art. 20 Abs. 2 GG:

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Als Mittel der Aufteilung und dadurch Mäßigung der Staatsmacht dient das nach allgemeiner Auffassung in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG angesiedelte Prinzip der Gewaltenteilung. Es rechnet zu den tragenden Prinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes<sup>116</sup>. Sein Inhalt und vor allem seine Tragweite werden deshalb allgemein einerseits in der Unterscheidung der Funktionen der Rechtsetzung, der Vollziehung und der Rechtsprechung, der Zuweisung dieser Funktionen an besondere Gewalten, in dem Verbot, Funktionen wahrzunehmen, die einer anderen Gewalt zugewiesen sind (Gewaltentrennung) und andererseits in der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der Gewalten (Gewaltenbalancierung) gesehen<sup>117</sup>.

Auf diese staatsrechtliche Grundnorm ist zunächst hinzuweisen, um in Erinnerung zu rufen, daß die Gerichte selbstverständlich **nicht** Teil der vollziehenden Gewalt, **sondern** Teil der besonderen Staatsgewalt "Rechtsprechung" sind und daß schon deshalb die Befürworter einer Übertragung des NSM auf die Gerichte die Beweislast dafür tragen, daß die Gerichte nach denselben Prinzipien gesteuert werden können und dürfen, wie dies für die Verwaltung als Teil der vollziehenden Gewalt vertreten wird, und daß nicht umgekehrt die Gerichte nachweisen müssen, daß und inwieweit ihre Besonderheiten einer derartigen Steuerung entgegenstehen.

Die Ausgestaltung der verfassungsmäßigen Grundordnung spricht eindeutig gegen die Zulässigkeit einer solchen Steuerung. Während nämlich Gesetzgebung und Vollziehung vielfältig miteinander verknüpft sind, ist die dritte staatliche Grundfunktion, die Rechtsprechung prinzipiell von den übrigen staatlichen Funktionen gesondert. Während die Regierung als politische Leitungsebene der vollziehenden Gewalt, dem Parlament als gesetzgebender Gewalt verantwortlich ist und gegebenenfalls für die Fehler der ihr nachgeordneten Verwaltung zur Rechenschaft gezogen werden kann, besteht für die Rechtsprechung eine derartige Verantwortlichkeit von Verfassungen wegen nicht. Während der Regierung als politisch verantwortlichem Teil der vollziehenden Gewalt deren Leitung obliegt und die Verwaltung fachliche Aufgaben nach Anweisung oder in eigener Verantwortung unter rechtlich geregelter Aufsicht wahrnimmt, besteht die Aufgabe der Rechtsprechung allein darin,

---

<sup>116</sup> BVerfG, Urt. v. 17.08.1956, BVerfGE 5, 85, 199; Urt. v. 27.04.1959, BVerfGE 9, 268, 279; Beschl. v. 20.06.1967, BVerfGE 22, 106, 111; Urt. v. 15.12.1970, BVerfGE 30, 1, 27 f.; Beschl. v. 10.10.1972, BVerfGE 34, 52, 59

<sup>117</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 1990, § 13, Rdnr. 476

autoritative und damit verbindliche, verselbständigte Entscheidungen in Fällen bestrittenen oder verletzten Rechts in einem besonderen Verfahren zu treffen<sup>118</sup>. Während schließlich die Entscheidungen der vollziehenden Gewalt der Erfüllung der ihr gestellten Sachaufgaben dient, hat die Rechtsprechung primär um des Rechts selbst willen zu entscheiden. Dieser abgehobenen Funktion hat die organisatorische Ausgestaltung der rechtsprechenden Gewalt durch eine strenge Sonderung von den übrigen Gewalten zu entsprechen. Jede organisatorische Verbindung von Gerichten und Organen anderer Gewalten, insbesondere Verwaltungsbehörden, ist verfassungswidrig<sup>119</sup>.

Spricht hiernach viel gegen die Zulässigkeit einer Steuerung der Rechtsprechung<sup>120</sup> durch eine der anderen Gewalten mittels der Instrumentarien des NSM, so darf doch nicht verkannt werden, daß entgegen den geschilderten Forderungen der Verfassung bereits der gegenwärtige Zustand durch eine faktische, nämlich finanzielle Abhängigkeit der Rechtsprechung von der rechtsetzenden und vor allem der vollziehenden Gewalt gekennzeichnet ist. Bereits jetzt werden die Schlüsselentscheidungen über die finanzielle Ausstattung der Gerichte vom Gesetzgeber getroffen; sie werden von den Justizverwaltungen vorbereitet und hierdurch maßgeblich beeinflußt. Letztere haben auch im übrigen schon jetzt ganz maßgeblichen Einfluß auf die Mittelverwendung und vor allem auf die Besetzung der Richterstellen und damit insgesamt Zugriff auf die wesentlichen Bedingungen für Umfang und Qualität der Rechtsprechungstätigkeit.

Während aber die gegenwärtig praktizierte Ausübung des Budgetrechts des Parlaments im Sinne einer Bestimmung von Inhalt, Richtung und Umfang der Tätigkeit aller staatlichen Gewalten<sup>121</sup> und damit auch gegenüber der Rechtsprechung dem gegenwärtigen Verständnis des demokratisch verfaßten Staatswesens entsprechen dürfte, muß bezweifelt werden, ob die gegenwärtig praktizierte Unterordnung der Gerichte auch unter die Exekutive im Einklang mit der Unabhängigkeit der Rechtsprechung und damit zum Grundsatz der Gewaltenteilung steht. Daß sie nicht der einzig denkbare und praktikable Organisationsansatz ist, belegt das Beispiel des Landesrechnungshofes, der nach § 101 LHO nicht etwa gegenüber der Finanzbehörde, sondern gegenüber der Bürgerschaft abrechnet. Eine entsprechende, am Gewaltenteilungsgrundsatz orientierte Privile-

---

<sup>118</sup> Hesse, a.a.O. (Fn 117), § 14, Rdnr. 547f.; vgl. auch Bettermann, Die rechtsprechende Gewalt, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988: Das Handeln des Staates, S. 775 (780)

<sup>119</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.11.1959, BVerfGE 10, 200, 217 f.; Beschl. v. 09.05.1962, BVerfGE 14, 56, 67 f.; Beschl. v. 11.06.1969, BVerfGE 26, 186, 197; Beschl. v. 30.04.1969, BVerfGE 27, 312, 321

<sup>120</sup> Diese Erkenntnis beantwortet indessen noch nicht die Frage, inwieweit die Gerichte als organisatorische Einheiten der rechtsprechenden Gewalt gleichwohl einer derartigen Steuerung zulässigerweise zu unterwerfen sein könnten, wenn nur die Rechtsprechungsfunktion von einer derartigen Steuerung ausgenommen würde.

<sup>121</sup> vgl. Hesse, a.a.O., (Fn. 117), § 15, Rdnr. 589 und 705

gierung nimmt im übrigen § 41 Abs. 1 LHO<sup>122</sup> bei Haushaltssperren vor, welche von der Finanzbehörde nicht gegenüber der Bürgerschaft, dem Landesverfassungsgericht und dem Landesrechnungshof verhängt werden können. Die Ungleichbehandlung der neben (der Bürgerschaft und) dem Landesverfassungsgericht weiteren außerhalb der Exekutive stehenden Gerichte, deren Unabhängigkeit auch Art. 62 HambVerf betont, namentlich der durch die Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) zur Kontrolle der Exekutive berufenen Verwaltungsgerichtsbarkeit, leuchtet nicht ein.

Als Konkretisierung der Gewaltenteilung schränkt im übrigen Art. 19 Abs. 4 GG die Befugnis der Exekutive zum Eingriff in die Rechtsprechungstätigkeit der Verwaltungsgerichte, hier speziell die Freiheit der Budgetierungsentscheidung der Justizbehörde, in besonderer Weise ein: Hiernach muß effektiver Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt eröffnet werden. Dies zu konterkarieren, darf namentlich der von dieser Kontrolle besonders betroffenen Exekutive nicht ermöglicht werden. Eine solche Gefahr bestünde aber, wenn von ihrer Entscheidung abhinge, ob die Verwaltungsgerichtsbarkeit mit den für die angemessene Rechtsprechungstätigkeit (d.h. Exekutivkontrolle) erforderlichen Mittel ausgestattet wird. Die Justizbehörde hätte diese Steuerungsmacht, wenn sie ihrerseits von dem Haushaltsgesetzgeber einen Globalhaushalt (d.h. ohne bestimmte Zuweisung von Mitteln für bestimmte Gerichte) erhielte. Hier stellte eine Verknappung der Mittel eine besondere Gefährdung der Gewaltenteilung deshalb dar, weil sie - insoweit anders als in der Ziviljustiz - in aller Regel, gleichsam notwendig die Kontrolle der Exekutive durch das Gericht einschränken würde. Typischer "Gewinner" des Mengendrucks bei dem Verwaltungsgericht wäre nämlich der Staat - denn der Mengendruck äußert sich in der Praxis zuerst in der zurückhaltenderen Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO); dieser aber ist in der Verwaltungsgerichtsordnung auch aus der Erkenntnis der fehlenden Waffengleichheit zwischen dem einzelnen Bürger und dem mit überlegener Sachkenntnis und nicht öffentlich-zugänglichen Informationen ausgestatteten Staat vorgesehen<sup>123</sup>.

Zusammengefaßt ist festzustellen:

Ob es nach allem in Ansehung des Gewaltenteilungsgrundsatzes verfassungsrechtlich unbedenklich ist, die Verwaltung durch die Instrumentarien des NSM gleichsam am Gängelband des Haushalts-

---

<sup>122</sup> "Wenn die Entwicklung der Einnahmen oder Ausgaben es erfordert, kann die für die Finanzen zuständige Behörde es von ihrer Einwilligung abhängig machen, ob Verpflichtungen eingegangen oder Ausgaben geleistet werden. Dies gilt nicht für die Verpflichtungen oder Ausgaben der Bürgerschaft, des Verfassungsgerichts und des Rechnungshofs."

<sup>123</sup> vgl. Stelkens, Verwaltungsgerichtsbarkeit - Gerichtsbarkeit ohne Verwaltung?, NVwZ 1982, S. 81 (83); nach a.A. bedarf es dieses Rückgriffs auf die Figur der Waffengleichheit nicht, weil der Untersuchungsgrundsatz Bestandteil der verfassungsrechtlichen Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG darstellt, vgl. Höfling/Breustedt in Sodan/Ziekow (Hrsg.), Nomos Kommentar zur VwGO, § 86 Rdn. 13

gesetzgebers und der politischen Leitungsebene der vollziehenden Gewalt zu halten, braucht hier nicht geklärt zu werden. Die geschilderte Verantwortlichkeit von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Parlament mag hierfür sprechen.

Eine derartige Verantwortlichkeit besteht indessen für die Rechtsprechung nicht. Eine solche Verantwortlichkeit würde auch ihrem Auftrag, allein dem Recht zu dienen und allein um des Rechts selbst willen zu entscheiden und ihrer damit notwendigerweise gegenüber den anderen Gewalten abgehobenen Position, zuwiderlaufen. Die Rechtsprechung hat - um in der Terminologie des NSM zu bleiben - im System der Gewaltenteilung (außer dem materiellen Gesetzgeber) keinen "Auftraggeber", der ihr über die Bildung von Produkten, Fallkostenpauschalen, Budgetierung, Leistungsvereinbarungen und Controlling Vorgaben für die Mittelverwendung machen und damit letztlich exakt vorschreiben könnte, in welcher Weise, Art und Umfang sie sich dem Rechtsschutzersuchen des einzelnen zuzuwenden hat. Sie hat vielmehr getreu ihrer Funktion die an sie herangetragenen Ersuchen in den hierfür vorgesehen Verfahren ungeachtet etwaiger finanzieller Vorgaben zu entscheiden. Der Haushaltsgesetzgeber hat ihr die hierfür insgesamt notwendigen Mittel bereitzustellen. Hierbei darf er sich unter Beachtung verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Vorgaben (dazu im einzelnen im Folgenden c) sowie 4. und 6.) auch an den Zwängen des Haushaltsrechts und der allgemeinen Mittelknappheit orientieren.

Die Rechtsprechung aber durch die Instrumentarien des NSM outputorientiert, d.h. final in Richtung auf bestimmte Ziele zu steuern oder dies auch nur zu versuchen, widerspräche dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gewaltenteilung. Diesem Gebot dürfte allenfalls noch die bisherige inputorientierte Steuerung entsprechen. Hieraus folgt, daß die Gerichte und hier namentlich das den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bildende Verwaltungsgericht von der Anwendung des NSM oder einzelner seiner Instrumentarien soweit auszunehmen sind, wie die Erfüllung von Aufgaben der rechtsprechenden Gewalt in Rede steht.

## b) Rechtsbindung der Rechtsprechung

Art. 20 Abs. 3 GG

Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

In Anknüpfung an den Grundsatz der Gewaltenteilung und die besondere Funktion der rechtsprechenden Gewalt, stellt die Verfassung weiterhin klar, daß die Rechtsprechung einerseits nicht bindungslos und willkürlich Macht ausüben kann, sie andererseits aber auch nur Gesetz und Recht unterworfen ist. Das NSM zielt auf Steuerung der "produzierenden" Einheit durch Managementmittel wie Produktbildung, Festsetzung von Fallkostenpauschalen, Budgetierung, Abschluß von Leistungsvereinbarungen und Controlling. Vom Grundgesetz vorgegeben als Mittel zur "Steuerung" der Rechtsprechung sind aber auch bei Anwendung des NSM allein "Gesetz und

Recht". Eine andere Form der Einwirkung auf die Rechtsprechung ist unzulässig und die durch das NSM eröffnete Möglichkeit, gezielt bestimmte, politisch priorisierte Produkte anzusteuern - durch je nach Verfahrenstyp unterschiedliche Produktmengenvorgaben und -budgetdotierungen - trifft erneut und schon hier - und nicht erst im Individualrecht des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>124</sup> oder einem entsprechendem Verständnis des Justizgewährungsanspruches - auf ihre Grenzen. Eine derartige Steuerung mit dem Ziel und Ergebnis, daß es zu ungleichmäßigen Erledigungen bzw. Erledigungschancen je nach Rechtsgebiet (Verfahrenstyp) käme, wäre unzulässig. Denn weder dem materiellen (Gesetzes-)Recht noch dem Prozeßrecht ist ein Anhaltspunkt für die Rechtfertigung einer solchen Ungleichbehandlung durch die Justizverwaltung zu entnehmen; eine rechtlich verfaßte Ungleichbehandlung gibt es insoweit nur in Gesetzesform und dann auch ausdrücklich vor allem hinsichtlich der Verfahrensausgestaltung (z.B. mit den Besonderheiten etwa des § 36 Abs. 3 AsylVfG gegenüber § 80 Abs. 5 VwGO).

Die Steuerungsmöglichkeiten des Gesetzgebers erfassen die richterliche Aufgabe allerdings in ihrer quantitativen wie auch in der qualitativen Dimension und reichen bis an die Grenzen, die durch Art. 19 Abs. 4 GG bzw. das Rechtsstaatsgebot<sup>125</sup> sowie namentlich die Verfahrensgrundrechte gezogen sind. Dabei ist freilich insbesondere die (kostenintensive) Verfahrens-Qualitätsanforderung aus dem verfassungsrechtlichen Gebot rechtlichen Gehörs nicht zu unterschätzen.

Darüber hinaus ist auch an dieser Stelle gegenüber dem auf eine Selbständigkeit und Eigensteuerung in der Produkterstellung setzenden NSM in Erinnerung zu rufen, daß die Gesetzesbindung des Richters gerade auch die Verfahrensabwicklung betrifft. Das Verfahren unterliegt nicht der freien Gestaltungsmacht des Richters, die er einsetzen könnte, um es auch in der Durchführung zu standardisieren bzw. auf andere Weise unter Kostengesichtspunkten zu optimieren. An die "Verfahrenserledigung" werden vielmehr vielerlei Anforderungen durch Recht und Gesetz gestellt, die das Gericht zu beachten hat; einer allein auf Effizienz angelegten Arbeitsweise steht insoweit vor allem das detailliert ausgeformte Prozeßrecht entgegen,<sup>126</sup> welches selbst regelt, wo Beschleunigung, (d.h. Effizienzorientierung des Richters) zulässig ist (z.B. § 87

---

<sup>124</sup> die differenzierte Bewirtschaftung der Produkte dürfte allerdings auch gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit den maßgeblichen Prozeßordnungsvorschriften (hier: VwGO, ZPO, AsylVfG) verstoßen: Es ist nämlich Sache des Gesetzgebers, den unterschiedlichen Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz und seine unterschiedliche Ausgestaltung zu regeln - als wesentliche Frage im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG (Beispielsfall mit teilweiser Delegation an den Verordnungsgeber: § 83 Abs. 2 AsylVfG).

<sup>125</sup> vgl. zu den grundgesetzlichen Anforderungen auch Bundesverfassungsgericht, z.B. Beschl. v. 11. 6. 1980, BVerfGE 54, 277, 291 "Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes ist auch für bürgerlichrechtliche Streitigkeiten im materiellen Sinn die Gewährleistung eines wirkungsvollen Rechtsschutzes abzuleiten. Dieser muß die grundsätzlich umfassende tatsächliche und rechtliche Prüfung des Streitgegenstandes und eine verbindliche Entscheidung durch einen Richter ermöglichen."

<sup>126</sup> vgl. hierzu schon oben, C I. 2. a)

Abs. 3 VwGO, § 87b Abs. 3 VwGO). Demgegenüber gibt es keine gesetzlichen Vorschriften, die den Richter aus Kostengründen von einer gesetzlichen Verfahrensanforderung dispensieren würde. Besonders deutlich wird dies im Zusammenhang mit der Vorschrift des § 244 StPO, der abschließend regelt, aus welchen Gründen ein Beweisantrag abgelehnt werden kann. Kostengründe werden nicht erwähnt. Vielmehr schließt es das Prozeßgrundrecht des Art. 103 Abs. 1 GG - der Anspruch auf rechtliches Gehör - gerade aus, einen als erheblich angesehenen Beweisantrag aus Gründen, die außerhalb des Prozeßrechts liegen, abzulehnen. Dies gilt auch und vor allem für ökonomische Gründe, hier den besonderen Aufwand für eine Beweiserhebung<sup>127</sup>.

Zusammengefaßt ist festzustellen:

Nicht der Produkte definierende Budgetgeber, sondern nur der Gesetzgeber, gegebenenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber, darf die Anforderungen an die Qualität der richterlichen Arbeit bestimmen.

Der **Gesetzgeber** darf auch und gerade (z.B. durch Rechtsmittelverknappung, aber auch durch Präklusionsvorschriften sowie die Abschaffung materieller Rechte und Zurückhaltung bei Rechtsänderungen) die Quantität beeinflussen.

Die **vollziehende Gewalt** (Regierung als politische Leitungsebene und Verwaltung) darf diesen Rahmen nicht verändern oder konterkarieren; sie darf insbesondere kein System der Mittelzuweisung und Verwaltung schaffen, das zwar die gesetzlichen (insbesondere verfassungsrechtlichen) Vorgaben zur Quantität bzw. Verfahrenshöchstdauer sichert, dies aber mit einem Unterlaufen der gesetzlichen Qualitätsanforderungen erkaufen würde. Eine derartige unmittelbare und systemimmanente Gefahr wäre mit einer den (kostenintensiven) Qualitätsaspekt ausblendenden Budgetbemessung indes verbunden. Der Versuch, die rechtsprechende Tätigkeit der Gerichte durch die Instrumentarien des NSM zu steuern, muß als Verstoß gegen die in diesem Bereich ausschließlich bestehende Bindung an Gesetz und Recht gewertet werden.

#### c) Justizgewährungspflicht des Staates

Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG

Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.

Art. 19 Abs. 4 GG schränkt die Freiheit der budgetgebenden Stelle bei der Bemessung des Budgets deutlich ein. Die Justizgewährungspflicht nach Art. 19 Abs. 4 GG verlangt die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes.

Der Staat hat seine Gerichte hiernach insbesondere so auszustatten, "wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne

---

<sup>127</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.11.1978, NJW 1979, S. 413, 414

vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Es ist seine Aufgabe, im Rahmen des Zumutbaren alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet und nötig sind, einer Überlastung der Gerichte vorzubeugen und ihr dort, wo sie eintritt, rechtzeitig abzuwehren. Er hat die dafür erforderlichen - personellen wie sächlichen - Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen."<sup>128</sup>

Damit ist aber noch nicht geklärt, in welchem Maße zum Zwecke der Effizienzsteigerung Druck ausgeübt werden darf, insbesondere dadurch, daß die budgetgebende Stelle anfänglich möglicherweise noch angemessene Produktkostenpauschalen für Folgejahre herabsetzt - wie es im NSM angelegt ist.

Auch insoweit ist Art. 19 Abs. 4 GG von Bedeutung. Immerhin wird die staatliche Justizgewährungspflicht vielfach<sup>129</sup> als die Bestimmung der Verfassung benannt, die in einem (teilweisen) Spannungsverhältnis zu der richterlichen Unabhängigkeit stehe. Ihr sei die Forderung nach Effizienz der Rechtsprechung zu entnehmen, was die Freiheit der Richter zu ineffizientem Handeln notwendig einschränke.

In dieser Allgemeinheit bedarf diese Feststellung keiner Diskussion. Zu widersprechen ist erst der weitergehenden Ansicht, Effizienz im Sinne von z.B. Art. 19 Abs. 4 GG umfasse die Forderungen, mit so wenig Mitteln wie möglich auszukommen, wie auch, mit gegebenen Mitteln so viel wie möglich zu erreichen.<sup>130</sup>

Eine verfassungsimmanente Effizienzforderung auch gegenüber der Rechtsprechung ist nämlich nur bezogen auf den einen der beiden Aspekte der Effizienz anzuerkennen: Die Rechtsprechung darf zur vollständigen Erfüllung ihrer (gesetzlichen) Aufgaben nur soviel an Mitteln in Anspruch nehmen, wie (unbedingt) erforderlich; "Verschwendung" ist auch ihr nicht gestattet.

Der Haushaltsgesetzgeber kann dagegen die andere Seite des Effizienzprinzips, die Forderung, mit fest vorgegebenen, für angemessenen Rechtsschutz zu knappen Mitteln soviel wie irgend möglich an Rechtsschutz zu produzieren, nicht auf die Rechtsprechung anwenden. Er muß vielmehr immer soviel Mittel bereitstellen, daß die Justizgewährungspflicht angemessen erfüllt werden kann.<sup>131</sup>

Die Rechtsprechung unterliegt insoweit anderen Regeln insbesondere als die in der politischen, aber auch rechtswissenschaftlichen Diskussion herangezogenen Vergleichsbereiche der Hochschulen<sup>132</sup> oder der Polizei. Hochschulen sind Teile der Leistungsver-

---

<sup>128</sup> vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. 12. 1973, BVerfGE 36, 264, 275; zur angemessenen Frist vgl. auch Art. 6 Abs. 1 EMRK und EGMR, NJW 1997, 2809

<sup>129</sup> vgl. u. a. Pfeiffer, Zum Spannungsverhältnis richterlicher Unabhängigkeit - Dienstaufsicht - Justizgewährungspflicht, in: FS Bengl, 1984, S. 85 ff.; Pitschas, a.a.O. (Fn. 19), S. 96 ff.; überzogen: Papier, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, NJW 1990, 8, 9 ff.

<sup>130</sup> so wohl Pitschas, a.a.O. (Fn. 19), S. 98

<sup>131</sup> vgl. oben und Fn. 128

<sup>132</sup> vgl. Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 97), S. 4 ff.; Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 246

waltung, insoweit bestehen nur Teilhaberechte<sup>133</sup>, die eben auch die Teilhabe am Mangel umfassen. Ob die Sparmaßnahmen im Bereich der Polizei noch im rechtlich hinnehmbaren Rahmen liegen, kann hier nicht näher untersucht werden; rechtlich unterscheidet sich die Polizei jedenfalls wesentlich dadurch von der Rechtsprechung, daß sie nicht nur weisungsgebundener Teil der Exekutive ist - Defizite also auch dort politisch zu verantworten sind, während nach Art. 92 GG die Rechtsprechung dem einzelnen Richter überantwortet ist -, sondern vor allem im präventiven Bereich durch den Opportunitätsgrundsatz vor einer absoluten Handlungspflicht geschützt ist.

Anders liegt es bei der Rechtsprechung, die in jedem ihrer Bereiche einem absoluten Handlungsgebot unterliegt, nämlich jedes von Rechtsschutzsuchenden an sie herangetragene Verfahren bewältigen muß.

Allein diese **absolute Justizgewährungspflicht** kann das in dem Rechtsstaatsprinzip ebenfalls enthaltene **absolute Gewaltmonopol**<sup>134</sup> des Staates rechtfertigen: Versagt der Staat dem Bürger den Rechtsschutz durch die Gerichte - auch nur faktisch dadurch, daß er diese so ausstattet oder strukturiert, daß sie keine angemessene Streitentscheidung mehr zu leisten imstande sind -, dann zwingt er ihn zur Wahl zwischen der Hinnahme von Rechtsverlusten oder der eigenmächtigen Rechtswahrung. Diese Grundsatzentscheidung der Verfassung für die absolute Justizgewährung ist keiner Relativierung durch den Verhältnismäßigkeitssatz zugänglich.<sup>135</sup>

Der hier vertretene Ansatz hält im übrigen auch ohne weiteres einer "Realitätsprobe" stand; er verlangt nicht Unmögliches:

Die Justiz ist ein Bereich der haushaltswirksamen staatlichen Aktivitäten, der finanziell von relativ geringem Gewicht ist; so dürften die Kosten der Rechtspflege etwa im Jahr 1991 für den Bund und alle Bundesländer zusammen etwa bei knapp 1% aller öffentlichen Mittel gelegen haben.<sup>136</sup>

Zu widersprechen ist weiter dem in diesem Zusammenhang beliebten Evidenzargument: "Alle müssen sparen, auch die Justiz" - wenn und weil dabei unausgesprochen mitgedacht ist: "in gleicher Weise".

Tatsächlich besteht kein Grund zur Gleichbehandlung der Justiz mit der Exekutive, insbesondere der staatlichen Leistungsverwaltung; wie dargelegt, muß sich die Rechtsprechung nicht "nach der Decke strecken", sondern hat eine absolute Leistungsverpflichtung, welcher ein entsprechender Ausstattungsanspruch gegenübersteht.

Zudem trifft die Prämisse des Evidenzargumentes nicht zu: Es besteht nach wie vor keine naturgesetzliche umfassende Sparver-

---

<sup>133</sup> vgl. BVerfG, Urt. v. 18. 7. 1972, BVerfGE 33, 303 (330); vgl. auch Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, S. 981 f.

<sup>134</sup> insoweit ähnlich Pitschas, a.a.O. (Fn. 19), S. 97; vgl. auch Papier, Justizgewähranspruch, in: Isensee/ Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, S. 1221 (1222) m.w.N.

<sup>135</sup> so aber Pitschas, a.a.O. (Fn. 19), S. 98

<sup>136</sup> Angaben nach Schäfer, a.a.O. (Fn. 2), S. 462

pflichtung; es ist nicht "kein Geld da", sondern (nur) insgesamt zu wenig. **Wo und wieviel gespart wird, ist und bleibt eine politische Entscheidung**, für die es in der Bundesrepublik Deutschland noch immer Gestaltungsspielräume gibt<sup>137</sup>, bei der aber die rechtlichen Restriktionen zu beachten sind. Für die Judikative lautet diese Restriktion: Einschränkung der Rechtsprechungsfunktion nur auf dem Wege des Gesetzes. Für den Bereich der Exekutive ist eben diese Restriktion bislang offenbar eher im allgemeinen Bewußtsein verankert als für die Justiz. Der Gedanke, beispielsweise die Erfüllung von Ansprüchen aufgrund von Leistungsgesetzen einfach auszusetzen, zählt dort nicht zu den Sparvorschlägen - für Veränderungen bei Sozialhilfe oder Kindergeld wird auch im politischen Bereich sogleich und nur an die Gesetzesänderung gedacht. Bei der Rechtsprechung hingegen fehlt dieses Bewußtsein jedenfalls hinsichtlich der geschuldeten Qualität. Solange die Produktkostenpauschalen nicht auch die Anforderungen an die Qualität - und den richterlichen Entscheidungsspielraum hierzu - abdecken, wird die diesbezügliche Realisierungslast internalisiert, d.h. den Richtern ohne gesicherte Finanzierung überantwortet.

Zusammengefaßt ist festzustellen:

Art. 19 Abs. 4 GG mag zwar eine Effizienzforderung auch gegen Gerichte entnommen werden. Auch bei isolierter Betrachtung wird dadurch jedoch allenfalls das Ziel legitimiert, die Gerichte zum sparsamen Umgang mit den erforderlichen Mitteln anzuhalten. Eine ungenügende Ausstattung der Gerichte verbunden mit der Verpflichtung, auf dieser Grundlage soviel Rechtsschutz wie möglich zu gewähren, wäre schon hiernach nicht gerechtfertigt. Dies schließt insbesondere eine von vornherein ungenügende Bemessung der Produktkostenpauschale wie auch ihre anschließende automatische jährliche Kürzung um sogenannte Konsolidierungsbeiträge aus.

#### d) Rechtsprechungsauftrag an die Richter

##### Art. 92 GG

Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.

Der Befund nach Art. 20 Abs. 2 GG, daß die Rechtsprechung eine von den anderen staatlichen Gewalten zu trennende Funktion ist, wird gestützt und konkretisiert durch Art. 92 GG, der sie den Richtern anvertraut und damit das personale Element betont. Neben der Aussage, daß nur Richter<sup>138</sup> mit Rechtsprechungsaufgaben befaßt werden können, dürfte dieser Bestimmung, im Sinne einer verfassungskräftigen Wirksamkeitssicherung dieser Zuweisung, wei-

---

<sup>137</sup> vgl. Schäfer, a.a.O. (Fn. 2), S. 461 ff. mit dem Hinweis auf den Kohlepfennig

<sup>138</sup> vgl. zum Begriff die Ausfüllung durch §§ 1 ff. DRiG

tergehend die Aussage zu entnehmen sein, daß Richter grundsätzlich nur mit Rechtsprechungsaufgaben befaßt werden können. Wer Verwaltungstätigkeiten ausübt, ist grundsätzlich insoweit nicht Richter.

§ 21e Abs. 6 GVG<sup>139</sup> steht dem, abgesehen davon, daß es sich um eine lediglich einfachgesetzliche, für die Verfassungsauslegung unmaßgebliche Norm handelt, nicht entgegen. Diese Vorschrift geht davon aus, daß Justizverwaltungsaufgaben von mehr als geringfügigem Gewicht eine Ausnahme sind, so daß eine Freistellung - die nur dadurch möglich ist, daß die ansonsten in dem Gericht tätigen Richter diese Rechtsprechungsaufgabe des freigestellten Richters mitübernehmen - in Betracht kommt, was nicht der Fall wäre, wenn alle Richter substantielle Verwaltungsaufgaben erhielten.

Für die mit dem NSM angestrebten Strukturveränderungen hat dies zum einen deshalb Bedeutung, weil dadurch jeder Richter in ein Management-, d.h. ein Verwaltungssystem einbezogen werden soll, nämlich als Budgetverwalter und Berichtspflichtiger, gegebenenfalls sogar als Weisungsempfänger, möglicherweise überdies als Leiter eines "Produktionsteams" mit Personalführungsverantwortung. All diese Aufgaben entfernen den Richter von seiner eigentlichen Aufgabe, der Rechtsprechung.

Art. 92 GG ist für das Verhältnis zwischen Gerichten und Justizbehörde aber auch deshalb von Bedeutung, weil die Vorschrift klarstellt, daß die Rechtsprechung unmittelbar den Richtern anvertraut ist. Eine Leistungsvereinbarung, die die Justizbehörde zur Auftraggeberin der Gerichte in Sachen der Rechtsprechung macht, ist auch deshalb verfehlt. Diese "Leistungsbeziehung" sowie die mit der angestrebten Dezentralisierung verbundene Übertragung zahlreicher Verwaltungstätigkeiten auf die Gerichte stellt die Vorstellung der Verfassung von dem Verhältnis zwischen Rechtsprechung und ihrer Verwaltung auf den Kopf: Tatsächlich kommt der Justizverwaltung in den Gerichten von Verfassungs wegen nur eine dienende und keine herrschende Rolle zu<sup>140</sup>. Hiernach hätte sie, wenn und soweit die Verwaltung durch die Gerichte selbst nicht zu Zwecken der Rechtsprechung geboten ist, andersherum im Auftrage der Gerichte für diese Verwaltungstätigkeiten zu verrichten und wäre diesen gegenüber berichtspflichtig.

Verfehlt ist es schließlich, die Anwendbarkeit der Elemente des NSM auf die Gerichte gerade mit den "strukturellen Parallelitäten" zwischen ihnen und der bei Durchführung des NSM angestrebten Verwaltungsorganisation zu begründen, welche darin zu erkennen sei, daß die (bestehende) Eigenständigkeit der Gerichte der (zu schaffenden) Eigenständigkeit dezentralisierter Verwaltungsein-

---

<sup>139</sup> "Soll ein Richter für Aufgaben der Justizverwaltung ganz oder teilweise freigestellt werden, so ist das Präsidium vorher zu hören."

<sup>140</sup> vgl. Piorrek, Politische Einflußnahme auf die Justiz im demokratischen Rechtsstaat, DRiZ 1993, 109, 115; vgl. auch S. 114 zu der eingetretenen Fehlentwicklung: "Die Verwaltungsaufgaben haben in den Gerichten Vorrang vor der Rechtsprechung und erfahren ständig Aufwertungen, während so getan wird, als ob die Rechtsprechungsaufgaben schon durch bloße Verlagerung auf den Einzelrichter einfacher werden."

heiten gleiche<sup>141</sup>. Diese Eigenständigkeit der Gerichte ist eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zur (weitestmöglichen) Vermeidung von Exekutivsteuerung, zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit; das NSM hingegen bezweckt die Exekutivsteuerung, muß Unabhängigkeit notwendig (weitgehend) beseitigen.

Zusammengefaßt ist festzustellen:

Verfassungsrecht verbietet den Abschluß von Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen Führung und den Gerichtsleitungen und erst recht den einzelnen Spruchkörpern. Die Rechtsprechung dient allein dem Recht, sie hat keinen "Auftraggeber" im Sinne des NSM. Ihre Aufgabe wird allein durch den (Verfassungs-) Gesetzgeber definiert. Jegliche Außensteuerung der Spruchkörper und ihrer organisatorischen Zusammenfassungen, der Gerichte, im Hinblick auf deren Rechtsprechungsfunktion widerspricht der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Dritten Gewalt.

## **2. Richterliche Unabhängigkeit**

Art. 97 Abs. 1 GG

Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Art. 97 Abs. 2 GG

Die hauptamtlich und planmäßig endgültig angestellten Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, vor Ablauf ihrer Amtszeit entlassen oder dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung auf Lebenszeit angestellte Richter in den Ruhestand treten. Bei Veränderung oder Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke können Richter an ein anderes Gericht versetzt oder aus dem Amte entfernt werden, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehaltes.

§ 26 DRiG

(1) Der Richter untersteht einer Dienstaufsicht nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

(2) Die Dienstaufsicht umfaßt vorbehaltlich des Absatzes 1 auch die Befugnis, die ordnungswidrige Art der Ausführung der Amtsgeschäfte vorzuhalten und zu ordnungsgemäßer, unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte zu ermahnen.

(3) Behauptet der Richter, daß eine Maßnahme der Dienstaufsicht seine Unabhängigkeit beeinträchtige, so entscheidet auf Antrag des Richters ein Gericht nach Maßgabe dieses Gesetzes.

Das NSM erscheint als ein auf Steuerung angelegtes System der Verwaltungsorganisation schon prima facie und begriffsnotwendig mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar; dabei ist allerdings näher zu untersuchen, inwieweit es (bzw. einzelne Er-

---

<sup>141</sup> so aber Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 82

scheinungsformen) Ausdruck der die richterliche Unabhängigkeit einschränkenden (zulässigen) Dienstaufsicht sein kann.

a) Inhalt und Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit

aa) Funktion der richterlichen Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit beschreibt die zentrale Anforderung an die Ausgestaltung des Rechtsstaates; allein die Unabhängigkeit macht den Richter zu dem Richter im Sinne des Art. 92 GG, dem im gewaltenteilten Rechtsstaat die Rechtsprechung anvertraut ist.

"Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richters sind schon im bloßen Begriff von einem Richter so wesentlich enthalten, daß ein Gesetz oder eine Verordnung, welche dem Richter jene Selbständigkeit und Unabhängigkeit ausdrücklich zusicherte, dem Richteramt nichts beilegen würde, was es nicht schon in sich selbst be-  
saße."<sup>142</sup>

"Die richterliche Unabhängigkeit ist das Fundament unserer gesamten Rechtsordnung. Der unsere Verfassung prägende Grundsatz der Gewaltenteilung, in der die Rechtsprechung als dritte Gewalt gleichwertig neben Legislative und Exekutive steht, wäre ohne die Gewährung der richterlichen Unabhängigkeit nur ein formelles Ordnungsprinzip."<sup>143</sup>

Ziel der verfassungskräftigen Gewährleistungen der richterlichen Unabhängigkeit in der Form der sachlichen (Art. 97 Abs. 1 GG) und der persönlichen (Art. 97 Abs. 2 GG) Unabhängigkeit ist die Sicherung der **"inneren Unabhängigkeit"** des Richters. Diese ist es, die den Richter dazu befähigt, die an ihn gerichtete spezifische Rollenerwartung - des Rechtsstaates, aber auch jedes einzelnen Rechtssuchenden - zu erfüllen: Er soll von Einflüssen Dritter frei nach bestem Wissen und Gewissen allein orientiert an Recht und Gesetz entscheiden können.<sup>144</sup> Er soll vor allem kein persönliches, eigenes Interesse an einem bestimmten Verfahrensausgang, aber, wegen der Bedeutung des Verfahrens für die Rechtsfindung, auch nicht an einem bestimmten Verfahrensgang haben.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Anselm von Feuerbach bei seiner Einführung als erster Präsident des Appellationsgerichts in Ansbach, zit. nach Pfeiffer, a.a.O. (Fn. 129), S. 85 mit Fn. 1

<sup>143</sup> Pfeiffer, a.a.O. (Fn. 129), S. 85

<sup>144</sup> vgl. u.a. Meyer, Art. 97 GG Rdnr. 1, in v.Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 1996; Barbey, Der Status des Richters, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988, § 74

<sup>145</sup> vgl. zur inneren Unabhängigkeit z.B. auch Pfeiffer, Die innere Unabhängigkeit des Richters, in FS Zeidler, 1987, S. 67, 73: "Zustand innerer Freiheit nur von sachfremden Einflüssen und vorzeitigen Festlegungen..."; Rudolph, Die Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1984, S. 135, 141: "Fähigkeit und Bereitschaft, objektiv und unabhängig, frei von Weisungen, Wünschen und Empfehlungen anderer und frei von eigenen Vorurteilen, Voreingenommenheiten, Aversionen und Affinitäten nach Gesetz und Recht zu entscheiden..."

Allerdings handelt es sich dabei offensichtlich um eine idealtypische Beschreibung, der sich der in Fleisch und Blut daher kommende Richter, dessen Persönlichkeit durch vielerlei Prägungen ausgemacht wird, nur annähern kann.<sup>146</sup> Insoweit ist die soziologische Erkenntnis in Erinnerung zu rufen, daß der Richter durchaus erheblichen Einflüssen ausgesetzt ist - und daß die wirkmächtigsten Einflüsse aus seinem professionellen Umfeld, aus der Justizorganisation stammen<sup>147</sup>. Geht es also um die innere Unabhängigkeit, kommt es entscheidend auf die Organisation der Gerichte an.

bb) Erforderlichkeit der richterlichen Unabhängigkeit

Der Umstand, daß die innere Unabhängigkeit besonders in Zusammenhang mit bestimmten Formen der Prozeßberichterstattung, welche Druck auf die Verfahrenshandhabung auszuüben drohe, diskutiert wird<sup>148</sup>, lenkt den Blick auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der richterlichen Unabhängigkeit. Insoweit wird neuerdings - mit dem erklärten Ziel, die richterliche Unabhängigkeit neu zu justieren<sup>149</sup> - geltend gemacht, richterliche Unabhängigkeit sei nur ein Begleitprodukt des Kampfes um den liberalen Rechtsstaat<sup>150</sup> bzw. um die Gewaltenteilung<sup>151</sup>, sie sei "auch als Instrument zur Abwehr der Interventionen moderner Diktaturen gedacht...".<sup>152</sup> In der entwickelten Bundesrepublik hingegen sei der Rechtsstaat bzw. die Gewaltenteilung so sicher verankert, daß die richterliche Unabhängigkeit im Interesse der Funktionsfähigkeit der Justiz trotz knapper Mittel einschränkend ausgelegt werden könne.<sup>153</sup>

Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden; sie erscheint historisch bzw. soziologisch fragwürdig<sup>154</sup> und in ihrer

---

<sup>146</sup> nämlich, vgl. Geiger, Die Unabhängigkeit des Richters, DRiZ 1979, S. 65, durch "geistige, ethische, willentlich zuchtvolle Anstrengung"

<sup>147</sup> vgl. nochmals die Feststellung von Raiser, "daß das **Selbstverständnis** der Richter, das als unmittelbare Quelle für ihren Urteilsstil anzusehen wäre, eher **von Faktoren der Justizorganisation, von ihrer Stellung in der Gerichtshierarchie, von Leistungs- und Beurteilungskriterien sowie von Karriereaussichten und -wünschen** beeinflusst wird als von ihrem soziokulturellen Hintergrund oder ihrem Ausbildungsweg..."; Th. Raiser, Rechtssoziologie, 1987, S. 165

<sup>148</sup> vgl. Pfeiffer, a.a.O. (Fn. 129), S. 94 ff.

<sup>149</sup> vgl. Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 66), S. 1 ff.

<sup>150</sup> vgl. Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 97), S. 3

<sup>151</sup> Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 244

<sup>152</sup> Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 66), S. 4

<sup>153</sup> Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 66), S. 4: "Nicht nur bei der Übernahme des für moderne Verwaltungen typischen Grundsatzes dezentraler Aufgabenwahrnehmung und Verantwortung, sondern auch generell scheint mir eine Neubestimmung des Verhältnisses von richterlicher Unabhängigkeit und Verantwortung überfällig zu sein."; Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 244/245: "Doch im Ergebnis ist die Unabhängigkeit der Justiz mit der dauerhaften Institutionalisierung des demokratischen Verfassungsstaats jedenfalls soweit entlastet, daß eine Neubestimmung im Hinblick auf Anforderungen eines effektiven Justizmanagements möglich erscheint."

<sup>154</sup> zur Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit im übrigen vgl. Kotulla, Die verfassungsrechtliche Ausprägung der Garantie der richterlichen Unabhängigkeit im 19. Jahrhundert, DRiZ 1992, S. 285 ff. und Schaffer, Die

Einschätzung der notwendigen Bedingungen innerer Unabhängigkeit sowie der Möglichkeiten ihrer rechtlichen Sicherung lebensfremd: Richterliche Unabhängigkeit und Gewaltenteilung sind nach ihrer Durchsetzung gegen die Monarchie im Zuge der Konstitutionalisierung<sup>155</sup> nicht obsolet geworden; sie wurden erkämpft eben wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für einen Rechtsstaat. Diesem Kampf lag die Erkenntnis zugrunde, daß die innere Unabhängigkeit eine zarte Pflanze ist, die nicht allzu rauhen Wind verträgt. In einer Diktatur wäre richterliche Unabhängigkeit ein Fremdkörper, hier mag sie auf dem Papier stehen - sie mit Leben zu erfüllen wird nur wenigen und nur ausnahmsweise, am System vorbei, gelingen.

Seine eigentliche lebensgestaltende Bedeutung und Wirkungsmöglichkeit hat der Rechtsstaat und mit ihm die richterliche Unabhängigkeit überhaupt erst im gewaltenteilten demokratischen Staat, hier kann und muß er bzw. sie sich bewähren - gerade als gewolltes Korrektiv gegen die durch das demokratische Prinzip beflügelte Durchsetzungsmacht der Mehrheitsinteressen<sup>156</sup> und der Empfindungen und Launen der (veröffentlichten bzw. öffentlichen) Meinung.

Die Anfechtungen der richterlichen Unabhängigkeit sind im übrigen gerade in einer Demokratie direkter und umfassender als die Wissenschaftsfreiheit, die in diesem Kontext von manchen Autoren gerne zum Vergleich herangezogen wird; dementsprechend hat sie ein größeres Schutzbedürfnis. Denn die Rechtsprechung, die den einen Interessen zur Durchsetzung verhilft und andere hindert, ist in ihrer lebensnahen Tätigkeit der Beobachtung, und wegen ihrer Lebensnähe, zumindest der zum Teil lebhaften und dezidierten "Parallelwertung der Laien" ausgesetzt<sup>157</sup>, während sich die Wissenschaft durch Anspruch, Nimbus und tatsächliche Spezialisierung vor Transparenz und Einflußnahmeversuchen weitgehend schützen kann.<sup>158</sup>

Im übrigen trifft noch nicht einmal der Befund zu, der Rechtsstaat sei eine gesicherte Selbstverständlichkeit geworden. Er wird vielmehr von eben denjenigen, die mit dieser Behauptung operierend ihn kostenorientiert umstrukturieren wollen, grundlegend in Frage gestellt; seine Akzeptanz wird gefährdeter vor dem Hintergrund der Verschärfung der gesellschaftlichen Verteilungskämpfe:

---

Unabhängigkeit der Rechtspflege und des Richters, BayVBl 1991, S. 641, 643

<sup>155</sup> als notwendig war sie beispielsweise in Preußen schon in der vorkonstitutionellen Zeit erkannt worden, vgl. näher Kotulla, a.a.O. (Fn. 154), S. 285 ff.

<sup>156</sup> vgl. auch Radbruch, Gesetzliches Recht - übergesetzliches Unrecht, Süddeutsche Juristenzeitung 1946, Nr. 5: "Demokratie ist gewiß ein preiswertes Gut, Rechtsstaat aber ist wie das tägliche Brot, wie Wasser zum Trinken und wie Luft zum Atmen..."

<sup>157</sup> Deutlich wird diese Problematik beispielsweise an der derzeitigen öffentlichen Diskussion um die Jugendstrafrechtspflege

<sup>158</sup> Weshalb in der Diskussion um die Jugendstrafrechtspflege aus der Defensive auch bevorzugt "wissenschaftliche Erkenntnisse" und nicht Judikate zur Rechtfertigung herangezogen werden.

Der Rechtsstaat hat sich in der Bundesrepublik Deutschland vollends etablieren können in einer Wohlstandswachstumsphase, in der sich der Staat insgesamt ausgeweitet hat und - das ist das Entscheidende - Interessengegensätze durch Mittelverteilung entschärft worden sind.

Die Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Lage und - der Ursache-Wirkungszusammenhang braucht hier nicht bestimmt zu werden - der Bewußtseinswandel, daß das Ende des allgemeinen und insbesondere über den Staat vermittelten Wohlstandszuwachses gekommen sei, erstreckt sich auf alle Bereiche der Gesellschaft. Die Folge ist absehbar: Interessengegensätze sollen und können nicht mehr mit Geld aufgelöst werden.

Deutlich wird diese Verschärfung der Interessengegensätze auch und gerade in dem der Rechtsprechung in mancher Hinsicht verwandten Bereich der medizinischen Versorgung. Hier ist in dem für die bundesdeutsche Gesellschaft offenbar in vielerlei Hinsicht als Vorbild und Wegbereiter wirkenden anglo-amerikanischen Kulturkreis längst eine neue nüchtern - grundlegende Diskussion um die Verteilung knapper Ressourcen im Gange. Das Projekt RIAD etwa nimmt eine Kosten-Nutzen-Analyse bei lebensverlängernden Maßnahmen vor, wobei das Interesse des Patienten an ggfls. aufwendiger Behandlung anhand deren Erfolgsaussicht den Behandlungskosten gegenübergestellt wird. Entsprechend fragt der QALY(Quality Adjusted Life Year)-Ansatz bei einer medizinischen Maßnahme danach, mit welchen Kosten ein Lebensjahr welcher Lebensqualität erkaufte wird.<sup>159</sup>

Für die Justiz wird diese konsequente Betrachtung, ob der an sich bestehende Anspruch auf Fallbehandlung wegen zu geringer ökonomischer Bedeutung zu versagen sein sollte, bislang noch nicht angestellt. Auch die Befürworter einer Ökonomisierung des Rechtsstaates stellen nur vereinzelt die Forderung nach einer Erhöhung der insgesamt nicht kostendeckenden Gerichtsgebühren.<sup>160</sup> Werden aber die Verteilungskämpfe schärfer, so verschärfen sich auch die Konflikte, mit deren Bewältigung die Gerichte befaßt werden<sup>161</sup> - und um so dringlicher wird das Interesse, auf die Entscheidung Einfluß zu nehmen, sich vor Gericht durchzu-

---

<sup>159</sup> vgl. zusammenfassend: Weiß, Gesundheit künftig eine Frage des Geldes ?, Das Band, Zeitschrift des Bundesverbandes für Körper- und Mehrfachbehinderte e.V., 2/1998, S. 10

<sup>160</sup> so z.B. Krumsiek, Kosten der Justiz, ZRP 1995, S. 173: Gerichtskosten erhöhen, um die Subventionierung von Rechtsstreitigkeiten durch Dritte zu vermeiden; vgl. auch Vultejus, Die Kostenstruktur der Gerichte, ZRP 1994, S. 150 ff.; dagegen, mit Hinweis auf die gewünschten sozialen Effekte von Gerichtsverfahren: Schäfer, a.a.O. (Fn. 2), S. 461 ff, insb. S. 464: "Es wäre verfehlt, in der Kostendeckung der Justiz ein erstrebenswertes Ziel zu sehen." - vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 12. 2. 1992, NJW 1992, S. 1673, wonach wegen des sozialstaatlichen Aspektes Gebühren keine Zugangsschranke bilden dürften.

<sup>161</sup> und wegen des Gewaltmonopols eigentlich auch zu befassen sind; in der Praxis, beispielsweise bei der Realisierung von zivilrechtlichen Forderungen (ersetzt durch diverse Erscheinungsformen des Inkassos), bei der Durchsetzung des Strafanspruches (ersetzt durch Verfahrenseinstellungen und Deals) oder im Rechtsschutz gegen staatliche Großvorhaben (ersetzt durch lediglich formale Beteiligungsrechte), dürfte der Rechtsstaat hier freilich längst teilweise versagt haben

setzen, eben weil die Folgen des Unterliegens schwerer zu ertragen sein werden. Das gilt selbstverständlich auch für die Interessen der Exekutive gegenüber der Rechtsprechung.<sup>162</sup>

#### cc) Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit

Die nach alledem nach wie vor benötigte innere Unabhängigkeit des Richters ist vor allem durch die Gewährleistung seiner in Art. 97 Abs. 1 GG garantierten sachlichen Unabhängigkeit zu sichern.

Zwar ist die persönliche Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 2 GG als solche zwar für jeden einzelnen Richter von ebenso großer Bedeutung. Sie interessiert im vorliegenden Zusammenhang aber weniger, da die hieraus folgenden Steuerungsgrenzen eindeutig sind und wohl auch beachtet werden. Insbesondere aus der Unversetzbarkeit der Richter folgt allerdings eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeiten, die Personalkosten des Gerichts zu steuern und je nach Geschäftsanfall Richter an unterschiedlichen Gerichten einzusetzen.

Die sachliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 97 Abs. 1 GG als Freiheit zu eigenverantwortlicher Entscheidung im Rahmen von Gesetz und Recht wird zusammengefaßt mit den Begriffen Weisungsfreiheit, Handlungsfreiheit und Erkenntnisfreiheit.<sup>163</sup> Dies bedeutet, insbesondere gerichtet an die (Justiz-) Verwaltung, daß nicht nur jeder (ggfls. psychologische) Druck, sondern überhaupt Einwirkungen jeder Art, auch mittelbare, z.B. Ersuchen, Empfehlungen, Ratschläge, Anregungen, Bitten generell unterbleiben müssen.<sup>164</sup>

Besondere Beachtung verdient vor dem skizzierten gesellschaftlichen Hintergrund die Handlungsfreiheit bezogen auf den richterlichen Erkenntnisprozeß: Hier muß dem Richter ein Freiraum gesichert bleiben, damit er seine Aufgabe einzelfallbezogen angemessen erkennen und erfüllen kann. Anders kann er den (Qualitäts-)Anforderungen an ihn als Letztentscheider von Konflikten, nicht genügen.

Der Grundsatz der sachlichen richterlichen Unabhängigkeit begünstigt nicht nur als hergebrachter Grundsatz im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG den jeweiligen Richter, sondern verpflichtet

---

<sup>162</sup> Besondere Aufmerksamkeit in diesem Zusammenhang verdient beispielsweise die Zusammenlegung von Justiz- und Innenressort in Nordrhein-Westfalen. Hier wird dem Doppelminister als oberster Dienstvorgesetzter und Beurteiler u.a. der Strafrichter z.B. die Möglichkeit an die Hand gegeben, eine auf allen Ebenen der Einflußnahme wirksame "Koordinierung" von Polizei, Staatsanwaltschaft und Rechtsprechung vorzunehmen, was nach den Maßstäben der vorherrschenden Effizienzorientierung unzweifelhaft erstrebenswert erscheint.

<sup>163</sup> vgl. Meyer a.a.O. (Fn. 144), Art. 97 Rdnr. 8

<sup>164</sup> vgl. Kissel, GVG, 2. Aufl. 1994, § 1, Rdnr. 40 m. N. und BGH, Urt. v. 6. 11. 1986, NJW 1987, 1197, 1198

auch als objektive Wertentscheidung des Verfassungsgebers<sup>165</sup> auf ihren Schutz.

Für den einzelnen Richter kann sie darauf hinauslaufen, daß ihm geradezu Ungehorsam gegenüber jeder (außergesetzlichen) seine rechtsprechende Tätigkeit betreffenden Weisung abverlangt wird:

"Der angewiesene oder unter Druck oder "Anreiz" gesetzte Richter aber ist berechtigt und dienstrechtlich verpflichtet, die Rücknahme des rechtswidrigen Eingriffs notfalls dienstgerichtlich und mit der auf Art. 33 V GG gestützten Verfassungsbeschwerde durchzusetzen."<sup>166</sup>

#### b) Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit

Die richterliche Unabhängigkeit ist indes nicht schrankenlos. Es besteht vielmehr ein grundsätzlich anzuerkennendes Interesse des Rechtsstaates sowie der Rechtsunterworfenen daran, zu verhindern, daß die Richter die Unabhängigkeit mißbrauchen, d.h. zweckwidrig einzusetzen versuchen.

Die Unabhängigkeit droht in der Tat eine Vielzahl menschlicher Schwächen bei Richtern zu begünstigen und zu schützen. Die meistgenannte ist die Faulheit, durchaus praktische Probleme bereiten aber z.B. auch Eitelkeit, Selbstgerechtigkeit, Sturheit und Machtgier. Der Rechtsstaat, die staatliche Justizgewährung und die Rechtssuchenden leiden darunter, wenn Richter in Ausnutzung ihrer Unabhängigkeit zu wenig oder zu langsam oder zu schnell und oberflächlich arbeiten, wenn sie die Gestaltungsmöglichkeiten ihres Amtes zur Verfolgung eigener Zwecke, namentlich eines eigenen politischen Programms, einsetzen, wenn sie rechtliches Gehör nur der Form nach gewähren, indes längst aus dem Bauch heraus entschieden haben, wenn sie eigene Fehler nicht erkennen können oder wollen, bzw. diese jedenfalls nicht einräumen und bereinigen mögen.

**Trotz dieser im Einzelfall möglichen erheblichen Beeinträchtigungen der Justizgewährung wird in Konfliktlagen unstreitig der richterlichen Unabhängigkeit das Primat zuerkannt:**<sup>167</sup>

**Da die richterliche Unabhängigkeit von so zentraler Bedeutung für den Rechtsstaat ist, ist im Zweifel für ihre Sicherung auch der Preis eines (verdeckten) Mißbrauchs und eines ggfls. erhöhten Aufwandes zur Erfüllung der Justizgewährungspflicht zu zahlen.** Dies hat seinen gesetzlichen Niederschlag in § 26 Abs. 1 DRiG gefunden, wonach der Richter einer Dienstaufsicht nur insoweit unterliegt, als nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

<sup>165</sup> vgl. Detterbeck in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 1996, Art. 97, Rdrn. 9

<sup>166</sup> vgl. Meyer a.a.O. (Fn. 144), Art. 97 Rdnr. 9

<sup>167</sup> so Pfeiffer, a.a.O. (Fn. 129), S. 88

Allerdings eröffnet § 26 DRiG überhaupt erst die in Art. 97 GG selbst nicht vorgesehene Dienstaufsicht; die Rechtfertigung hierfür wird eben darin gesehen, daß die richterliche Unabhängigkeit durch Art. 97 GG nicht konkret und abschließend geregelt und nicht in dem Sinne schrankenlos gemeint sein könne, "daß sie auch Maßnahmen der Justizverwaltung zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs schlechthin ausschliesse"<sup>168</sup>.

**Entscheidend für die praktische Bedeutung und Reichweite der richterlichen Unabhängigkeit ist damit die Bestimmung dessen, was zulässige Dienstaufsicht ist.**

aa) Begriff der "Dienstaufsicht"

Der Bundesgerichtshof, Dienstgericht des Bundes (im Folgenden: Bundesgerichtshof) versteht unter Berufung auf Lehre und Rechtsprechung unter "Dienstaufsicht" die Befugnis oder die Tätigkeit des Dienstherrn oder von ihm beauftragter Stellen, das dienstliche Verhalten des Bediensteten zu beobachten und daraus Folgerungen zu ziehen. Die Dienstaufsicht umfaßt danach die sog. Beobachtungsfunktion und die Berichtigungsfunktion<sup>169</sup>. Der Richter untersteht ihr nur, soweit nicht seine Unabhängigkeit beeinträchtigt wird (§ 26 Abs. 1 DRiG). Beide Funktionen können dabei nicht streng voneinander getrennt werden, sondern gehen in der Praxis ineinander über und ergänzen sich gegenseitig<sup>170</sup>.

Die Bestimmung der Grenzen der Dienstaufsicht hat der Gesetzgeber der Rechtsprechung überlassen.

Im einzelnen dazu siehe unten, dd).

Der Begriff der "Maßnahme der Dienstaufsicht" ist im Hinblick auf den Zweck des § 26 Abs. 3 DRiG, den Richtern einen allgemeinen Rechtsschutz gegen Einflußnahmen der Dienstaufsichtsbehörden auf ihre dienstliche Tätigkeiten zu gewährleisten, von jeher sehr weit gefaßt worden. Unter "Maßnahme der Dienstaufsicht" ist jede Maßnahme zu verstehen, die von der Dienstaufsichtsbehörde ausgeht, auch wenn sie nicht richterliche dienstliche Tätigkeit (oder gar außerdienstliches Verhalten) betrifft und ohne Rücksicht darauf, ob mit ihr nach Art und Inhalt Aufsichtstätigkeit ausgeübt wird oder nicht. Auch solche Einflußnahmen sind hierzu zu rechnen, die sich auf die Tätigkeit des Richters nur mittelbar auswirken.<sup>171</sup> So stellt jede Meinungsäußerung einer dienstaufsichtsführenden Stelle, die sich in irgendeiner Weise kritisch mit dem dienstlichen oder außerdienstlichen Verhalten eines Richters befaßt - so auch die dienstli-

<sup>168</sup> BGH, Urt. v. 14. 4. 1997, DRiZ 1997, S. 467 ff

<sup>169</sup> BGH, Urt. v. 21.12.1976, DRiZ 1977, S. 151; vgl. auch Schmidt-Räntsch, a.a.O. (Fn. 97), § 26 Rdn. 5

<sup>170</sup> Schmidt-Räntsch, a.a.O.

<sup>171</sup> vgl. BGH, Urt. v. 21.12.1976, DRiZ 1977, S. 151

che Beurteilung - als eine Maßnahme der Dienstaufsicht i.S.d. § 26 Abs. 3 DRiG dar<sup>172</sup>.

Allerdings liegt nur dann eine Maßnahme der Dienstaufsicht vor, wenn es sich um einen konkreten Konfliktfall zwischen Justizverwaltung und Richter handelt. Die Maßnahme muß sich also gegen einen bestimmten Richter oder eine bestimmte Gruppe von Richtern richten, indem sie zu deren früheren Verhalten wertend Stellung nimmt oder geeignet ist, sich auf deren künftiges Verhalten in bestimmter Richtung auszuwirken. Das setzt voraus, daß die Justizverwaltung nach dem objektiven Gehalt ihrer Äußerung bei vernünftiger Betrachtung ihre dienstaufsichtliche Kompetenz in Anspruch nimmt, um auf eine durch die richterliche Unabhängigkeit geschützte Tätigkeit des Richters Einfluß zu nehmen<sup>173</sup>. Nicht hierher gehören dürften allgemeine Hinweise und Anregungen von Dienstaufsichtsführenden hinsichtlich der dienstlichen Tätigkeit. Dies gilt etwa für das Angebot von Vordrucksammlungen, EDV-Anleitungen oder auch Transparenzlisten, die generell und ohne Bezug auf konkrete Verfahren Kosten auflisten.

#### bb) Zuständigkeit für die Dienstaufsicht

Das Deutsche Richtergesetz enthält keine besonderen Zuständigkeitsregeln für die Dienstaufsicht. Vielmehr gehört die Dienstaufsicht zu den Angelegenheiten der Justizverwaltung, im engeren Sinn zur Gerichtsverwaltung. Im Bereich der Verwaltungsgerechtheit liegt die Dienstaufsicht über die Richter bei dem Gerichtspräsidenten (§ 38 Abs. 1 VwGO); übergeordnete Dienstaufsichtsstelle ist der Präsident des Oberverwaltungsgerichts (§ 38 Abs. 2 VwGO). Die Spitze der Dienstaufsichtshierarchie bildet der Justizminister, in Hamburg die Justizsenatorin, und zwar persönlich<sup>174</sup>.

Da es sich bei der Dienstaufsicht um Verwaltungstätigkeit handelt, sind auch die hieran beteiligten Richter (Präsidenten) insoweit ggfls. weisungsgebunden<sup>175</sup>.

#### cc) Mittel der Dienstaufsicht

Als Mittel der Dienstaufsicht im Rahmen der richterlichen Tätigkeit sieht § 26 Abs. 2 DRiG lediglich Vorhalt und Ermahnung vor.

Während der **Vorhalt** den "Ausspruch eines objektiven Befundes", die Art der Ausführung eines Amtsgeschäftes sei ordnungswidrig, enthält und der Vorhaltende die zu treffende Feststellung weder

<sup>172</sup> BGH. Urt. v. 14.4.1997, DRiZ 1998, S. 20, 22

<sup>173</sup> vgl. BGH; Urt.v. 26.5.1981, DRiZ 1981, S. 426, 427; vgl auch Schmidt-Räntsch, a.a.O. (Fn. 97), Rdnr. 20

<sup>174</sup> vgl. BGH, Urt. v. 21. 10. 1982, BGHZ 85, 146, 151/152: "In der Ministerialinstanz liegt die Dienstaufsicht über Richter allein in der Hand des Ministers oder in der seines Vertreters im Amt (BGHZ 51, 363, 370). Hingegen steht anderen Amtsträgern kraft ihrer Dienststellung keine Befugnis zu irgendwelchen Maßnahmen der Dienstaufsicht gegen einen Richter zu..." Für die Abfassung eines Zeugnisses hat das zur Folge "... daß der Minister oder sein Vertreter im Amt den Inhalt des Zeugnisses gegenüber dem mit der Abfassung beauftragten Amtsträger von vornherein so festlegen, daß diesem kein eigener Beurteilungsspielraum verbleibt, sondern lediglich die sprachliche Fassung des Zeugnisses überlassen ist."

<sup>175</sup> Kopp, VwGO § 38 Rdn. 1

mit einem aus seiner persönlichen Wertungssphäre stammenden Unwerturteil noch mit einem subjektiven Vorwurf gegenüber dem Vorhaltsadressaten verbinden darf, ist eine **Ermahnung** ein auf zukünftiges Verhalten bezogener Appell an das Pflichtgefühl und das Verantwortungsbewußtsein des Richters, der dem Richter die Bedeutung und die Folgen eines bestimmten Fehlverhaltens vor Augen führen darf. Beide werden regelmäßig miteinander verbunden. Weder Vorhalt noch Ermahnung setzen ein Verschulden voraus. Sie können keinen persönlichen Schuldvorwurf beinhalten und unterscheiden sich hierdurch als Maßnahmen der Dienstaufsicht von Disziplinarmaßnahmen, mit denen Dienstvergehen geahndet werden<sup>176</sup>.

Als zulässig gewertet werden - außerhalb der ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung - auch die insoweit vorbereitenden Maßnahmen, insbesondere die Ausübung der "**Beobachtungsfunktion**". Diese umfaßt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes auch die **Geschäftsprüfung**, welche der Dienstaufsicht immanent und ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zulässig sei<sup>177</sup>. Hinzu treten die Beförderungsauswahl und das ihrer Vorbereitung dienende Beurteilungswesen<sup>178</sup>. Dieser Bereich wird häufig als die wirksamste Form der Einflußnahme der Justizverwaltung auf richterliches Verhalten gesehen<sup>179</sup>.

Über die hier genannten Maßnahmen hinausgehende Einwirkungen sind von vornherein unzulässig.

#### dd) Zwecke der Dienstaufsicht

Dienstaufsicht kann und darf nur der Erfüllung der Dienstpflichten dienen. § 26 Abs. 2 DRiG, wonach die Dienstaufsicht eingesetzt werden darf, um der ordnungswidrigen Art der Ausführung der Amtsgeschäfte sowie ihrer verzögerten Erledigung entgegenzuwirken, verweist insoweit mit dem unbestimmten Begriff der "Ordnung" auf den weiten Katalog der geschriebenen und ungeschriebenen Dienstpflichten.

#### ee) Die Grenzen der Dienstaufsicht

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes soll Dienstaufsicht grundsätzlich bezogen auf solche Fragen zulässig sein, die "zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufs" dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit so weit entrückt sind, daß sie nur als zur äußeren Ordnung gehörig anzusehen sind, so dann bezüglich der äußeren Form der Erledigung auch der Kernbe-

<sup>176</sup> vgl. zum Vorstehenden Kissel, a.a.O. (Fn. 164), § 1, Rdnrn. 46 ff. m.N.

<sup>177</sup> vgl. BGH, Urt. v. 14.9.1990, DRiZ 1991, S. 20 (21); vgl. auch Kissel, a.a.O., § 1, Rdn. 62

<sup>178</sup> vgl. Kissel, a.a.O. (Fn. 164), § 1 Rdnrn. 46 ff. und 62

<sup>179</sup> vgl. zur Wirksamkeit der Beförderungsauswahl für die Steuerung des richterlichen Verhaltens u.a. Priepke, Richterliche Unabhängigkeit in Hessen, DRiZ 1971, 146, insbs. S. 149 mit dem Hinweis auf die dem preußischen Justizminister Leonhardt zugeschriebene Sentenz: "Solange ich über Beförderungen bestimme, bin ich gern bereit, den Richtern ihre sogenannte Unabhängigkeit zu konzedieren."

reichsgeschäfte sowie schließlich bei "offensichtlichen Fehlgriffen" im Kernbereich der richterlichen Tätigkeit.<sup>180</sup>

Zur letztgenannten Kategorie der offensichtlichen Fehlgriffe gehören nur die **eindeutig** "offensichtlichen" Fehler. Im Zweifel ist die richterliche Unabhängigkeit zu respektieren.<sup>181</sup>

Bejaht wurde die Zulässigkeit dienstaufsichtlicher Maßnahmen etwa gegen einen Richter, der sitzungspolizeilich grob unangemessen gegen einen prozeßbevollmächtigten Rechtsanwalt vorgegangen war.<sup>182</sup>

Im übrigen fällt in den Schutzbereich (Kernbereich) die eigentliche Rechtsfindung, wobei im Interesse eines **an der Funktion orientierten** wirksamen Schutzes der richterlichen Unabhängigkeit eine weite Grenzziehung allgemein anerkannt ist. Deshalb sind alle der Rechtsfindung auch nur mittelbar dienenden - sie vorbereitenden und ihr nachfolgenden - Sach- und Verfahrensentscheidungen ebenfalls von der Dienstaufsicht freizuhalten.

Dies betrifft beispielsweise alle auf die Durchführung eines Verfahrens gerichteten richterlichen Entscheidungen, etwa über die Terminierung<sup>183</sup>, über Art und Umfang der Beweisaufnahme<sup>184</sup> aber auch die (Selbst-)Organisation der richterlichen Arbeit an dem Fall, an seiner tatsächlichen und rechtlichen Durchdringung<sup>185</sup>.

Die Begründung für dieses weite Verständnis des Schutzbereichs liegt darin, daß die Art und Weise namentlich der Vorbereitung der Fallentscheidung von erheblichem Gewicht für den Inhalt, das Ergebnis der eigentlichen Entscheidung selbst ist.

So liegt es auf der Hand, daß je nach Umfang des Aktenstudiums, je nach Zeit- bzw. Konzentrationsaufwand beim Lesen der Schriftsätze, je nach Ideenreichtum und Breite der Amtsermittlung in ein und demselben Fall ganz unterschiedliche Sachverhalte zur Grundlage der rechtlichen Bewertung gemacht werden können.

Entsprechend ist die Aufbereitung der Rechtslage, d.h. das Erkennen der möglicherweise einschlägigen rechtlichen Vorgaben und Fragestellungen - was sich nach dem Grundsatz "iura novit curia" losgelöst von den Rechtsansichten der Beteiligten zu vollziehen hat - offensichtlich vorentscheidend für die Sachentscheidung.

Tatsächlich ist im übrigen der zur Endentscheidung führende Erkenntnis-, Wertungs- und Entscheidungsprozeß noch komplexer und damit störanfälliger: Weder ist die Phase der Tatsachenerfassung

---

<sup>180</sup> vgl. z.B. BGH, Urt. v. 27.9.1976, DRiZ 1977, S. 56; vgl. BGH, Urt. v. 14.4.1997, DRiZ 1997, S. 467 (468)

<sup>181</sup> BGH, Urt. v. 27.9.1977, a.a.O.

<sup>182</sup> BGH, Urt. v. 27.9.1977, a.a.O.

<sup>183</sup> vgl. BGH Urt. v. 16.9.1987, NJW 1988, S. 421, 423

<sup>184</sup> BGH, Urt. v. 27.1.1978, NJW 1978, S. 1425; Grenzen ergeben sich dabei nach der Rechtsprechung für Beweisaufnahmen im Ausland; die Regierung ist danach aufgrund von Art. 32 GG ermächtigt, einer richterlichen Tätigkeit im Ausland außenpolitische Bedenken entgegenzusetzen und in diesem Zusammenhang kann etwa auch die Bewilligung von Dienstreisen ins Ausland verweigert werden.

<sup>185</sup> vgl. BGH, Beschl. v. 21.9.1982, NJW 1983, S. 62 und Urt. v. 16.11.1990, BGHZ, 113, 36 (40)

strikt von der Phase der Erfassung der Rechtslage zu trennen, weil notwendig der Blick zwischen Sachverhalt und einschlägigem Recht hin und her wandern muß<sup>186</sup>, noch kann die richterliche Arbeit als ein vollständig objektivierbares, planbares bzw. nachvollziehbares Verhalten verstanden werden, weil dies die mit den notwendigen Rechtswertungen verbundenen komplexen individuell-  
psychischen Vorgänge mißachten würde<sup>187</sup>.

Würde also dieser Erkenntnis- und Vorentscheidungsprozeß zum Gegenstand möglicher Weisungen oder ähnlicher Einflußnahmen der Justizverwaltung gemacht, würde die Unabhängigkeit in der Endentscheidung wesentlich ausgehöhlt.

Allerdings gibt es auch andere Konzepte der richterlichen Unabhängigkeit, und zwar in Abhängigkeit von dem Konzept der richterlichen Aufgabenstellung sowie von dem Rollenverständnis. So wird es in der US-amerikanischen Justiz offenbar nicht als Einschränkung der dort ebenfalls gewünschten richterlichen Unabhängigkeit gewertet, wenn der Richter erst ab der mündlichen Verhandlung unabhängig agiert. Das Vorfeld ist indes auch nach der Aufgabenstellung nicht ihm, sondern der Justizverwaltung anvertraut; das Rollenverständnis ist - vereinfacht beschrieben - eher dasjenige eines Schiedsrichters in dem Kampf der Vertreter widerstreitender Interessen, von deren eigenem Geschick es abhängen soll, ob ihre Sachinformationen und Rechtsansichten Berücksichtigung finden<sup>188</sup>.

Die aus der Beobachtungsfunktion fließende Befugnis zu Geschäftsprüfungen (Nachschauen) und die damit verbundene Befugnis, Auskünfte zu verlangen<sup>189</sup> sowie die - aus allgemeinen dienstrechtlichen Erwägungen folgende - korrespondierende Pflicht der Richter, diese durch Berichte zu unterstützen<sup>190</sup>, besteht nur eingeschränkt. Der Dienstvorgesetzte ist nicht befugt, bei oder durch die Geschäftsprüfung irgendeinen Einfluß oder Druck gegenüber der sachlichen oder persönlichen Unabhängigkeit des Richters auszuüben oder einen solchen Anschein hervorzurufen. Das gilt für eine routinemäßige Geschäftsprüfung des richterlichen Dienstes<sup>191</sup>, die zudem nur in angemessenen Zeitabständen zulässig ist.<sup>192</sup> Generell ist eine - außerplanmäßige - Geschäftsprüfung auch nicht ohne Wissen des Richters zulässig.<sup>193</sup> Die Berichtspflicht der Richter findet schließlich dort ihre Grenzen, wo ein unzulässiger Einfluß auf die Entscheidung über

---

<sup>186</sup> vgl. Engisch, Logische Studien zur Gesetzesanwendung, 3. A. 1963, S. 15; allgemein zum Verhältnis zwischen Tat- und Rechtsfragen Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. A. 1979, S. 265 und 294 ff.

<sup>187</sup> vgl. u.a. Berkemann, a.a.O. (Fn. 75), S. 536, "Wegen des durchgängigen emotionalen Bezugs allen volitiven und kognitiven Verhaltens ist es dem Richter ... unmöglich, ein Geschehen wert-indifferent zu erfassen und juristisch-neutral zu beurteilen. Aus psychologischer Sicht kommt deshalb der Beweisaufnahme durch den Einzelrichter oft prozeßentscheidende Bedeutung zu..."

<sup>188</sup> vgl. hierzu näher Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 241 ff., insb. S. 243

<sup>189</sup> BGH, Urt. v. 27.1.1978, DRiZ 1978, S. 185 (186)

<sup>190</sup> BGH, Urt. v. 14.9.1990, DRiZ 1990, S. 20 (21)

<sup>191</sup> vgl. BGH, Urt. v. 18.8.1987, NJW 1988, S. 418 (419)

<sup>192</sup> vgl. BGH, Urt. v. 21.10.1982, BGHZ 85, 145 (156)

<sup>193</sup> vgl. BGH, a.a.O. (156 f.)

die Reihenfolge der Bearbeitung der Dienstgeschäfte<sup>194</sup> oder ein unzulässiger Erledigungsdruck ausgeübt<sup>195</sup> wird.

Unbedenklich ist die Beobachtung nur dann, wenn sich die Dienstaufsicht eindeutig darauf beschränkt. Eine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit liegt hingegen vor, wenn mit der Beobachtung Maßnahmen verbunden sind, die dazu bestimmt oder geeignet sind, die richterliche Rechtsfindung durch psychologischen Druck oder auf andere Weise unmittelbar oder mittelbar zu beeinflussen. Ausgehen kann ein solcher Einfluß auch von Anordnungen der Dienstaufsicht im Zusammenhang mit der Benutzung der Telefonanlage oder anderer Geräte und Hilfsmittel, die der Richter für seine Arbeit benötigt<sup>196</sup>.

Bedenken wurden in diesem Zusammenhang in der Rechtsprechung bei dem Betrieb einer Gesprächsdatenerfassung geäußert, wenn der Richter dazu verpflichtet werden soll, bei bestimmten Gesprächen im Nachhinein schriftlich den angerufenen Teilnehmer und die Rechtssache zu benennen<sup>197</sup>.

Entsprechend werden Grenzen der Dienstaufsicht auch im Bereich des Beurteilungswesens gesehen - wobei die Beurteilung gerade auch die spezifisch richterlichen Tätigkeiten zum Gegenstand hat. Eine dienstliche Beurteilung verletzt den Richter in seiner richterlichen Unabhängigkeit, wenn sie auf eine direkte oder indirekte Weisung hinausläuft, wie der Richter in Zukunft verfahren oder entscheiden soll. Insoweit muß sich die Beurteilung auch jeder psychologischen Einflußnahme enthalten. Sie ist unzulässig, wenn der Richter durch die in ihr enthaltene Kritik veranlaßt werden könnte, eine Verfahrens- oder Sachentscheidung in einem anderen Sinne als ohne diese Kritik zu treffen<sup>198</sup>.

Allerdings ist etwa ein Vergleich von Erledigungszahlen, selbst bei einer Aufgliederung nach Erledigungsarten, in einer dienstlichen Beurteilung nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes noch nicht zu beanstanden, wenn keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß der Dienstvorgesetzte etwas anderes erreichen wollte als allenfalls den Richter zu einer vermehrten Arbeitsleistung zu veranlassen<sup>199</sup>. Danach ist also insbesondere jeder Versuch eines Dienstvorgesetzten, einen Richter dazu zu veranlassen, daß er vermehrt oder verstärkt eine bestimmte Art der Prozeßerledigung anstrebt, mit der Unabhängigkeit des Richters nicht zu vereinbaren<sup>200</sup>.

Maßstab für die Bewertung der Arbeitsleistung des Richters - in einer Beurteilung - bzw. für entstandene Rückstände kann nach Ansicht des Bundesgerichtshofes insbesondere der sogenannte **Pensenschlüssel** nicht sein. Dieser dient nämlich gerade nicht

<sup>194</sup> vgl. BGH, Urt. v. 6. 11. 1986, NJW 1987, S. 1197, 1198

<sup>195</sup> vgl. BGH, Urt. v. 16. 9. 1987, NJW 1988, S. 419, 420

<sup>196</sup> BGH, Urt. v. 24.11.1994, NJW 1995, S. 731 (732)

<sup>197</sup> BGH, a.a.O.

<sup>198</sup> vgl. BGH, Urt. v. 14.4.1997, DRiZ 1998, S. 20 (22) m.w.N.; eine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit wird im Ergebnis verneint, wenn die Bewertung des Richters in allgemeiner Form gehalten ist und weder eine Kritik an einer konkreten Entscheidung noch den Versuch einer Einflußnahme auf künftige Verfahren enthält

<sup>199</sup> BGH, Urt.v. 3.10.1977, BGHZ 69, 309 (314)

<sup>200</sup> BGH, a.a.O. (313)

dem erwähnten Zweck, sondern - als Personalbedarfsberechnungsgrundlage, welche auf Eingänge abstellt<sup>201</sup> - allein der möglichst gleichmäßigen Justizversorgung der Bevölkerung einerseits und der möglichst gleichmäßigen Verteilung der Arbeitslast auf die zur Verfügung stehenden Richter andererseits<sup>202</sup>. Maßstab im Rahmen der dienstlichen Beurteilung kann nur der Arbeitsanfall sein, der von anderen Richtern sachgerecht bewältigt wird.

c) Vereinbarkeit des NSM mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit

Das Neue Steuerungsmodell ist insgesamt in seiner Zielrichtung wie in seinen Mechanismen mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit grundsätzlich unvereinbar und kann auch nicht als neues Instrument zulässiger Dienstaufsicht gerechtfertigt werden (aa). Der Umstand, daß das Modell teilweise mit "kollegialischer Selbststeuerung" arbeitet, führt zu keiner anderen Bewertung (bb). Auch die isolierte Anwendung einzelner Elemente des NSM verstieße gegen Art. 97 Abs. 1 GG (cc).

aa) Modellgesamtheit

Schon indem das NSM als Gesamtsystem aufeinander abgestimmter Elemente darauf abzielt, das Verhalten der gesteuerten Bereiche auf das (politisch) Gewollte einzustellen, ist es in seiner Anwendung auf die rechtsprechende Gewalt - letztlich aus denselben Erwägungen wie zu der Frage der Beachtung der Gewaltenteilung und der Gesetzesbindung der Richter (vgl.o.) - mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit grundsätzlich nicht vereinbar.

Ebenso wie die Rechtsprechung nach Art. 20 Abs. 3 GG soll nach Art. 97 Abs. 1 GG der Richter nur durch Gesetz und Recht gesteuert werden. Das schließt gerade ein auf Exekutivsteuerung angelegtes System der Verwaltungsorganisation aus, das dem Richter nach Quantität und Qualität definierte Leistungsziele vorgibt, ihn hierauf verpflichtet, ihm Berichtspflichten auferlegt und ihn überwacht, ihn Anweisungen unterwirft, ihm Anreize zu konformem Verhalten bietet und das Mechanismen der sozialen Kontrolle schafft.

Auch abgesehen von dieser grundsätzlich unzulässigen Auslegung auf Fremdsteuerung ist die Anwendung des NSM auf die Rechtsprechung unzulässig. Die hergebrachte Dienstaufsicht kann dieses Steuerungssystem nicht rechtfertigen. Das folgt zum einen daraus, daß hiermit auch bei reiner Effizienzorientierung ein unzulässiger Zweck verfolgt wird, zum anderen daraus, daß das hergebrachte Instrumentarium der Dienstaufsicht die Steuerungsinstrumente des NSM nicht abdeckt.

---

<sup>201</sup> vgl. Mattik, Richterliches Berufsrecht, Rdnr. 113 u. 115, in: Beck'sches Richterhandbuch, 1996

<sup>202</sup> vgl. BGH, Urt.v. 16.9.1987, NJW 1988, S. 419, 420

Mit der Anwendung des NSM würden selbst dann für die Dienstaufsicht unzulässige Zwecke verfolgt, wenn es allein zur Effizienzsteigerung eingesetzt würde.

Schon dies ist freilich eine Fiktion, weil Effizienz ein Sekundärziel ist, nämlich nur den Modus der "eigentlichen" Zielverfolgung beschreiben kann und damit nicht unabhängig von diesen Zielen gemessen und gesteuert werden kann.

Auch dieser Zweck würde jedenfalls keine Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit rechtfertigen.

Dies gilt auch dann, wenn das dem § 26 DRiG zu entnehmende Gebot (vgl. oben b)) ordnungsgemäßer und unverzüglicher Erledigung der Amtsgeschäfte gleichzeitig die Forderung nach möglichst effizienter Behandlung der Streitsachen enthalten sollte. Auch dieser Zweck würde keine Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit rechtfertigen. Denn wie sich bereits aus den Darlegungen zur Gesetzesbindung der Richter sowie dem Effizienzgebot aus Art. 19 Abs. 4 GG ergibt, hat der Richter zwar eine Dienstpflicht zu effizientem Verhalten in seiner Amtsführung. Dieses Effizienzgebot ist jedoch nachrangig und eingeschränkt: Erst wenn der Richter alle aus dem maßgeblichen Bestand an Recht und Gesetz sich ergebenden Forderungen an sein Verhalten beachtet hat und dann ihm dennoch Handlungsalternativen zur Auswahl stehen, erst dann hat er die Berechtigung und dann auch die Verpflichtung, die für den Dienstherrn ökonomisch günstigere Alternative zu wählen. Er ist insbesondere nach der bestehenden Rechtslage nicht dazu verpflichtet, das geltende Recht nur soweit und solange anzuwenden, wie die ihm über ein Budget zur Verfügung gestellten Mittel gerade reichen. Auch gibt § 26 DRiG gerade keinen absoluten Maßstab für die Erledigungen vor und wahrt damit den durch die richterliche Unabhängigkeit gebotenen Respekt vor der Einschätzungscompetenz des einzelnen Richters bezüglich der angemessenen Fallbearbeitung.

Auch die Werte für die Personalbedarfsberechnung, die (fälschlich) sogenannten Pensenschlüssel, entfalten bei weitem keinen solchen Druck auf den einzelnen Richter wie die Produktionszielvorgaben des NSM, deren Verfehlung im Rahmen der outputorientierten Budgetierung finanzielle Nachteile jedenfalls für die Gerichtsgemeinschaft zur Folge hat. Im Gegensatz zu den Produktionsvorgaben des NSM sind die "Pensen" keine festen Vorgaben für einen "Output", wenn ihnen auch eine gewisse Erwartung zu einem jährlichen Erledigungsvolumen zugrundeliegt. Vor allem aber lassen sie dem Richter einen viel weiteren Spielraum hinsichtlich der Art und Weise der Erledigung der einzelnen Fälle als eine alle anfallenden Aufwände erfassende Fallkostenspauische, welche die Erwartung an die durchschnittliche Art und Weise der Fallerledigung abbildet.

Schon dies belegt im übrigen, und das ist der weitere wesentliche Einwand gegen das Neue Steuerungsmodell im Hinblick auf Art. 97 Abs. 1 GG, daß die mit dem NSM verbundenen Einwirkungen auf die Richterschaft weit über das hinausgehen, was bislang im Rahmen der herkömmlichen Dienstaufsicht noch als zulässig erachtet worden ist.

Das liegt insbesondere an den Steuerungsmechanismen "Eigeninteresse" und "soziale Kontrolle", mit denen das NSM bis in die richterliche Behandlung eines jeden einzelnen Falles hineinwirkt.

Schon überhaupt ein Eigeninteresse des Richters anzusteuern, steht offensichtlich im Widerspruch zu dem Zweck der richterlichen Unabhängigkeit, die innere Unabhängigkeit des Richters zu sichern. Wie bereits dargelegt, ist dieses Eigeninteresse besonders unvermeidbar und umfassend in dem Fall, in dem die Budgetierung auch die Einnahmen erfaßt, weil dann dem durch die Leistungsvereinbarung unter Erledigungsdruck sowie die Budgetregeln unter Kostendruck stehenden Richter die Möglichkeit eröffnet wird, zusätzliche, ihm zugute kommende Einnahmen zu erzielen. Kaum weniger spürbar aber ist das Eigeninteresse bei Budgetierung nur der Kosten, da auch hier der Richter jeden einzelnen Fall so "steuern" muß, daß er seinen Budgetrahmen einhält.

Auch die Schaffung einer Struktur, die eine kostenorientierte "soziale Kontrolle" der einzelnen Richter durch ihre Kollegen zum Ziel hat, ist eine unzulässige Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit, die weit über das bisherige dienstaufsichtliche Maß hinausgeht. Das gilt schon deshalb, weil absehbar ist, daß Kollegen in ihren Einwirkungsversuchen gegenüber anderen Richtern, die den "Budgeterfolg" und damit mögliche Vorteile zu nichte zu machen drohen, nicht vornehm bei allgemeinen "Angeboten" und "Informationen" stehen bleiben werden. Jedenfalls wird sich der Richter dann anhand seiner einzelnen Fälle rechtfertigen und an den vom Budgetgeber vorgegebenen Maßstäben zur (durchschnittlichen) Fallerledigung messen lassen müssen. Allein die Aussicht hierauf hat eine erhebliche Vorwirkung. Insoweit ist hier klarzustellen, daß sich schon die auf die soziale Kontrolle ausgerichteten organisatorischen Maßnahmen (wie die gerichtsweite Veröffentlichung von individuellen Leistungsdaten bzw. die Zusammenfassung der Richter in einem Solidarverbund), eben wegen ihrer Zielrichtung, als (unzulässige) Maßnahmen der Dienstaufsicht darstellen, so daß es für den richterdienstgerichtlichen Rechtsschutz auch nicht darauf ankommen würde, ob sich der Organisationsverantwortliche jeden einzelnen Übergriff der Kollegen des betroffenen Richters zurechnen lassen müßte.

Wegen der Effizienzausrichtung ist das NSM auch in etwas anderer Hinsicht mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar, denn es verweigert dem Richter den notwendigen Schutz gegen Einflußnahme von außen. Besonders anschaulich ist dies an dem erwähnten Beispiel des Deals im Strafverfahren, wo Angeklagte in schwierigeren Verfahren auf hochbelastete Strafgerichte und Staatsanwaltschaften treffen (vgl. o.). Ähnliche Konstellationen bietet aber auch im Verwaltungsrecht, insbesondere im Asylverfahren, in dem wegen regelmäßiger Abwesenheit der Beklagten sowie des Beigeladenen häufig nur Richter und Kläger aktiv den Gang der mündlichen Verhandlung bestimmen. Jeweils haben geschickte Rechtsanwälte prozeßual viele Möglichkeiten, das Verfahren erheb-

lich in die Länge zu ziehen - und so die Effizienz des Gerichtes nachhaltig zu verringern bzw. sein Budget zu "sprengen". Hier läuft die Budgetierung auf eine nochmalige Steigerung der Erpreßbarkeit des Gerichts hinaus.

In gleicher Weise unzulässig ist der Druck auf den Richter, der von dem Zusammenwirken von Leistungsvereinbarung, Berichtspflichten, sonstiger laufender Datenerhebung und -verarbeitung sowie (drohenden) Controllingmaßnahmen ausgeht. Insbesondere die "Beobachtungsfunktion" der Dienstaufsicht rechtfertigt dies nicht. Sie hat gerade zur Voraussetzung, daß aus der Beobachtung kein auch nur mittelbarer Druck auf die Richter folgen darf. Hier indes hat das Instrumentarium schon als solches verhaltenslenkende Funktion und soll Druck ausüben.

Dies ist auch mit dem Institut der (periodischen) "Geschäftsprüfung" nicht ansatzweise vergleichbar. Das NSM überwacht wesentlich intensiver. Der für das NSM erforderliche Datenumfang ist wesentlich größer, was zugleich die Eingriffsschwelle senkt. Denn nunmehr wird eine Vielzahl von Umständen nicht nur für wichtig erklärt und gemessen, sondern kann auch zum Anlaß für eine Controllingmaßnahme genommen werden - was der Betroffene als Mißbilligung auffassen muß. Zudem sind im Vergleich zu den meist nur alle zwei bis fünf Jahre erfolgenden Geschäftsprüfungen die Erhebungsintervalle wesentlich kürzer. Der Richter hat nicht einmal mehr den gerichtsverfassungsrechtlich vorgezeichneten Dispositionsrahmen des Geschäftsjahres zur Verfügung für sein eigenes Erledigungsmanagement, sondern wird laufend unterjährig überwacht.

Dabei kann ihn die Datenerhebung schon deshalb nicht unberührt lassen, weil er selbst für sein an ihm sonst nicht ersichtlichen Finanz- und Leistungsdaten zu orientierendes "Budgetmanagement" bzw. die Erfüllung seiner Leistungsvereinbarung wissen muß, ob er sein Soll noch einhält.

Die Meldung der Daten an den Controller aber ist für den Richter der Ausdruck institutionalisierten Mißtrauens; diese psychische Belastung kann er am besten dadurch bewältigen, daß er für "gute" Daten in seinem Bereich sorgt, sein Verhalten also an den Soll-Vorgaben des Systems ausrichtet.

Daß das klassische Steuerungsmittel des Controlling, die direkte, ggfls. einzelfallbezogene Anweisung, mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar ist, bedarf keiner weiteren Darlegung.

Klarzustellen ist schließlich, daß ein NSM an einem Gericht notwendig entweder mit der richterlichen Unabhängigkeit kollidiert oder aber notwendig ineffizient wird: Eine effizienzsichernde Steuerung setzt die Einbeziehung des Qualitätsaspektes in die Steuerung voraus, weil reine Mengenorientierung ohne Qualitätssicherung zu Ausschluß und damit Ineffizienz führt. Die Qualität der richterlichen Arbeit aber läßt sich nur am Einzelfall beurteilen, messen und steuern; ein qualitätssichernder Eingriff würde sich hier notwendig unzulässig auf den Kernbereich der richterlichen Tätigkeit beziehen. Wie am Beispiel des "Quality

Circle" dargelegt<sup>203</sup>, liefe das - mit der möglichen Ausnahme der sogenannten offensichtlichen Fehlgriffe des Spruchrichters - darauf hinaus, daß die Qualitätsbeurteiler dadurch die richterliche Unabhängigkeit verletzen, daß sie ihre Wertentscheidung an die Stelle derjenigen des Richters setzten.

Für eine Anwendung des NSM allein auf die Gesamtgerichtsebene gilt nur dann etwas anderes, wenn hierbei der richterliche Bereich konsequent und vollständig gegen sämtliche Elemente des Systems abgeschottet würde. Anderenfalls, und dies liegt wegen der zu erwartenden Einbeziehung der richterlichen Leistungen in das System der Gerichtsbudgetierung weitaus näher, würden informell, namentlich mit dem Instrument des "Schattenbudgets", faktisch dieselben Steuerungsmechanismen aktiviert.

bb) Kollegialische Selbststeuerung und richterliche Unabhängigkeit

Teilweise wird vertreten, ein neues Modell der richterlichen Selbststeuerung berechtige - zum Zwecke einer "Modernisierung der Justiz" - zu einer Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit; nach einer Ansicht soll bereits das NSM selbst ausreichen<sup>204</sup>, nach anderer Ansicht müßte hierfür ein Modell echter richterlicher Selbstverwaltung entworfen werden, das eine Lenkung von außerhalb ausschließe<sup>205</sup>.

Beiden Ansätzen liegt der Gedanke zugrunde, daß die Unabhängigkeit **der Richter** funktional teilweise ersetzt, d.h. reduziert werden könne, wenn dem ein Zuwachs **der Gerichte** an Verwaltungsautonomie gegenüberstehe<sup>206</sup>.

Noch nicht einmal die Prämisse trifft indes zu. Im NSM fehlt es bereits an einem tatsächlichen Autonomiezuwachs, da der mögliche Gewinn an momentaner Dispositionsfreiheit durch die umfassende Bindung an extern gesetzte Ziele und externes Controlling mehr als kompensiert wird. Auch bei einem anderen, noch zu entwickelnden Modell der Verwaltungsautonomie der Gerichte wäre nicht ersichtlich, wo gegenüber dem derzeit von der Verfassung vorausgesetzten Stand der Gerichtsverwaltung ein Zuwachs an Autonomie der Richter liegen sollte. Denn wenn die Richter, wie es die Verfassung fordert, angemessen mit Hilfsmitteln ausgestattet sind, ist ihre derzeitig vorgesehene Autonomie nicht sinnvoll zu steigern. Verwaltungsautonomie kann nicht in ihrem Interesse liegen, da eine von Dritten zu stellende Verwaltung, deren Leistungen nur abzurufen sind, sie weniger belastet als eine selbst zu leitende und zu verantwortende Verwaltung.

Eine Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit zugunsten ei-

---

<sup>203</sup> vgl. o., C. I. 3 d) aa)

<sup>204</sup> Hoffmann-Riem, a.a.O. (Fn. 66) S. 4; der Sache nach auch Eifert, a.a.O. (Fn. 5), S. 84 (abgestufte Regelkreise)

<sup>205</sup> Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 246 ff.

<sup>206</sup> bei Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 247 ff. treten freilich noch wesentlich weitergehende Vorstellungen über zu eröffnende Freiräume der Richterschaft hinzu. Hiernach soll die Richterschaft vor allem autonom im Prozeßrecht ansetzen können, um die Verfahren deutlich zu verschlanken.

ner kollegialischen "Selbststeuerung", welche Steuerung jedes einzelnen Richters durch andere wäre, erscheint aber auch dann nicht als zulässig, wenn ein Autonomiegewinn des Gerichts unterstellt würde. Die richterliche Unabhängigkeit im Sinne von Art. 97 Abs. 1 GG ist die Unabhängigkeit jedes einzelnen Richters, und damit auch gewandt gegen andere Richter<sup>207</sup>.

Eine Steuerung durch andere Richter kann zwar als im Vergleich zu einer reinen Exekutivsteuerung minderschwerer Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit aufgefaßt werden - das ist die Wertung, die den gerichtsverfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen an das Präsidium<sup>208</sup>, ein Richterkollegium, sowie den Präsidenten<sup>209</sup>, einen Richter, zugrundeliegt. Dennoch wird die richterliche Unabhängigkeit ihrer Funktion nach eingeschränkt, da auch Einwirkungen durch Richterkollegen die innere Unabhängigkeit des zur alleinverantwortlichen Sachentscheidung berufenen Richters stören, ihn nämlich Einflüssen außerhalb der Rechtssache aussetzen.

Dabei liegt auch auf der Hand, daß die Einflußnahmen innerhalb eines Spruchkörpers kein Beleg sind für die Zulässigkeit einer gegenseitigen Richtersteuerung, denn hier handelt es sich um durch die gemeinschaftliche Verantwortung für die Sachentscheidung gerechtfertigte Handlungen.

#### cc) Betrachtung einzelner Elemente des Instrumentariums

Auch einzelne Elemente des NSM würden - selbst bei ihrer isolierten Anwendung, d.h. außerhalb des intendierten Wirkungszusammenhangs des NSM - nicht mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit vereinbar sein.

Allerdings ist es eben wegen des Wirkungszusammenhangs der Elemente schwer vorstellbar, daß diese Prämisse eingehalten werden könnte<sup>210</sup>. So ist eine Kosten- und Leistungsrechnung nicht sinnvoll vorstellbar ohne ein System, das die Zuordnung der Kosten vorgibt - wie hier die Zuordnung zu dem Kostenträger "Produkt", welches wiederum die zentrale Steuerungsgröße des NSM ist. Würde die Rechnung bei der Kostenstellenbetrachtung stehenbleiben, so dürfte ihr Nutzen gering sein. Auch benötigt ein Controlling, das über eine Erhebung der Finanzdaten hinausgeht, aus einem Ziel- oder Wertesystem abgeleitete Vorgaben, da es sonst keine sinnvollen Soll-Werte bestimmen könnte, dementsprechend keinen Kontrollansatz hätte und im Eingriffsfall keine Orientierung für seine Steuerungsimpulse hätte. Auch könnte ein Controlling ohne eine Kosten- und Leistungsrechnung nicht auskommen, weil es die objektiven Finanzdaten benötigt, wenn es den eigenen Rationalitätsanspruch einlösen soll. Ein Budgetierungssystem, das ohne eine Kosten- und Leistungsrechnung und ohne ein Controlling, welche die Leistungsfähigkeit und damit auch den tatsächlichen Finanzbedarf der budgetierten Einheit laufend überprüfen, auskommen sollte, ist

---

<sup>207</sup> vgl. Herzog in Maunz/Dürig, GG, Art. 97, Rdnr. 34 und BVerfG (Kammer), Beschl. v. 29. 2. 1996, NJW 1996, 2149, 2150

<sup>208</sup> vgl. § 21e GVG

<sup>209</sup> vgl. § 38 Abs. 1 VwGO

<sup>210</sup> vgl. auch hierzu Röhl, a.a.O. (Fn 19), der für Nordrhein-Westfalen prognostiziert, daß es bei einer Budgetierung nicht bleiben wird, sondern daß eine umfassende Steuerung eingeführt werden wird: "Hier entsteht mehr oder weniger unbemerkt ein staatliches Steuerungsinstrument für die Justiz. ... Bei der Budgetierung wird es nicht bleiben. Die Forderung nach einem tief eingreifenden Quantitäts- und Qualitätsmanagement wird folgen. Es wird auch die Rechtsprechungsfunktion der Gerichte nicht unberührt lassen." (S. 246)

ebenfalls nicht sinnvoll vorstellbar. Denkbar wäre hier lediglich eine Fortschreibung der Mittelansätze aus Vorjahren mit der Möglichkeit zu verbal begründeten Abweichungen - doch dabei würde es sich nicht um eine (outputorientierte) Budgetierung im Sinne des NSM handeln. Nur wenig anders liegt es für eine Leistungsvereinbarung. Umfaßt sie insbesondere finanzielle Verpflichtungen, so ist zu deren sinnvoller Bestimmung eine Kosten- und Leistungsrechnung und zu ihrer verlässlichen Umsetzung ein Controllingssystem geboten. Wenn sich die Vereinbarung freilich auf bereits im Rahmen der bestehenden Statistik erhobene Umstände beschränkt, wäre sie auch isoliert möglich.

Ungeachtet der dargestellten Hindernisse für eine sinnvolle Anwendung von Teilelementen, die sich aus dem Wirkungszusammenhang des Modells ergeben, soll die (isolierte) Anwendung und ihre Auswirkung auf die richterliche Unabhängigkeit hier vor Augen geführt werden.

#### aaa) Budgetierung

Bereits die isoliert angewendete Budgetierung entfaltet über die Produktbildung verhaltenslenkende Wirkung, die im Widerspruch zur richterlichen Unabhängigkeit steht. Soweit nämlich bestimmte Qualitätsanforderungen zur Produktbildung herangezogen werden, wird der Richter in seiner Verfahrensführung und Entscheidungsfindung eingeschränkt, weil sie durch ihren Einfluß auf die Fallkostenpauschale und damit auf das Budget wie Vorgaben für sein künftiges Handeln wirken. Gleiches gilt, soweit nur der Zeitaufwand als für die Produktbildung bestimmender Faktor genutzt wird; insoweit wird unzulässiger Erledigungsdruck ausgeübt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, daß schon die Zeitspanne, die als angemessene Dauer eines gerichtlichen Verfahrens anzuerkennen ist, nicht abstrakt bestimmt werden kann. Statistiken und absolute Zeitangaben besagen hier wenig. Vielmehr hängt die Dauer des Verfahrens im wesentlichen auch von dem prozessualen Verhalten der Beteiligten - das nicht vorhersagbar ist - ab<sup>211</sup>.

Nach der Rechtsprechung des BGH darf ein Richter selbst durch eine bloße Berichtsansforderung nicht unter Erledigungsdruck gesetzt werden. Nichts anderes kann aber für die Festsetzung einer Fallkostenpauschale gelten. Mit dieser Pauschale wird, als ein Ergebnis der Kosten- und Leistungsrechnung, der dem Budget zugrundezulegende Gegenwert eines Verfahrens eines bestimmten Typs in Geld ausgedrückt und es wird der finanzielle Aufwand beschrieben, der für ein Verfahren dieses Typs durchschnittlich erwartet wird. Im Unterschied zu dem als zulässig erachteten (für Verwaltungsgerichte nicht bestehenden) Pensenschlüssel wird durch die Fallkostenpauschale eine Regelung des Aufwandes für die Erledigung jedes einzelnen Falles getroffen, an deren Einhaltung mit der Leistungsvereinbarung und der Zuweisung eines Budgets Konsequenzen geknüpft werden. Mit der Standardisierung des erwarteten Aufwandes je Verfahren eines bestimmten Typs wird aber zugleich die Erwartung an die

---

<sup>211</sup> vgl. Schmidt-Aßmann in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, Band I, 1998, Einleitung, Rdn. 157

"Produktersteller", also die einzelnen Richter herangetragen, im Einzelfall allenfalls ausnahmsweise höheren Aufwand zu betreiben, als es dem Standard entspricht. Demgegenüber steht die Entscheidung, welches Verfahren mit welchem Aufwand betrieben wird, als Kern spruchrichterlicher Tätigkeit allein dem mit der Sache befaßten Richter zu.

In diese Kompetenz wird mit der Fallkostenpauschale unmittelbar eingegriffen. Bereits mit der Bekanntgabe der Pauschale an den Richter entsteht ein in jedem einzelnen Fall wirkender psychischer Druck, seinen Aufwand für die Behandlung einer Sache an der Pauschale auszurichten. Da die Fallkostenpauschale, wie ausgeführt, mangels geeigneter Qualitätsmaßstäbe allein die Erledigung des Verfahrens zu bestimmten Kosten zum Gegenstand haben wird, wird der Blick des Richters mit ihrer Einführung auch vorrangig auf die Erledigung von Verfahren gerichtet.

Droht die Einhaltung der Fallkostenpauschalen zudem offen oder verdeckt auch zum Gegenstand der Beurteilung des Richters oder von Auswahlentscheidungen für Beförderungen zu werden, erhöht sich der Druck auf den Richter, sich "pauschalenkonform" zu verhalten und damit vorrangig für eine entsprechende Erledigung seiner Verfahren zu sorgen, noch erheblich. Dies erscheint umso bedenklicher, als die Fallkostenpauschale noch nicht einmal nach dem Durchschnitt des Aufwandes für alle Verfahren eines Typs bemessen, sondern in den Budgetverhandlungen ausgehandelt und jedenfalls um Sparbeiträge noch gekürzt werden wird. Eine Anbindung der Pauschale an den bei Wahrung der Qualität der richterlichen Entscheidung erforderlichen Aufwand zur Erledigung des Verfahrens ist dadurch umso weniger möglich.

Auch die bei einer Budgetierung notwendigen "Budgetregeln" wirken sich in unzulässiger Weise auf die Unabhängigkeit der Spruchkörper aus. Werden nämlich an die Über- oder Unterschreitung der vereinbarten Erledigungszahlen Konsequenzen für die Mittelausstattung des betroffenen Spruchkörpers geknüpft, wird erneut unzulässiger Einfluß auf die innere Unabhängigkeit der Richter ausgeübt, indem ihnen ein wirtschaftliches Eigeninteresse an einer beschleunigten Erledigung der Verfahren vermittelt wird. Unzulässig ist ein Einfluß auf die innere Unabhängigkeit eines Richters durch Maßnahmen der äußeren Ordnung, wie etwa hinsichtlich der Gewährung von Ausstattungsvorteilen, Urlaub und Dienstbefreiungen<sup>212</sup>. Als eine derartige Einflußnahme ist jedenfalls das Versprechen zu bewerten, Mittel zur eigenen Verwendung des Spruchkörpers zu belassen, soweit dieser sparsamer, als in der Leistungsvereinbarung vorgesehen, gewirtschaftet hat, bzw. die Ankündigung, eine Budgetüberschreitung zu sanktionieren. Mit dieser Aussicht wächst nicht nur die Gefahr, daß ein Richter ein Verfahren aus eigenem Antrieb "schlanker", als eigentlich erforderlich betreibt. Hinzu kommt auch, daß die Verfahrensbeteiligten verstärkt versuchen könnten, die Ent-

---

<sup>212</sup> Schmidt - Rantsch, a.a.O. (Fn. 97), Rdnr. 18 m.w.N.

scheidung des Gerichts durch die Ankündigung, zusätzlichen Aufwand zu verursachen, in ihrem Sinne zu beeinflussen. Muß ein Richter mit Sanktionen oder dem Verlust bereits "erwirtschafteter" frei zur Verfügung stehender Mittel rechnen, besteht eher die Möglichkeit, daß er dem Beteiligten, der andernfalls diesen Erfolg zu gefährden droht, entgegen kommt, als wenn - wie derzeit - nur der Berg der unerledigten Verfahren etwas weiter wächst.

bbb) Leistungsvereinbarung

Durch den Abschluß einer Leistungsvereinbarung, der die Fallkostenpauschalen zugrunde liegen werden, wird deren das richterliche Verhalten beeinflussende Wirkung noch verstärkt, indem den festgelegten Erledigungszahlen und damit auch der Fallkostenpauschale der Anschein der Verbindlichkeit beigelegt wird. Zwar wird die "pauschalengerechte" Erledigung des einzelnen Falles aus dem "Blickfeld" einer Überprüfung und Bewertung genommen. Es kommt nicht mehr in gleichem Umfang darauf an, daß in jedem einzelnen Fall die Pauschale eingehalten wird. Entscheidend ist vielmehr, daß die Verfahren im Laufe des vereinbarten Zeitraumes insgesamt vereinbarungsgemäß erledigt werden. Damit entsteht der Eindruck, daß auf den Richter bei der Entscheidung im Einzelfall kein Einfluß mehr genommen wird. Tatsächlich muß er aber, um der Leistungsvereinbarung gerecht werden zu können, in jedem Einzelfall auf die Einhaltung der Fallkostenpauschale achten. Betreibt er in einem Verfahren einen höheren Aufwand, ist er gehalten, die anderen Verfahren mit entsprechendem unterdurchschnittlichem Aufwand zu betreiben. Die Leistungsvereinbarung wirkt daher, ohne daß dies gesondert geregelt werden müßte, auf die Erledigung jedes einzelnen Verfahrens.

Anders als bei der Überschreitung einer Fallkostenpauschale in einem einzelnen Verfahren hat der Richter gleichzeitig kaum noch die Möglichkeit, die Nichteinhaltung der Leistungsvereinbarung zu rechtfertigen. Während es möglich ist, darzulegen, warum in einzelnen Verfahren ein hoher Aufwand betrieben wurde, wird es kaum möglich sein darzulegen, warum ein höherer Aufwand in einzelnen Verfahren nicht durch die Verringerung des Aufwandes in anderen Verfahren ausgeglichen werden konnte.

Die Einflußnahme auf die richterliche Unabhängigkeit ist auch noch stärker ausgeprägt als bei der (bloßen) Festsetzung von Fallkostenpauschalen. Rechtlich entfaltet sie zwar keine Wirkungen. Tatsächlich läßt sie sich aber dazu nutzen, auf die Einhaltung der eingegangenen "Verpflichtung" zu dringen und den Spruchkörper immer wieder mit Abweichungen zu konfrontieren. Derartige Vorhalte sind zwar nicht als Dienstaufsichtsmaßnahmen zulässig, weil die Einhaltung der Leistungsvereinbarung nicht zu den Dienstpflichten gehört und auch nichts über die ordnungsgemäße und unverzögerte Erledigung der Amtsgeschäfte im Sinne von § 26 Abs. 2 DRiG aussagt, zu der allein angehalten werden darf. Gleichwohl schafft die Leistungsvereinbarung eine Art Scheinlegitimation für derartige Interventionen dadurch,

daß sich der "Vereinbarungspartner" in Anlehnung an den Grundsatz "pacta sunt servanda" darauf berufen wird, daß die zugesagten Erledigungszahlen auch zu erbringen seien, weil sie die Grundlage für die zugewiesenen Gelder bilden.

Dabei wird der "Vereinbarungspartner" aller Voraussicht nach höchstens anfänglich berücksichtigen, daß er aufgrund des Justizgewährungsanspruches sowie besoldungs- und verwaltungsprozeßrechtlicher Vorschriften auch ohne Leistungsvereinbarung verpflichtet wäre, die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen.

Durch die bloße Möglichkeit, daß die rechtlich irrelevante "Vereinbarungstreue" in Beurteilungen und Beförderungsentscheidungen berücksichtigt wird, würde der Blick des Spruchkörpers zudem weiter auf die Erbringung der "vereinbarten" Erledigungszahlen gelenkt.

### ccc) Controlling

Als besonders problematisch sind im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit auch die einzelnen Teile des Controlling zu bewerten.

Controlling setzt, wie dargestellt, zunächst die fortlaufende Kontrolle und damit eine ständige Datenerhebung voraus. Datenerhebung ist im richterlichen Bereich und damit in dem Bereich, dessen Tätigkeit für die Erstellung des "Produktes" maßgeblich ist, aber nur im Rahmen der zur Dienstaufsicht dargelegten Grundsätze über die Beobachtung richterlicher Tätigkeit zulässig. Sie kann - wie dargestellt - durch turnusmäßige oder anlaßbezogene Geschäftsprüfungen erfolgen. Um eine Steuerung im Rahmen des Controlling zu ermöglichen, ist die steuernde Einheit demgegenüber auf einen ständigen Zugriff auf die aktuellen "Leistungsdaten" auch der Spruchkörper angewiesen. Dies setzt voraus, daß die Daten auch fortlaufend erhoben werden. Eine solchermaßen fortlaufende Datenerhebung im Rahmen des Controlling würde eine fortwährende Geschäftsprüfung, die sich noch dazu unzulässigerweise gleichsam "hinter dem Rücken" des Richters vollzieht, bedeuten und sich als Überschreitung der Grenzen der Dienstaufsicht und damit als eindeutiger Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit darstellen.

Zusammengefaßt ist festzustellen: Das NSM ist als auf Exekutivsteuerung angelegtes System mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar. Dies gilt auch bei der (isolierter) Anwendung einzelner Teile des Modells.

Dementsprechend stellt auch ein Verfechter einer schlankeren, "modernerer" Justiz zu der Anwendbarkeit des Neuen Steuerungsmodells auf Gerichte insgesamt knapp fest:

"An der richterlichen Unabhängigkeit stoßen sich alle Versuche, der Justiz Leistungsziele vorzugeben und diese Ziele mit sparsamen Mitteln zu realisieren".<sup>213</sup>

"Das Neue Steuerungsmodell läßt sich auf die Justiz nur übertragen, wenn man ihr Selbstverwaltung gewährt. Es beruht nämlich nicht bloß auf der Dezentralisierung von Verantwortung und Kompetenz, sondern fordert ein zentrales Controlling, das sich mit der richterlichen Un-

---

<sup>213</sup> Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 241

abhängigkeit nicht verträgt, wenn das Zentrum außerhalb der Justiz liegt."<sup>214</sup>

### 3. Unabhängigkeit der Gerichte

Art. 62 S. 1 HmbVerf

"Die Gerichtsbarkeit wird in allen ihren Zweigen durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt."

§ 1 GVG

"Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Gerichte ausgeübt."

§ 1 VwGO

"Die Verwaltungsgerichtsbarkeit wird durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte Gerichte ausgeübt."

Neben der Unabhängigkeit der Richter (Art. 97 GG) wird verfassungsrechtlich auch die Unabhängigkeit der Gerichte festgeschrieben, Art. 62 HmbVerf.. Gerichte bilden in diesem Zusammenhang die Organisationsform, in der Recht gesprochen wird. Die rechtsprechende Gewalt selbst liegt bei den Richtern. Sie meint Art. 62 S. 1 HmbVerf mit Gerichten.<sup>215</sup>

Mit der Erwähnung der "Gerichte" in § 1 GVG und § 1 VwGO ist kein Widerspruch zur Erwähnung der "Richter" in Art. 97 GG zu sehen. Vielmehr meinen die Bestimmungen sowohl die Unabhängigkeit der Gerichte als ganzheitliche Einrichtungen und Spruchkörper als auch die Unabhängigkeit jedes einzelnen Richters als Mitglied eines Gerichts oder eines Spruchkörpers.<sup>216</sup>

Die speziell für die Verwaltungsgerichte wichtige Unabhängigkeit von der Exekutive ist überdies in § 1 VwGO zu einem (auch im Vergleich zu § 1 GVG) eigenen Thema gemacht worden. Die strikte Trennung ist eine notwendige Voraussetzung zur Erfüllung des Wirksamkeitgebots des Art. 19 Abs. 4 GG. Die Unabhängigkeit ist in organisatorischer, funktioneller und persönlicher Hinsicht zu gewährleisten. Sichergestellt sein muß eine strikte organisatorische Trennung und eine Abkoppelung von den normalen Steuerungsmöglichkeiten der exekutivischen Hierarchie. Insbesondere sind Weisungen auch in der weichen Form der Empfehlung unzulässig. Darüber hinaus ist jede vermeidbare Einflußnahme der Verwaltung auf die Tätigkeit der Gerichte verboten; vermeidbar ist alles das, was nicht zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Gerichte aus ihrer Verfassung und Organisation heraus notwendig ist.<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 246

<sup>215</sup> David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 62 Rdn. 2

<sup>216</sup> vgl. Kissel, a.a.O. (Fn. 164), § 1 Rdn. 4

<sup>217</sup> Schmidt-Aßmann in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, Band I, 1998, Einleitung, Rdnr. 38

#### 4. Gerichtsverfassungsrecht

##### a) Rechte des Präsidiums (§ 21 e GVG)

###### § 21 e Abs. 1 GVG

"Das Präsidium bestimmt die Besetzung der Spruchkörper, bestellt die Ermittlungsrichter, regelt die Vertretung und verteilt die Geschäfte. Es trifft diese Anordnungen vor dem Beginn des Geschäftsjahres für dessen Dauer. Der Präsident bestimmt, welche richterlichen Aufgaben er wahrnimmt. Jeder Richter kann mehreren Spruchkörpern angehören."

Nach dem derzeitigen Gerichtsverfassungsrecht ist das Präsidium namentlich mit seiner Aufgabe und Kompetenz, die Geschäfte zu verteilen, das gerichtsintern zur Steuerung der Rechtsprechungstätigkeit berufene Organ des Gerichts. Es ist dabei von Beeinflussungen frei zu halten: Der Präsident (oder auch die Justizbehörde) darf dem Präsidium keine Weisungen oder auch nur dringliche Anregungen geben, weil das Präsidium richterliche Tätigkeit ausübt und damit durch die richterliche Unabhängigkeit geschützt ist.<sup>218</sup>

Das Präsidium kann seine ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben auch nicht etwa delegieren. Es muß vielmehr diese Aufgaben eigenverantwortlich ausüben.<sup>219</sup>

Hieraus ergeben sich für die Anwendung des NSM einige Schlußfolgerungen:

Der wesentliche Produktbereich des Verwaltungsgerichts ist der (alleinigen) Entscheidungsmacht des Präsidenten entzogen; unterzeichnet der Präsident eine nach Verfahrenstypen differenzierte, outputorientierte Leistungsvereinbarung, übernimmt er eine Verpflichtung, deren Erfüllung er nicht gewährleisten kann, sondern für die er das Präsidium gewinnen muß.

Das Präsidium wird sich bei seiner Entscheidung an seinem gesetzlichen Auftrag zu sachgerechter Geschäftsverteilung zu orientieren haben, auch wenn diese von der vom Budgetgeber gewünschten abweicht<sup>220</sup>. Schon die mit der Leistungsvereinbarung bzw. der produkt-differenzierten Budgetzuweisung ausgedrückte Forderung der Justizbehörde, die dienstvorgesezte Behörde ist, an das Gericht, die Geschäfte in danach bestimmter Weise zu erledigen, ist unzulässig, nämlich als ein über eine bloße "Anregung" hinausgehender Versuch der Einflußnahme auf die Entscheidung des zuständigen Präsidiums und damit als Verstoß gegen die richterliche Unabhängigkeit der Präsidiumsmitglieder zu werten.

---

<sup>218</sup> vgl. BGH, Urt. v. 7. 6. 1966, BGHZ 46, 147 ff. und Urt. v. 14. 9. 1990, DRiZ 1991, S. 367, 368

<sup>219</sup> Kissel a.a.O. (Fn. 164), § 21e Rdnr. 9

<sup>220</sup> was insbesondere denkbar ist, wenn die Justizbehörde die Erledigung einer hohen Fallzahl aus einigen bestimmten Verfahrenstypen priorisiert, bei Gericht aber noch einige aufwendige und wesentlich ältere Verfahren anderer Typen anhängig sind

Aus demselben Grunde wäre auch eine Leistungsvereinbarung unmittelbar zwischen der Justizbehörde und dem Präsidium - obgleich sie nach der Kompetenzverteilung des Gerichtsverfassungsgesetzes bezogen auf die Rechtsprechungsprodukte die überhaupt einzig sinnvoll mögliche wäre - ausgeschlossen, da sich das Präsidium damit unzulässig seiner Unabhängigkeit begeben würde. Diese Unabhängigkeit ist für das Präsidium, weil sie kein subjektives Recht ist, nicht verfügbar. Selbst wenn für den Abschluß der Leistungsvereinbarung insoweit noch das Fehlen einer Bindungswirkung fingiert werden könnte, so wäre jedenfalls bei im laufenden Geschäftsjahr erforderlichen Maßnahmen die dann zutage tretende Bindung beispielsweise an eine Nachverhandlungspflicht unzulässig.

## b) Einfachgesetzliche Strukturvorgaben

### § 5 Abs. 1 VwGO

"Das Verwaltungsgericht besteht aus dem Präsidenten und aus den Vorsitzenden Richtern und weiteren Richtern in der erforderlichen Anzahl."

### § 38 VwGO

#### Abs. 1

"Der Präsident des Gerichts übt die Dienstaufsicht über die Richter, Beamten, Angestellten und Arbeiter aus."

#### Abs. 2

"Übergeordnete Dienstaufsichtsbehörde für das Verwaltungsgericht ist der Präsident des Oberverwaltungsgerichts."

### § 39 VwGO

"Dem Gericht dürfen keine Verwaltungsgeschäfte außerhalb der Gerichtsverwaltung übertragen werden."

Die Verwaltungsgerichtsordnung trifft einige Bestimmungen zur Struktur des Verwaltungsgerichts, die die vom NSM im Rahmen der Dezentralisierung unterstellten Gestaltungsmöglichkeiten einschränken.

§ 5 Abs. 1 VwGO gibt mit seinem Numerus Clausus des richterlichen Personals zugleich eine Funktionenzuweisung vor; hiernach wäre kein Raum beispielsweise für eine neue Ebene der Organisation in Form der Zusammenfassung mehrerer Spruchkörper in "Dezernaten".

§ 38 VwGO weist die Dienstaufsicht insbesondere über die Richter dem Präsidenten zu. Dies ist verfassungsrechtlich zutreffend und geboten, denn die Dienstaufsicht ist zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit nicht in die Hände einer "Behörde" zu geben, sondern persönlich zugeordnet. Erfolgt sie durch die oberste "Dienstbehörde", so ist sie dem zuständigen Minister

bzw. dessen Vertreter im Amt persönlich vorbehalten.<sup>221</sup>

Die Controlling-Maßnahmen (insbesondere Geschäftsprüfungen und Berichtspflichten) sind demnach schon in dem Abschnitt der Datenerhebung ("Beobachtungsfunktion") - ganz abgesehen von dem Aufstellen von Soll-Werten oder regelnden Eingriffen - Dienstaufsichtstätigkeiten, die nach § 38 VwGO vollständig und nach Art. 97 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 26 DRiG jedenfalls bezogen auf die Richter alleinverantwortlich dem Präsidenten zugewiesen sind. Damit ist eine Neuorganisation des Gerichts durch Einführung eines Gerichtsmanagers oder Verwaltungsdirektors allenfalls dergestalt zulässig, daß diese Verwaltungsfachkraft dem Präsidenten so unterstellt ist, daß der Präsident für alle Maßnahmen die Verantwortung behält und von dieser lediglich vertreten wird - und zwar im Bereich der Dienstaufsicht nur mit bestimmter Handlungsanweisung.<sup>222</sup>

Die Festsetzung der institutionellen Zuständigkeit in § 38 VwGO bedeutet dabei auch, daß die übergeordnete oder oberste Dienstaufsichtsbehörde nicht befugt ist, Maßnahmen der untergeordneten Dienstaufsicht generell an sich zu ziehen. Ausnahmen sind insoweit nur bei gesetzlicher Ermächtigung denkbar.<sup>223</sup>

## 5. Grundsatz des gesetzlichen Richters

Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG

Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden

§ 21 e Abs. 3 GVG

Die Anordnungen nach Absatz 1 dürfen im Laufe des Geschäftsjahres nur geändert werden, wenn dies wegen Überlastung oder ungenügender Auslastung eines Richters oder Spruchkörpers oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Richter nötig wird. Vor der Änderung ist den Vorsitzenden Richtern, deren Spruchkörper von der Änderung der Geschäftsverteilung berührt wird, Gelegenheit zu einer Äußerung zu geben.

Das verfassungsrechtliche Gebot des gesetzlichen Richters läuft zusammen mit seiner einfachgesetzlichen Konkretisierung auf eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeiten zu flexibler Steuerung der "Produktion" der Gerichte hinaus. Hiernach können weder Gerichtsleitung noch Präsidium effizienzorientiert den Einsatz des richterlichen Personals nach dem kurzfristig wechselnden Geschäftsfall ausrichten; grundsätzlich gilt der Geschäftsverteilungsplan für das gesamte Geschäftsjahr.

---

<sup>221</sup> vgl. BGH, Urt. v. 21. 10. 1982, BGHZ 85, 146, 151; Thomas, Richterrecht, S. 20

<sup>222</sup> vgl. entsprechend Leeb, a.a.O. (Fn. 5), S. 287 mit Hinweis auf § 22 Abs. 3 GVG für die ordentliche Gerichtsbarkeit, der freilich insoweit eine einfachgesetzliche Lösung für möglich zu halten scheint. Hoffmann-Riem, Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, 290 ff. läßt offen, ob überhaupt rechtliche Grenzen bestehen (a.a.O., S. 293) und sieht diese allenfalls im Gerichtsverfassungsrecht.

<sup>223</sup> vgl. Stelkens in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung - Kommentar, Band I, 1998, § 38 Rdn. 19

Die Voraussetzungen des § 21e Abs. 3 GVG sind vor dem Hintergrund des „Stetigkeitsgrundsatzes“ eng auszulegen<sup>224</sup>. Im übrigen ist die Vorschrift abschließend, d.h. andere Gründe (etwa für eine Entlastung eines Spruchkörpers: Budgetschwierigkeiten; für eine Belastung: Budgetreste) sind ausgeschlossen.

Würden in der Praxis dennoch zwecks effektiver Budgetbewirtschaftung diese gesetzlichen Grenzen überschritten, würde das Gericht im übrigen seine Effizienz vollständig aufs Spiel setzen. Dann könnte nämlich keine der in einer derartig zustande gekommenen Gerichtsbesetzung getroffenen Entscheidungen Bestand haben, da es sich um einen schwerwiegenden Verfahrensfehler und damit einen absoluten Revisions- bzw. einen Berufungszulassungsgrund (vgl. § 138 Nr. 1 bzw. § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) handeln würde.

## 6. Gerichte für besondere Sachgebiete

Art. 101 Abs. 2 GG

"Gerichte für besondere Sachgebiete können nur durch Gesetz errichtet werden."

Die Leistungsvereinbarung bzw. die Budgetzuweisung soll dem Gericht die Erstellung jeweils einer bestimmten Anzahl bestimmter, auch innerhalb der Rechtsprechungsaufgaben verschiedener Produkte (Verfahren verschiedener Verfahrenstypen) abverlangen. Damit werden die die verschiedenen Verfahrenstypen bearbeitenden Teilbereiche des Gerichts einem extern differenzierenden Zugriff auf der Ebene des Verwaltungshandelns ausgesetzt.

Wenn und soweit die Justizbehörde - in Verfolgung des der Produktbildung zugrunde liegenden Zweckes - die verschiedenen Produkte des Verwaltungsgerichts bei der Budgetaufstellung in der Weise unterschiedlich dotiert, daß die verschiedenen Verfahren in der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht mehr gleichmäßig erledigt werden können, spaltet sie das von Gesetzes wegen einheitliche Verwaltungsgericht auf und bildet hier intern Gerichte mit besonderen Sachgebieten, aber ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage.

Ein Beispiel: Wenn etwa die wohnungsrechtlichen Verfahren in der rechtspolitischen Priorisierungsentscheidung der Justizbehörde gegenüber den für den Wirtschaftsstandort Hamburg wichtigeren immissionsschutzrechtlichen Verfahren unterliegen, erhalten die wohnungsrechtlichen Verfahren z.B. nur noch ein Budget für 1000 Verfahren, obwohl mit einem Eingang von 2000 zu rechnen ist, während das Budget für die immissionsschutzrechtlichen Verfahren so dotiert wird, daß sämtliche prognostizierten Eingänge innerhalb des Jahres erledigt werden können. Damit spaltet die Justizbehörde das von Gesetzes wegen (nämlich nach der VwGO) einheitliche Verwaltungsgericht auf und bildet hier der Sache nach intern Gerichte mit besonderen Sachgebieten (im Beispiel: ein Gericht für wohnungsrechtliche Verfahren, ein Gericht für immissionsschutzrechtliche Streitigkeiten), aber ohne die erforderliche gesetzliche Grundlage.

---

<sup>224</sup> vgl. Kissel, a.a.O. (Fn. 164), § 21 e Rdnr. 84

Da die Produktbildung eben darauf abzielt, ist sie solange rechtswidrig, wie die verschiedenen Produkte nicht durch gesetzliche Sachgebietsbildungen (wie etwa durch § 83 AsylVfG ermöglicht) geregelt sind.

## 7. Personalauswahl

Art. 33 Abs. 2 GG

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.

Die Vorschrift bestimmt positiv und abschließend, welche Kriterien einer Auswahlentscheidung im öffentlichen Dienst zugrundegelegt werden dürfen.

Befähigung bedeutet dabei die Begabung, das Allgemeinwissen und die Lebenserfahrung, fachliche Leistung das Fachwissen, das Fachkönnen und die Bewährung im Fach und Eignung erfaßt schließlich weitgespannt (aber amtsbezogen) die ganze Person mit ihren charakterlichen, seelischen und körperlichen Eigenschaften<sup>225</sup>.

Das Kriterium der mit der Einstellung des fraglichen Bewerbers verbundenen konkreten Kostenlast ist damit ersichtlich nicht erfaßt und damit unzulässig. Eben dieses Kriterium wird aber dann durch das Budgetierungssystem in die Auswahlentscheidung jedenfalls mittelbar eingeführt, wenn die Personalkosten auf der Ausgabenseite "spitz" angerechnet werden. Dies ist der Fall, wenn insbesondere die konkret personenbezogenen Gehaltszuschläge (Altersstufe, Verheirateten- / Kinderzuschläge) von dem Budget mit abgedeckt werden müssen. Bewerber, die hinsichtlich dieser Kostenteile "teurer" sind als andere<sup>226</sup>, werden hierdurch in ihren Chancen nachhaltig gefährdet. Insoweit droht nämlich eine verdeckte Berücksichtigung dieses (unzulässigen) Kostenkriteriums auf dem Wege einer (ggfls. auch unbewußten) Umwertung im Bereich solcher zugelassener Kriterien, die mangels Formalisierung für Dritte praktisch nicht überprüfbar sind.

## 8. Haushaltsrecht/Dienstrecht/Tarifrecht

Schließlich haben die bereits in Teil B<sup>227</sup> beschriebenen Restriktionen des Haushalts-, Dienst- und Tarifrechts bei einer Übertragung des NSM auf das Verwaltungsgericht in gleicher Weise Geltung. Ergänzend ist auf folgendes hinzuweisen:

---

<sup>225</sup> vgl. u.a. Lecheler, Der öffentliche Dienst, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988, § 72, S. 725

<sup>226</sup> hierbei kann es sich um bis zu fünfstelligen Differenzen handeln, d.h. um Dimensionen, die z.B. einem nennenswerten Anteil eines Bibliotheksetats entsprechen können

<sup>227</sup> vgl. oben B II. 2. c sowie III. 3.

Wie dargelegt, erfordert das NSM in der öffentlichen Verwaltung vor allem flexiblen Personaleinsatz, weil die Personalkosten den unbestritten größten Kostenanteil ergeben. Hier soll der bereits erwähnte<sup>228</sup> kooperative Belastungsverbund zwischen den Gerichten Abhilfe schaffen. Während aber Beamte in den Grenzen des Dienstrechts auch ohne ihre Zustimmung wenigstens zwischen verschiedenen Behörden versetzt werden können und ggfls. auch "ihre" Planstelle mit umgesetzt werden kann (vgl. § 50 Abs. 2 LHO), ist dies bei Richtern nicht der Fall. Obwohl die für Beamtinnen und Beamte geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften für andere öffentlich-rechtliche Dienst- oder Amtsverhältnisse, und damit auch für das Richterdienstverhältnis, entsprechend gelten, erfordert der besondere Status der Richter immer auch ihre Zustimmung zu derlei Maßnahmen (vgl. Art. 97 Abs. 2 GG, §§ 27, 30 Abs. 1 DRiG). Dies wird im Regelfall die Versetzung einer Lebenszeitrichterin/eines Lebenszeitrichters an ein anderes Gericht ausschließen und setzt dem flexiblen Personaleinsatz insoweit enge Grenzen.

Ebenso enge Grenzen dürfte das Tarif- und Arbeitsrecht dem flexiblen Einsatz von Angestellten setzen. Denn diese haben gegenwärtig überwiegend Arbeitsverträge mit der Dienststelle abgeschlossen, die einen Einsatz außerhalb derselben deshalb ausschließen bzw. von der Zustimmung des Beschäftigten abhängig machen dürften.

### **III. Praxistauglichkeit des Modells bei Beachtung der rechtlichen Grenzen**

Klarzustellen bleibt, ob bei Beachtung der oben dargelegten rechtlichen Grenzen Reste des NSM auf die Gerichte sinnvoll übertragen werden könnten. Hierzu soll zunächst der Ansatz von Eifert betrachtet werden (1.); zu erörtern bleibt weiter, ob jedenfalls einzelne Elemente (2.) oder aber ein nur auf den nicht-richterlichen Bereich bezogenes NSM eine Effizienzvermutung für sich hätte (3.)<sup>229</sup>.

#### **1. Eiferts Entwurf**

Wie mehrfach erwähnt, ist der Literatur bislang nur ein Versuch zu entnehmen, die Übertragung des NSM auf Gerichte unter Beachtung auch der rechtlichen Grenzen hierfür zu skizzieren. Dies ist die Leistung des Aufsatzes "Das neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?" von Eifert<sup>230</sup>, welcher deshalb hier gesondert betrachtet werden soll,

---

<sup>228</sup> vgl. oben I. 2. c) cc)

<sup>229</sup> Zu dem in jüngster Zeit in Hamburg von der Justizbehörde herausgegebenen "Handbuch zum Controlling der Justiz", das ebenfalls den Versuch unternimmt, die praxistaugliche Gesamtübertragung des NSM auf die Gerichte zu entwerfen, wird auf die Darstellung unten, D. II. 4. verwiesen

<sup>230</sup> Die Verwaltung 1997, S. 75 ff. (vgl. bereits Fn. 5)

obgleich sich die wesentlichen Einwände gegenüber diesem Ansatz bereits aus den bisherigen Darlegungen ergeben.

a) Darstellung

Eifert benennt als Problem für die Übertragung des NSM auf "die Gerichtsverwaltung" die "Unabhängigkeit der Dritten Gewalt"<sup>231</sup> sowie "den Anspruch auf Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG)"<sup>232</sup> und kommt damit auf die

"...naheliegende Feststellung, daß das NSM nicht recht auf die Justiz paßt. Denn es zielt primär auf eine (intelligente) Steuerung der Erstellung von Produkten, für die die Exekutive die volle inhaltliche Verantwortung trägt und über die sie (jedenfalls begrenzte) Definitionsmacht hat. Beides ist hier indes nicht der Fall..."<sup>233</sup>

Die gerichtlichen Verfahren unterlägen nämlich

"vom Design, der Quantität und der Qualität her nicht der Definitionsmacht der exekutivischen Justizverwaltung".<sup>234</sup>

Das Design sei durch die gesetzlichen Regelungen und die Autorisierung zu autonomer richterlicher Konkretisierung bestimmt, die Quantität werde durch den Haushaltsgesetzgeber und die Justizbehörde nur mittelbar durch die Richterausstattung beeinflusst und ergebe sich aus dem Geschäftsanfall und der zeitlichen Streckung der Verfahren.

Die Qualität liege

"gerade in der richterlichen Unabhängigkeit begründet".<sup>235</sup>

Dem sei wie folgt Rechnung zu tragen:

"Bei der Steuerungsaufgabe der Justizbehörde kann es deshalb nicht um die Steuerung der zentralen Leistung gehen, sondern nur um die Steuerung des Modus der Leistungserbringung. Es geht ausschließlich um Effizienz, genauer: um die Förderung von (Organisations- und Verfahrens-) Strukturen, die eine effiziente Erfüllung der vollständig eigenverantworteten Aufgaben ermöglichen. Das vorrangige Ziel muß hierbei die Effizienzsteigerung im Bereich der (Gerichts-)Verwaltung sein, da sich die damit einhergehende Beschleunigung der Verfahren ausschließlich positiv auf die normativen Zielwerte auswirkt und damit nicht negativ auf die Produktqualität einwirkt."<sup>236</sup>

Die Anwendung von Elementen des NSM zu diesem Zweck beruhe nicht auf der Übertragung des NSM auf die Justiz, sondern auf "strukturellen Parallelitäten", die aus der längst normativ vorgegebenen Unabhängigkeit der Gerichte folgten<sup>237</sup>.

Bei der Anwendung des Produktbegriffes sollten allerdings nicht die Leistungen des nichtrichterlichen Bereichs zu Produkten definiert werden<sup>238</sup>, da dies zu aufwendig sei und die resultierende Aufspaltung zwischen richterlichem und nichtrichterlichem Bereich

---

<sup>231</sup> S. 76

<sup>232</sup> S. 80

<sup>233</sup> S. 81

<sup>234</sup> S. 80

<sup>235</sup> S. 80

<sup>236</sup> S. 81

<sup>237</sup> S. 82

<sup>238</sup> S. 80

"mit der Gefahr von "Schwarze-Peter-Spielen"..." belastet sei, während "gerade über die Aktivierung und innovative Umgestaltung der Kooperationsbeziehung" aber "erhebliche Effizienzsteigerungen" zu erwarten seien<sup>239</sup>.

Als Produkte seien deshalb Verfahrenserledigungen sinnvoller.

Zentral sei der Ausbau der dezentralen Verantwortung der Gerichte. Hierzu solle zunächst die Organisationshoheit der Gerichte<sup>240</sup> einschließlich der Personaldispositionsbefugnis<sup>241</sup> weiter gestärkt werden. Auch die Errichtung von Qualitätssicherungssystemen solle bei den nachgeordneten Einheiten liegen<sup>242</sup>.

Die Ressourcenverantwortung müsse nach dem Prinzip gestufter Verantwortung "bis zur Ebene der "Produzenten" hinunter"<sup>243</sup> ausgedehnt werden.

Die dieser Ressourcenverantwortung entsprechende Budgetzuweisung müsse nach transparenten Kriterien erfolgen<sup>244</sup>; diese - produktzentrierten - Kriterien müßten Gegenstand eines aufzubauenden Controllingsystems sein<sup>245</sup> und durch alle "Regelkreise" angewendet werden.

Für die Budgetaufstellung sei es erforderlich, die Verfahren zu typisieren und für diese Typen - ausgehend von dem status quo - Durchschnittswerte festzulegen<sup>246</sup>; hier müßten alle, dh. die "organisationsbedingten" und die "verfahrensleitungsbedingten" Kosten einfließen, da ihre Differenzierung nicht zu leisten sei<sup>247</sup>.

Die so ermittelten Produktbudgets seien zu multiplizieren mit der vorgesehenen Anzahl der jeweiligen Verfahren zuzüglich der Gemeinkosten<sup>248</sup>.

Dieser Zielwert könne nicht nur die Erwartungen des Haushaltsgesetzgebers und der Justizbehörde an die Gerichte transparenter machen und bei Verfehlung die Verantwortung für Ineffizienzen klären<sup>249</sup>, sondern auch als Steuerungsinstrument dienen, indem bei Zielerreichung eventuell überschüssige Mittel zur freien Verfügung belassen würden und so ein Anreiz zur Effizienzsteigerung geschaffen werde<sup>250</sup>.

Da diese faktische Steuerung der Justizbehörde nur an die "Schnittstelle" der Justizbehörde zu dem Gericht, nicht zu ein-

---

<sup>239</sup> S. 80

<sup>240</sup> S. 83

<sup>241</sup> S. 82

<sup>242</sup> S. 77

<sup>243</sup> S. 84

<sup>244</sup> S. 84

<sup>245</sup> S. 84

<sup>246</sup> S. 85

<sup>247</sup> S. 94

<sup>248</sup> S. 85

<sup>249</sup> S. 85

<sup>250</sup> S. 86

zelen Richtern heranreiche, sei hierin keine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit zu erkennen<sup>251</sup>.

Eine negative Sanktion gegenüber einzelnen Produktionseinheiten in Form einer Anrechnung entstandener Mehrausgaben auf das Folgebudget sei zu vermeiden, da sie ein Übermaß an Druck und damit dysfunktionale Wirkungen auslöse<sup>252</sup>.

Allerdings müßten die Gerichte einen internen Fonds zur Finanzierung unerwarteter Belastungen bilden<sup>253</sup>; ein - dann auch nur teilweise als Zuschuß zu gewährender - Nachschlag von der Justizbehörde setze den Nachweis aller möglicher interner Umschichtungen voraus<sup>254</sup>.

Da die bloße Budgetierung zur Effizienzsteigerung nicht ausreiche, müßten daneben noch Investitionsmittelkredite der Justizbehörde an die Gerichte vorgesehen werden, die aus den Rationalisierungsgewinnen zu tilgen seien<sup>255</sup>.

Controlling werde durch die Justizbehörde insbesondere bezogen auf die Ressourcenverwendung zwecks Effizienzsteigerung ausgeübt. Gegenstand der auf wenige Elemente zu beschränkenden Berichte sei vor allem die Einhaltung der Effizienzparameter für die verschiedenen Verfahrenstypen und zwar zur Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten differenziert nach Produktionseinheiten.

Wichtiger noch sei allerdings das gerichtsinterne Controlling<sup>256</sup>.

Bestes Mittel für die erforderliche gerichtsinterne Effizienzsteigerung sei ein innergerichtlicher Wettbewerb, welcher kein Wettbewerb gegeneinander sei, sondern "nur das (parallele) Bemühen um eine Effizienzübererfüllung zur Gewinnung frei verfügbarer Mittel"<sup>257</sup> sowie Sozialprestige. Dieser sei allerdings nur bei größeren Gerichten mit mehreren untereinander vergleichbaren Produktionseinheiten möglich<sup>258</sup>.

Zur Effizienzsteigerung biete sich die Organisation von richterlicher und nicht-richterlicher Arbeit in Form von autonomen, konkurrierenden Produktionseinheiten an<sup>259</sup>, welche ihrerseits mit dem Instrumentarium der Budgetierung und des Controlling entsprechend der Ebene des Gesamtgerichts zu überziehen seien<sup>260</sup>.

Die Kostentransparenz und die Anreize wirkten hier allerdings direkter auf die entscheidenden Richter, da sie notwendig mit der Art der prinzipiell geschützten eigenständigen Verfahrensdurch-

---

<sup>251</sup> S. 86

<sup>252</sup> S. 87

<sup>253</sup> S. 87

<sup>254</sup> S. 88

<sup>255</sup> S. 88/89

<sup>256</sup> S. 89

<sup>257</sup> S. 90

<sup>258</sup> S. 91

<sup>259</sup> S. 91

<sup>260</sup> S. 92

führung unmittelbar zusammenhängen. Doch auch dies sei keine Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit<sup>261</sup>. Die Transparenzwirkung sei gedeckt von dem Recht zur Beobachtung im Rahmen der Dienstaufsicht; ähnliches gelte für die Anreizfunktion, die als Minus gegenüber der nach der richterdienstgerichtlichen Rechtsprechung zulässigen Kritik an der Verweigerung von Effizienzsteigerungen, nämlich als positive im Gegensatz zu einer belastenden negativen Einflußnahme zu betrachten sei. Auch die Folgewirkung, die ungleiche Ausstattung derjenigen Richter, die für die Ausstattung verwendbare Überschüsse erwirtschaftet haben im Vergleich zu denjenigen, die mangels effizienter Verfahrensbehandlung dies nicht vermocht haben, sei unbedenklich: Der Richter müsse sich wegen der Begrenztheit der Mittel grundsätzlich damit begnügen, daß er bei der Zuteilung in ermessensfehlerfreier Weise berücksichtigt werde<sup>262</sup>.

Der Gefahr einer Fehlsteuerung zulasten der Verfahrensökonomie entgegengesetzter normativer Verfahrensmaximen dadurch, daß auch die "verfahrensleitungsbedingten" Kosten für den Budgeterfolg erheblich sind, sei dadurch zu begegnen, daß an die professionelle Verantwortung der Richter zu appellieren sei, was durch eine "Institutionalisierung eines Richteraustausches ..., in dem der Stellenwert der Kosten im normativen Zielgefüge dauerhaft und beispielhaft thematisiert wird"<sup>263</sup> untermauert werden könne.

In den Folgeperioden schließlich sei zwecks Verfestigung der Effizienzsteigerung die Möglichkeit der Justizbehörde vorzusehen, die erzielten Effizienzsteigerungen in Form einer verringerten Mittelzuweisung abzuschöpfen<sup>264</sup>.

## b) Stellungnahme

Eiferts Einstieg in die Problemstellung wirkt vielversprechend, skizziert er doch die modellrelevanten Unterschiede zwischen Gerichten und Verwaltung zutreffend. Das gilt vor allem für die ausdrückliche Feststellung, daß das, worauf das NSM abziele, nämlich Steuerung der Erstellung von Produkten, für die die steuernde Stelle die volle inhaltliche Verantwortung trage und über die sie die Definitionsmacht habe, für das Verhältnis der Justizverwaltung gegenüber den Gerichten rechtlich ausgeschlossen sei. Denn die gerichtlichen Verfahren unterlägen "vom Design, der Quantität und der Qualität her nicht der Definitionsmacht der exekutivischen Justizverwaltung".<sup>265</sup>

Indem er als Lösung für das aufgeworfene Problem, dennoch das NSM möglichst weitgehend auf die Gerichte übertragen zu wollen, die Steuerung nur des "Modus der Leistungserbringung" entwickelt, ge-

---

<sup>261</sup> S. 92

<sup>262</sup> S. 93

<sup>263</sup> S. 94

<sup>264</sup> S. 94

<sup>265</sup> S. 80

rät Eifert jedoch in Konflikt mit den soeben noch anerkannten rechtlichen Grenzen. Denn der Modus der richterlichen Leistungserbringung, auf den Eifert mit der strukturell verankerten Effizienzorientierung einwirken will, gehört eben in den gesetzlich in seiner Autonomie geschützten Bereich der richterlichen Verfahrensführung.

So muß seine Darstellung insgesamt zahlreiche Fragen offenlassen, muß mit Wirkungsvermutungen arbeiten, die nicht überzeugen, und kann eigene Postulate nicht durchhalten:

Schon die Begründung für die Übertragbarkeit von "Elementen" des NSM, tatsächlich aber fast des gesamten Modells, daß nämlich die Gerichte schon weitgehend nach dem AKV-Prinzip, nämlich teilautonom, organisiert seien, ist falsch: Diese angebliche Übereinstimmung, die die Übertragung rechtfertigen soll, besteht nicht. Die Teilautonomie ist den Gerichten bzw. den Spruchkörpern gerade aus einem einer Steuerung entgegenstehenden Grund, nämlich zum Schutz der richterlichen Unabhängigkeit vor Beeinflussung, d.h. zum Schutz vor Steuerung, längst eingeräumt. Anders als bei der Verwaltung muß hier nicht ein durch Autonomisierung entstehender Steuerungsverlust durch "Neue Steuerung" ausgeglichen werden; "Neue Steuerung" würde hier die grundgesetzlich gewollte Systembalance erst stören.

Insgesamt wird aus Eiferts Ausführungen nicht erkennbar, daß die bestehenden rechtlichen Grenzen - die, wie oben dargestellt, nicht nur in der richterlichen Unabhängigkeit begründet sind - tatsächlich beachtet werden bzw. warum die Wirksamkeit der vorgeschlagenen "Restreform" im Sinne einer Verbesserung der Gerichte bzw. ihrer Effizienz vermutet werden dürfte.

Offen gelassen wird von Eifert z.B.:

\* wie das eigentlich gewünschte wirkungsorientierte Produktverständnis umgesetzt werden könnte, wenn hierfür keine praktikablen Mittel ersichtlich sind - und warum auf die Wirkungsorientierung dann verzichtet werden kann<sup>266</sup>

\* wie die Gefahr der Fehlsteuerung durch eine Beschränkung des Controlling auf leicht meßbare Größen, welche die Qualität nicht abzubilden vermögen, organisatorisch zu bannen ist<sup>267</sup>

\* wie bei der Bildung von Verfahrensgruppen eine Gliederungstiefe erreicht werden kann, die die gewünschte rechtspolitische Feinsteuerung ermöglicht, ohne dabei die Kostenrechnung zu aufwendig zu machen<sup>268</sup>

\* wie die durch das neue System aufgeworfenen "Zielkonflikte" (z.B. Beschleunigung vs. "Wahrheitsfindung" oder Zugangsfreund-

---

<sup>266</sup> vgl. S. 79

<sup>267</sup> vgl. S. 79

<sup>268</sup> vgl. S. 80

lichkeit)" austariert oder "durch Gesetzesänderungen neujustiert werden" können<sup>269</sup>

\* wie er einerseits selbst rügen kann, daß namentlich Wahrheitsfindung und Zugangsfreundlichkeit allenfalls dann (durch den Gesetzgeber) eingeschränkt werden dürften, wenn trotz Optimierung der Gerichtsverwaltung noch immer Geldknappheit herrsche, andererseits die sofortige Einführung eines Systems fordern kann, das nach eigenem Eingeständnis vom ersten Tag an (und ohne gesetzliche Ermächtigung) diese Ziele der Beschleunigung unterordnet<sup>270</sup>

\* wie der Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen der postulierten "know-how-Vermutung" zugunsten des Leistungserstellers, aufgrund derer er die Organisationshoheit behalten solle<sup>271</sup>,

und der Feststellung, Ursache für die mangelnde Nutzung der bestehenden Organisationshoheit der Gerichte für effizienzfördernde Veränderungen sei "ein erhebliches know-how-Defizit"<sup>272</sup>

\* wie der Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen seinem Befund, u. a. die Quantität der gerichtlichen Verfahren unterliege nicht der Definitionsmacht der "exekutivischen" Justizverwaltung<sup>273</sup>

und der Behauptung, eine zur Kritik der Gerichtsleistung den Ansatzpunkt bildende<sup>274</sup> bzw. als Steuerungsinstrument dienende<sup>275</sup> Zielwertangabe der Verfahrenszahl sei rechtlich unbedenklich und keine Veränderung des durch den Pensenschlüssel geprägten status quo

\* wie der weitergehende Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen seinem Befund, die Definitionsmacht der Justizbehörde beziehe sich (erst recht) nicht auf die Qualität und "das Design" der Verfahrenserledigung<sup>276</sup>, bzw. seinem Befund, die richterliche Unabhängigkeit eröffne der Justizverwaltung allenfalls eine Steuerungsberechtigung hinsichtlich des nichtrichterlichen Bereichs<sup>277</sup>, und dem Vorschlag, ein produktbezogenes Budgetierungssystem mit verbindlichen, standardisierten Dotierungen für die Verfahrenserledigung aufzustellen, bei dem die organisationsbedingten und die verfahrensleitungsbedingten Kosten zusammenzufassen seien, also doch alle Produktaspekte zum Gegenstand des in der Budgetzuweisung zum Ausdruck kommenden Direktionsrechts der Justizbehörde zu machen<sup>278</sup>

---

<sup>269</sup> vgl. S. 82

<sup>270</sup> vgl. S. 82

<sup>271</sup> vgl. S. 82

<sup>272</sup> vgl. S. 83

<sup>273</sup> vgl. S. 80

<sup>274</sup> vgl. S. 85

<sup>275</sup> vgl. S. 86

<sup>276</sup> vgl. S. 80

<sup>277</sup> vgl. S. 81/82

<sup>278</sup> vgl. S. 94

\* wie der Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen der Abschichtung der Regelkreise einerseits<sup>279</sup> und der Ausweitung der Berichtspflichten des Gerichts gegenüber der Justizbehörde auf Daten, die einzelne "Produktionseinheiten" betreffen<sup>280</sup>

\* wie der Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen der Einschätzung, die Zielwertverpflichtung im Rahmen der Budgetierung sei von gleicher Bedeutung wie der Pensenschlüssel<sup>281</sup>, sei also in ihren Auswirkungen auf die richterliche Unabhängigkeit unbedenklich, und der Einschätzung, die Einbeziehung der Einnahmen in die Budgetierung solle zunächst unterbleiben, da "bei dem dann **nochmals gesteigerten** ökonomischen Einfluß ... die Absicherung nichtökonomischer Zielwerte sowie eine Akzeptanz in der Öffentlichkeit zumindest erst auf Grundlage einer nicht von Anbeginn unterstellbaren, sondern erst zu erlernenden reflektierten Einbindung des **Effizienzdrucks** in das Spannungsfeld normativer Zielwerte hinreichend möglich..." erscheine<sup>282</sup>, daß also auch eine Budgetierung nur der Kosten einen spürbaren ökonomischen Druck auf den Richter ausübe

\* welche ausschlaggebende Intention diesem Ratschlag zum schrittweisen Vorgehen zugrundeliegt, ist doch die "reflektierte Einbindung des Effizienzdruckes in das Spannungsfeld normativer Zielwerte" mit immer weniger Erfolgsaussicht für die normativen Zielwerte (lies: Qualitätsanforderungen an die Verfahrenserledigung) verbunden, je selbstverständlicher der Effizienzdruck geworden ist<sup>283</sup>

\* wie aus der Verfehlung einer projektierten Verfahrenszahl transparent werden sollte, in welchem Umfang die Gerichte durch interne Ineffizienzen Verantwortung für die Defizite der Justiz tragen<sup>284</sup>

\* welcher sinnvolle Wettbewerbsbegriff der Forderung nach einem innergerichtlichen "Wettbewerb" zugrunde liegt, der "selbstverständlich ... kein Wettbewerb gegeneinander" sei<sup>285</sup>

---

<sup>279</sup> vgl. S. 84

<sup>280</sup> vgl. S. 89

<sup>281</sup> vgl. S. 85

<sup>282</sup> S. 85, Fn 27

<sup>283</sup> Tatsächlich dürfte es hier - im Sinne einer "Neujustierung" des Verhältnisses zwischen richterlicher Unabhängigkeit und aus der Justizgewährungspflicht abgeleiteter Effizienzorientierung - vielmehr auf die "Akzeptanz", dh. darauf ankommen, daß die ökonomischen Steuerungsmechanismen auch und gerade für die Öffentlichkeit so selbstverständlich werden, daß sie schließlich als hinzunehmender Bestandteil des Rechtsschutzsystems (wie schon jetzt der Pensenschlüssel) rezipiert werden und auch ihre Ausweitung in Form der Einbeziehung der Einnahmen nur noch als logische Systemkonsequenz dargestellt werden kann.

<sup>284</sup> vgl. S. 85

<sup>285</sup> vgl. S. 90

\* wie der Widerspruch aufzulösen sein soll zwischen dem Vorwurf, das richterliche Ethos reiche nicht aus zur Wahrnehmung der Verpflichtung zur sparsamen Mittelverwendung, sondern bedürfe hierzu eines Druck- und Anreizsystems<sup>286</sup>, und der Einschätzung, es sei Garant genug dafür, diese Vorteile nicht zulasten der Verfahrensbeteiligten zu erwirtschaften<sup>287</sup>.

Insgesamt hält Eifert sein anfänglich verkündetes Programm, zur Wahrung der Unabhängigkeit nur einzelne Elemente des NSM auf die Gerichte zu übertragen, nicht durch. Am Ende seiner Ausführungen stellt sich heraus, daß das vollständige NSM mit Ausnahme eines unmittelbar fallbezogenen Weisungsrechts der Justizbehörde und mit einer gewissen Einschränkung der formalen Budgetdeckung mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar sein soll.

Zur rechtlichen Bewertung kann insoweit auf die obigen Ausführungen zu den rechtlichen Grenzen verwiesen werden<sup>288</sup>.

## **2. Praxistauglichkeit isolierter Elemente des Neuen Steuerungsmodells für das Verwaltungsgericht**

Wie bereits oben (unter C. II.) dargelegt, ist das NSM als System der Fremdsteuerung für ein Rechtsprechungsorgan unzulässig. Das gleiche gilt für die einzelnen auf Verhaltenslenkung sowie Eingriff in den Rechtsprechungsbereich angelegten Elemente (beginnend mit der Produktdefinition und Festsetzung von Fallkostenpauschalen gilt dies insbesondere für die outputorientierte Budgetierung und das Controlling). Daß die einzelnen Elemente im übrigen isoliert nicht praxistauglich wären, ist ebenfalls bereits im Rahmen der Rechtsprüfung (vgl. o., C. II. 2. c) cc) erläutert worden.

## **3. Neue Steuerung nur für den nicht-richterlichen Bereich**

Der Behauptung, mit dem NSM solle auch in Gerichten nur die Gerichtsverwaltung gesteuert und zu Reformen veranlaßt werden, würde am ehesten dadurch Rechnung getragen, daß lediglich der nicht-richterliche Bereich nach dem NSM organisiert würde. Dann müßten hier Produkte gebildet werden, für welche eine angemessene Budgetierung zu ermitteln und zu gewähren wäre, so daß sie dann, dezentral geleitet, erstellt werden könnten.

Dies wäre freilich schon auf der Produktebene nicht mit den Forderungen des NSM vereinbar, weil die Tätigkeit des nicht-richterlichen Bereichs bis auf wenige Ausnahmen (Entscheidungen durch den Rechtspfleger / Leistungen des Rechtsantragsdienstes / Informationen) keinen oder einen nur zu "kleinteiligen" Außenbezug aufweist, Ansatzpunkte für die gewünschte, auf Wirkungen in der Gesellschaft abzielende Globalsteuerung also nicht bietet. Hier

---

<sup>286</sup> vgl. S. 86 u.a.

<sup>287</sup> vgl. S. 94

<sup>288</sup> vgl. o. C. II.

würden m.a.W. "Leistungen" verfehlt als "Produkte" definiert. Diese Produkte könnten ebenfalls von der Gerichtsleitung nicht genau gesteuert werden, da sie von den insoweit autonomen Richtern frei abgerufen werden können und ohne diesen Abruf im wesentlichen (d.h. bei Bezug auf Gerichtsverfahren) nicht hergestellt werden können.

Allerdings könnte auf der Grundlage einer Kostenermittlung nicht-richterlicher Leistung eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung, ein Leistungswettbewerb verschiedener nicht-richterlicher Teilbereiche bzw. eine "make or buy" Entscheidungsmöglichkeit unterstützt werden.

Wegen der erwähnten weitgehenden Abhängigkeit des nicht-richterlichen Bereichs von nicht planbarer autonom richterlicher Entscheidung dürften hier jedoch nur geringe Effizienzpotentiale liegen, die den hohen organisatorischen Aufwand für ein derartiges Steuerungssystem nicht rechtfertigen könnten.

## D. Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in der Hamburger Justiz - Aspekte des Projekts "JUSTIZ 2000"

### I. Einleitung

#### 1. Projektziel

Das Neue Steuerungsmodell soll in der Hamburger Justiz im Rahmen des Reformvorhabens "JUSTIZ 2000" eingeführt werden.

Die "Einsetzungsverfügung"<sup>289</sup> des Senators<sup>290</sup> zu JUSTIZ 2000 vom Herbst 1996 definiert <sup>291</sup> hierzu als Projektziel "eine von einem modernen Justizmanagement geleitete, in ihren Organisationsstrukturen verbesserte, **möglichst** leistungs- und funktionsfähige Justiz"<sup>292</sup>.

Durch das Konzept sollen Elemente des NSM "soweit wie möglich und sinnvoll" <sup>293</sup> für die Justiz nutzbar gemacht werden. Als richtungsweisende Grundprinzipien<sup>294</sup> bzw. als "Ziele des Reformprozesses"<sup>295</sup>

---

<sup>289</sup> genauer: Verfügung zur Regelung der Projektorganisation vom 12. September 1996

<sup>290</sup> seinerzeit: Professor Dr. Hoffmann-Riem

<sup>291</sup> nach ihrer amtlichen Zusammenfassung durch das "Justiz-Info" vom 2. 10. 1996

<sup>292</sup> Das bedeutet, daß das "rechtsstaatliche Effizienzprinzip" nur mit dem Aspekt der optimalen Nutzung fest vorgegebener Mittel Geltung erhält, nicht aber mit dem Aspekt, eine voll funktionsfähige Justiz mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu gewährleisten (vgl. o., C. II.)

<sup>293</sup> Einsetzungsverfügung, S. 2

<sup>294</sup> so in dem zuvor ergangenen Rundschreiben der Justizbehörde, vom 7. 8. 1996, "Konkretisierung des JUSTIZ-2000 Konzepts", wonach das Ziel die "Sicherung der Qualität gerichtlicher Verfahren auch angesichts der Finanzkrise des Staates" und der Weg die "Modernisierung der Aufbau- und Ablaufstrukturen in

werden - ohne begriffliche Differenzierung zwischen Zielen und Methoden - aufgeführt:

1. Dezentralisierung
  - a) Konzentration der Justizbehörde auf ministerielle Kernaufgaben und bedarfsgerechte Serviceangebote
  - b) Aufbau überschaubarer, weitgehend selbständiger Organisationseinheiten
2. zentrale und dezentrale Qualitätsverantwortung
3. Professionalisierung der Verwaltung in Gerichtsbarkeit und Justizbehörde
4. Budgetierung
5. Optimierung der Aufbau- und Ablaufstrukturen, dabei auch Ausbau der Einheitssachbearbeitung
6. Aufgabenkritik
7. Ausbau der Dienstleistungs- und Serviceorientierung der Gerichte
8. interne und externe Transparenz
9. auf den Prozeß und das Soll-Konzept abgestimmte Personalentwicklung
10. ergebnisorientierte Koppelung von IuK- und Fachkonzept
11. koordinierte Selbst-Reorganisation der Dienststellen und der Justizbehörde
12. Anreize für erfolgreiche Optimierung
13. Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozeß<sup>296</sup>
14. kooperativer Belastungsverbund der Dienststellen
15. Controlling (Planung, Information, Evaluation, Nachbesserung)

An diesen "Grundprinzipien" hat die Justizbehörde seitdem der äußeren Form nach festgehalten. In der Umsetzung hat sie allerdings "Schwerpunkte" gesetzt, nämlich:

- \* Engagierte Ausgestaltung des mitarbeiterbezogenen Ansatzes (Information, Einbeziehung und Motivation der Mitarbeiter vor Ort)
- \* Grundlagenarbeit in den zentralen Reformthemen
- \* Schwerpunktthema: Budgetierung
- \* Schwerpunktthema: Dezentralisierung (insbesondere im Bereich der IuK-Abteilung)<sup>297</sup>

Einige der Erscheinungsformen von Justiz 2000 sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

## 2. Projektmanagement

Vorab ist noch ein kurzer Blick auf das Management des Projektes selbst zu werfen, weil dessen Handhabung **indizielle** Bedeutung für die zu erwartende Reform haben dürfte: wird das Projekt profes-

---

der Justiz" sei mit der Reorganisation als primärer Aufgabe der Gerichte.  
<sup>295</sup> so die Einsetzungsverfügung selbst

<sup>296</sup> Die noch in dem Rundschreiben vom 7. 8. 1996 zu diesem Katalog an erster Stelle genannte " ganzheitliche Arbeitsgestaltung nach dem AKV-Prinzip (Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung)" ist als solche nicht mehr genannt, auch die dort noch vorgesehene "Beteiligung **am Reformprozeß aller** in den Dienststellen und der Justizbehörde Beschäftigten" ist deren Verpflichtung auf die (anschließende) "kontinuierliche Verbesserung" gewichen.

<sup>297</sup> so der Bericht „Projekt JUSTIZ 2000 - Stand des Projekts am 31. Dezember 1997“, S. 3

sionell und prinzipienorientiert durchgeführt, so steigert dies die Aussicht, daß die Reform selbst zumindest immanent überzeugend gestaltet wird - wird die Projektdurchführung hingegen den auch nach außen erhobenen Postulaten etwa der betriebswirtschaftlichen Rationalität, der Transparenz und der Mitarbeiterorientierung nicht gerecht, so verstärkt dies die Frage, ob die materielle Reform selbst von der Behördenleitung tatsächlich an diesen Anforderungen ausgerichtet wird.

#### a) Professionelles Projektmanagement

Ein professionelles Projektmanagement orientiert sich in etwa an der folgenden Vorgehensweise<sup>298</sup>:

(A) Vorphase: Der Projektauftraggeber entwickelt ein Leitidee für das Projekt, dh. **identifiziert Ziele und - grob - den Lösungsansatz**. Hier ist sogleich die erste **Kosten-Nutzen-Analyse** vorzunehmen, d.h. auf diesem Konkretisierungsniveau die Frage zu klären, ob der erwartete Nutzen des Projektes seine Kosten übersteigen wird. Der Nutzen braucht dabei selbst nicht unmittelbar monetär (wie im Falle von Kostenersparnissen) zu sein (so etwa bei mehr "Akzeptanz"), ist aber zum Zwecke der Kontrolle monetär zu bewerten.

(B) Aufbau der Projektorganisation: Hat sich der Auftraggeber entschlossen, das Projekt in Angriff zu nehmen, so sind Strukturen zur Durchführung zu bilden: Notwendig ist ein Projekt-Team mit Zuständigkeit für alle Umsetzungsaufgaben, vor allem zunächst aber für die Konkretisierung der Ziele und Methoden. Die Aufsicht hierüber führt ein Lenkungsausschuß. Zudem ist grundsätzlich zu klären, in welcher Form die Grundforderung an Projekte mit Bezug zu Personal erfüllt wird, nämlich "**Betroffene zu Beteiligten**" zu machen.

Das - unbedingt erforderliche - **Projektcontrolling** beginnt auf der Ebene des Projekt-Teams. Von besonderer Bedeutung ist hier die Planungsaufgabe des Controlling: In dieser Phase ist die Kosten-Nutzen-Betrachtung des Projektes zu konkretisieren, um die **Zielgröße für den Nutzen** zu definieren und um das **Budget für das Projekt-Team** festzulegen.

Das verlangt im übrigen auch das Gesetz, nämlich die Landeshaushaltsordnung in ihrer Fassung nach der Änderung vom 2. 9. 1996, § 7 Abs. 3

"Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle)."

(C) Die eigentliche **Startphase** des Projektes fordert von dem Projektcontrolling die **Detail-Konzeption**. Hier ist ein Projektablaufplan zu erstellen, der die Fragen "wer" "was" "bis wann" zu erledigen hat, erfaßt und hierfür sogenannte "Projekt-meilen-

---

<sup>298</sup> vgl. u.a. Madauss, Handbuch Projektmanagement, 3. A., 1990 und Bühner, Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, 5. A., 1991

steine" setzt. Diese Projektmeilensteine sind ihrerseits ein wichtiges Managementinstrument; sie sollen allen Beteiligten Orientierung und Motivation geben.

Parallel ist eine detaillierte Kostenplanung aufzustellen, die die Kosten der Projektschritte mit dem zugewiesenen Projektbudget abgleicht.

(D) Während des laufenden Projektes, d.h. in der Phase, in der die Umsetzung die Konzeptionsaufgabe weit überwiegt, ist die Hauptaufgabe des Controlling nicht die Planung, sondern die Überwachung der Erreichung der geplanten Teilziele (insbesondere anhand der Meilensteine). Wenn hier allerdings Planabweichungen auftreten, sind im Rahmen der erforderlichen Steuerungseingriffe u. a. auch Änderungen zumindest an Details der Konzeption geboten.

(E) Zum Projektende kann der Erfolg des Projektes ermittelt werden:

Zunächst erfolgt das Kostencontrolling, d.h. die Frage der Einhaltung des Budgets ist zu klären. Hierzu sind die gesamten angefallenen Kosten zu ermitteln, namentlich die unmittelbar anlaßbezogenen Kosten (Kosten des Projektteampersonals, Sachkosten, Beratungskosten etc.) sowie die weiteren, zuzuordnenden Kosten (etwa die anteiligen Kosten des von außerhalb des Projektteams herangezogenen Personals).

Sodann ist ein Ergebniscontrolling vorzunehmen, nämlich die Frage zu klären, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht sind und wie sich dies monetär niederschlägt (d.h. welche Kosteneinsparung realisiert ist - in DM oder in Arbeitszeit bzw. welche wie zu bewertenden qualitativen Verbesserungen erreicht sind).

Zu einem vollständigen Ergebniscontrolling gehört zudem die Betrachtung der **Opportunitätskosten**, dh. die Klärung der Frage, welche möglichen Gewinne bzw. Verbesserungen aufgrund eines alternativen Personal- und Mitteleinsatzes (namentlich an einem anders ausgerichteten Projekt) durch Verfolgung dieses Projektes entgangen sind.

#### b) Tatsächliches Projektmanagement der Justizbehörde

Legt man diese Vorstellung zugrunde und ruft sich zusätzlich die wesentlichen Postulate von Justiz 2000 wie Dezentralisierung, Transparenz und Kostenbewußtsein ins Bewußtsein, so wäre zu erwarten, daß die Justizbehörde

- \* das Projekt erst nach einer sorgfältigen Kosten-Nutzen-Analyse in Angriff genommen hätte,
- \* als künftig für das strategische Controlling zuständige Steuerungsstelle alle wesentlichen Festlegungen für das Projekt getroffen hätte und
- \* diese Forderungen für die Dienststellen, die dann für die Detailumsetzung zuständig gewesen wären, transparent gemacht hätte.

Tatsächlich läßt die Justizbehörde<sup>299</sup> indes auch ganz grundsätzliche Fragen des Projektes offen. So wird insbesondere nicht klar zu erkennen gegeben, welche Mißstände im richterlichen Bereich erkannt sind und vorrangig beseitigt werden sollen, dh. insbesondere wo man ineffizientes Handeln namentlich der Richterschaft vermutet.

Die Justizbehörde als Reformauftraggeber entwirft auch ausdrücklich<sup>300</sup> kein umfassendes Zielbild, d.h. bietet den Reformbeteiligten keine Aussicht auf ein kohärentes<sup>301</sup>, schlüssiges und besseres System, das Ergebnis der Reform sein soll. Dies wäre aber erforderlich, wie auch Eifert<sup>302</sup> hervorhebt:

"Eine solche Zielvorstellung ist für die erforderliche grundlegende Neukonzeptionierung der Justiz unabdingbar, weil nur von ihr die Richtung der Reformschritte geleitet werden kann. Auch kann nur sie die fiskalischen Reformziele angemessen in den Gesamtkontext der Aufgabenwahrnehmung einbetten. Schließlich vermittelt nur eine Zielvorstellung den unmittelbar Beteiligten den Sinn und das Verständnis für die wahrscheinlich durchweg mit Mehrarbeit verbundenen Reformschritte, was wiederum zur Freisetzung einer hinreichenden Umsetzungsmotivation bzw. der Entwicklung eigener Ideen zur Optimierung des Prozesses notwendig ist."

Wie bereits eingangs angemerkt, ist auch die von der Behörde immerhin selbst aufgeworfene Frage nach den rechtlichen Grenzen und den bei ihrer Beachtung verbleibenden sinnvollen Möglichkeiten des NSM nicht beantwortet, so daß sich das Projekt auch zwei Jahre nach seinem Beginn als Reise ins Ungewisse darbietet.

Das hindert indes namentlich den früheren Senator nicht, Kritik und mangelnde Folgsamkeit heftig zu rügen, was allerdings den Vorteil hat, daß die in der Amtszeit nicht gewährte Klarstellung der Motive der Reform nunmehr gegeben wird.

"Würde - wie es gelegentlich immer noch geschieht - die Einrichtung solcher Formen selbstregulativer Steuerung mit dem Verweis auf die richterliche Unabhängigkeit bekämpft, dann könnte sich dieses Argument nachhaltig als Deformation eines funktionalen Privilegs zur Pfründe persönlicher Bequemlichkeit denunzieren. Würden die Gerichte die unabweisbare Binnenreform blockieren, würden sie selbst Mitverantwortung für ihre eigene Funktionsunfähigkeit tragen. Würden sie eine solche Abwehr unter Berufung auf Argumentationsfiguren organisieren, die gar nicht passen, weil sie auf andere Gefährdungssituationen bezogen sind, dann würde deutlich, daß die richterliche Unabhängigkeit auch von innen heraus ausgehöhlt werden kann. Nicht die Exekutive und Politik,

---

<sup>299</sup> bei der erst die Drucksache zum Stand des Projektes per 31. 12. 1997 Ansätze zu einem eigenen Projektcontrolling erkennen läßt

<sup>300</sup> vgl. Drs. 15/7871, S. 11: "... Der Leitbildgedanke kann jedoch auch als "Prozeß im Prozeß" aufgegriffen werden, und zwar in der Weise einer Leitbildentwicklung parallel zum Reformprozeß anhand konkreter Umsetzungsnotwendigkeiten. Diesen Weg ist die Justiz in Hamburg gegangen. Das bedeutet nicht etwa, daß dabei auf eine klare Zielfindung oder -definition verzichtet wird. Der Zielrahmen für das Projekt ist in der Einsetzungsverfügung eindeutig beschrieben ... Zudem fördert ein parallel verlaufender Zielfindungsprozeß in weitaus stärkerem Maße eine Selbstverständigung über die Ziele ..."

<sup>301</sup> vgl. auch Drs. 15/7871, S. 11 "...Bei den dargestellten Reformelementen handelt es sich deshalb nicht in erster Linie um ein theoretisches Konzept für einen Änderungsprozeß, sondern um die Benennung von Themenfeldern, an die eine gerichtsinterne Diskussion um Reformmöglichkeiten anknüpfen kann und um die herum Reformschritte entwickelt werden können..."

<sup>302</sup> a.a.O. (Fn. ..), S. 76

sondern die Richter selbst wären dann die **Termiten**, die das Gebälk der Justiz von innen heraus zerfressen..."<sup>303</sup>

Eine Kontrolle der Projekt-Rationalität, -effektivität und -effizienz

- diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der oben dargestellten Erkenntnis, daß schon die Umsetzbarkeit des NSM nicht sinnvoll vorstellbar ist -

ist ebenfalls nicht erkennbar. Wie bereits dargelegt, wäre dafür beispielsweise erforderlich:

\* auf der Nutzen-Seite eine Prognose über die zu erwartenden Kosteneinsparungen sowie über den monetären Wert sonstiger erwarteter Verbesserungen

\* auf der Kosten-Seite die Ermittlung der Entgelte z.B. für das speziell abgeordnete bzw. eingestellte Justizpersonal sowie dessen Ausstattung und für sonstige Sachkosten, Unternehmensberater, Seminarhotels etc. sowie die Ermittlung der anteiligen Personalkosten anhand des Zeitaufwandes des eigentlich mit anderen Aufgaben betrauten Justizpersonals nicht nur in der Justizbehörde, sondern auch in den Dienststellen (die Vermutung, an JUSTIZ 2000 werde dort im wesentlichen in der Freizeit gearbeitet, trifft immer weniger zu), was hier besondere Aufmerksamkeit verdient, weil die befaßten Kräfte überwiegend den höheren Gehaltsgruppen angehören.

\* die Betrachtung des möglichen Nutzens, den die hier aufgewandten Mittel bei einem anderweitigen Einsatz hätten stiften können, insbesondere, wenn weniger aufwendige, praxisnähere Reformen betrieben worden wären.

Ansätze zu einer derartigen Eigenkontrolle sind weder für die Konzeptionsphase von JUSTIZ 2000 noch derzeit zu erkennen; es scheint vielmehr so, als liege der wesentliche Impuls für den Versuch mit dem NSM darin, daß es politischer Wille ist, mit dem NSM in **allen** Hamburger Behörden **in einheitlicher Form** Handlungsfähigkeit gegenüber der Mittelverknappung zu zeigen.

Auch das (vorgeblich) partizipative Element der Reform wird nicht durchgehalten.

Insbesondere bei der Berücksichtigung der Teile der Richterschaft, die nicht Mitglieder der Gerichtsleitungen sind, weist das Projektmanagement erhebliche Defizite auf.

Die Richterräte sind, soweit erkennbar, nicht einbezogen worden. In den Protokollen der Lenkungsgruppe erscheint zwar als "Vertreter der Richterräte" ein Richterratsmitglied des Amtsgerichts Hamburg; dieser ist indes **nicht** Vertreter der Richterräte, sondern offenbar durch die Justizbehörde persönlich und

---

<sup>303</sup> Ausführungen des ehemaligen Justizsenators Prof. Dr. Hoffmann-Riem bei der Verleihung des Emil-von-Sauer-Preises durch den Hamburgischen Anwaltverein am 24. 4. 1998 (schriftliche Fassung, S. 14)

ohne Abstimmung mit den Richterräten der anderen Gerichte in dieses Gremium berufen worden.

Daß die in der Projektorganisation vorgegebene Partizipation der Richterschaft ungenügend ist - in der Lenkungsgruppe, Beirat usw. sind regelmäßig nur Präsidenten und Präsidialrichter bzw. sonstige Verwaltungskräfte vorgesehen - wird bei näherer Betrachtung der Entwicklung innerhalb der Gerichte noch deutlicher: Der schon grundsätzliche Unterschied hinsichtlich Interessenlage und Wahrnehmung zwischen der "einfachen" Richterschaft, d.h. den spruchrichterlich tätigen Richtern, und der "leitenden" Richterschaft, d.h. den mit Verwaltungsaufgaben betrauten Richtern, wird durch die begonnene Reform noch wesentlich verschärft. Je mehr die verwaltenden Richter im Zuge der Dezentralisierung mit Verwaltungsaufgaben belastet werden, desto mehr werden sie den Belangen der Spruchrichter entfremdet. Sie nehmen immer mehr die Rolle der an einer Verbesserung des Steuerungsinstrumentariums interessierten Verwaltungsspitze ein. Sie begrüßen die Erleichterungen bei der Bewältigung der auferlegten Verwaltungsaufgaben, die ihnen die dezentrale Mittelverwaltung bringt, und entwickeln ein erhebliches Interesse an einer Beibehaltung dieser Möglichkeiten. Der Preis der Einschränkung des Handlungsrahmens der spruchrichterlichen Kollegen erscheint ihnen in dieser Entwicklung immer eher hinnehmbar; das Interesse an der Steuerung dieses Bereiches wächst, je mehr von der Steuerbarkeit die Mittelzuweisung abhängt.

Insgesamt droht das Bewußtsein, daß die Rechtsprechung nicht durch die Gerichtsverwaltung ausgemacht wird, sondern daß diese der Rechtsprechungsfunktion zu dienen hat, schnell verloren zu gehen.

Ein tatsächlich an den Spezifika der Rechtsprechungsaufgabe und tatsächlich an Akzeptanz in der Spruchrichterschaft orientiertes Reformmanagement müßte sich deshalb nicht allein mit den Gerichtsleitungen sondern auch und direkt mit den Spruchrichtern ins Benehmen setzen.

Bedenklich stimmt demgegenüber, daß es bei konkreten Projektfragen sogar Defizite bei der Beachtung der Rechte des Richterrates gibt. So ist namentlich die ablehnende und eingehend begründete Stellungnahme des Richterrates des Verwaltungsgerichtes zu der Einführung eines "Verwaltungsdirektors" am Verwaltungsgericht Hamburg<sup>304</sup> von der Justizbehörde offenbar bislang nicht in angemessener Weise behandelt, nämlich wie nach § 57 Abs. 2 HmbRiG vorgesehen, zum Gegenstand der Erörterung im Senat, gemacht worden, obgleich erklärtermaßen an dem Projekt festgehalten wird.

Im übrigen werfen zahlreiche einzelne Projekte (vgl. dazu im einzelnen unten) die Frage auf, ob die Einbeziehung des Gerichtspersonals sowie der Gerichtsleitungen in den "Reform-prozeß" auf tatsächliche nachhaltige Mitgestaltung abzielt, oder ob nicht vielmehr die Justizbehörde nur die ihr jeweils günstig erschei-

---

<sup>304</sup> zur Sache selbst vgl. unten, D. II. 7 a)

nenden Informationen, Anregungen und Angebote zu verwerten beabsichtigt, im übrigen aber ihre Interessen vollständig zu realisieren gedenkt.

Dies lenkt schließlich den Blick auf die Taktik und Strategie der Justizbehörde bei der Reformdurchführung, die, soweit erkennbar, nicht im Bereich sachlicher Motivation und Management verbleibt. Eine offene und laufende Erörterung von Zielen und Grenzen, Kosten und Nutzen der Reform wird nicht unterstützt. Das Steuerungsinstrumentarium setzt vielmehr bei Stimmungen, Wünschen und Befürchtungen der Betroffenen an:

\* Leitmotivisch wird die "neue Zeit" beschworen, die "alle" dazu zwingt, sich den Gesetzen des Marktes zu stellen.

z.B.: "Da hilft es nicht, in dem Sinne zu argumentieren, daß der öffentliche Dienst ja etwas ganz anderes sei, als die Betriebe in der privaten Wirtschaft..." "...Wir geraten also in die für uns ungewohnte Situation, uns in den Wettbewerb zu begeben." "... Um deutlich zu machen, wie unsere Leistungen zu bewerten sind, werden Standards entwickelt, an denen die Qualität der Arbeit gemessen werden kann. Das ist schon deshalb wichtig, weil wir in Zukunft mit anderen Leistungsanbietern in einem viel stärkeren Wettbewerb um die knappen Gelder stehen werden, als in der Vergangenheit. Gerade ging durch die Presse, daß im Bankgewerbe, einem anderen großen Dienstleistungsbereich, in den nächsten Jahren bis zu 20% der Arbeitsplätze aufgrund von Rationalisierungen und verändertem Kundenverhalten wegfallen werden ..." <sup>305</sup>

\* in dem so eingeläuteten Wettbewerb muß jede Dienststelle zusehen, daß sie nicht hinter den anderen zurückbleibt, sondern in der eigenständigen Entwicklung von Umsetzungsschritten die Vorreiterrolle übernimmt. Vorwärtsdrang und Nachahmungsdruck werden geschaffen: Besonders reformfreudige Dienststellen werden belohnt;

z.B.: "...Dazu wird es förderlich sein, die im Reformprozeß aktiv beteiligten Einheiten bevorzugt mit den eine Änderung erleichternden Ausstattungen - IuK-Technik, Fax- und Kopiergeräten, Modernisierung der Telefonanlage - zu versehen..." <sup>306</sup>

den anderen Dienststellen werden die Veränderungen, gleich auf welcher Erkenntnisgrundlage sie entwickelt worden sind, als neue "Null-Linie", als Selbstverständlichkeit präsentiert. <sup>307</sup>

\* dabei wird das eigene Konzeptionsdefizit hinsichtlich der Umsetzung als Chance der Gerichte dargestellt, verbunden mit der Suggestion, durch Besetzung dieses leeren Feldes auch die Definitionsmacht zu erringen

z.B.: "...Bei den dargestellten Reformelementen handelt es sich deshalb nicht in erster Linie um ein theoretisches Konzept für einen Änderungsprozeß, sondern um die Benennung von Themenfeldern, an die eine gerichtsinterne Diskussion um Reformmöglichkeiten anknüpfen kann und um die herum Reformschritte entwickelt werden können..." <sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> Ohle, Projektgruppe der Justizbehörde, in: JUSTIZ 2000 - Infoblatt der Projektgruppe, Nr. 2, S. 1

<sup>306</sup> vgl. Drs. 15/7871, S. 17

<sup>307</sup> Darin dürfte beispielsweise die Erklärung für die Übernahme des "Budgetrates" (vgl. hierzu u., D. II. 7. b)) durch andere Gerichte liegen

<sup>308</sup> Fußnote vgl. nochmals Drs. 15/7871, S. 11

- was nicht zutrifft, da die Justizbehörde über die verbindliche Vorgabe der "zentralen Reformelemente", hier insbesondere mit der Outputorientierten Budgetierung mit „Kostentransparenz“ und Steuerungsmöglichkeiten<sup>309</sup> - das (an sich nicht realisierbare) System längst festgelegt hat. Das "Angebot" an die Dienststellen hilft ihr bei der Überwindung von Umsetzungsschwierigkeiten und bietet den Ansatz für die konsensuale "Beseitigung" rechtlicher Hindernisse.

\* die Phase, in der die Dienststellen von der Reform "profitieren", wird möglichst an den Anfang gestellt, so daß spätere (unumgängliche) Nachteile weniger bedrohlich erscheinen.

z.B.: "...Dies wird um so eher gelingen, je einsichtiger die Sinnhaftigkeit des Vorhabens ist. Diese wiederum wird auch davon abhängen, daß mögliche Teilschritte schnell realisiert werden und daß in der Folge die Vorteile für die Betroffenen ... leicht erkennbar sind..."<sup>310</sup>

Dementsprechend haben die Gerichte in der Vorphase zu der outputorientierten Budgetierung die Berechtigung zu dezentraler Mittelverwaltung und damit den verheißenen relativen Freiraum erhalten; daß dieser Freiraum im Rahmen der Outputorientierung notwendig wesentlich verringert werden wird, wird dadurch überdeckt.

\* hinsichtlich der (späteren) Nachteile wird auf Gewöhnung und Abstumpfung gesetzt

Ein deutliches Beispiel hierzu ist die Strategiedarstellung bei Eifert zu der Einführung der - unzulässigen - Einnahmebudgetierung in den Gerichten:: "Die bei einer Budgetierung prinzipiell mögliche Selbstverwaltung auch der Einnahmen sollte jedenfalls zunächst nicht eingeführt werden. Denn bei dem **dann nochmals** gesteigerten ökonomischen Einfluß erscheint die Absicherung nichtökonomischer Zielwerte sowie **eine Akzeptanz in der Öffentlichkeit** zumindest erst auf Grundlage einer nicht von Anbeginn unterstellbaren, sondern erst zu erlernenden reflektierten Einbindung des Effizienzdrucks in das Spannungsfeld normativer Zielwerte hinreichend möglich."<sup>311</sup>

\* das gewünschte konkrete Endergebnis wird im Dunklen gelassen; es wird mit einer neuen, für die allermeisten Justizangehörigen weitgehend unverständlichen Begrifflichkeit gearbeitet, die Modernität suggeriert. Der "Wissensvorsprung" verschafft zudem Definitionsmacht

So ist es besonders hilfreich, "die Justiz" als "einen von vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung" zu definieren. So kann wie selbstverständlich auf die "in anderen Verwaltungsbereichen" gemachten Reformenerfahrungen zurückgegriffen<sup>312</sup> und die Übertragbarkeit zu einer nachgeordneten Problemstellung der Umsetzung herabgestuft werden (im Gegensatz zu einer grundsätzlichen konzeptionellen Problematik).

und bietet den Anknüpfungspunkt dafür, Nachfragen und Gegenvorstellungen in den Bereich der diffusen "Ängste", d.h. der sachlich unbeachtlichen Irrationalitäten, zu verweisen.

<sup>309</sup> vgl. Drs. 15/7871, S. 9

<sup>310</sup> vgl. Drs. 15/7871, S. 17

<sup>311</sup> a.a.O. (Fn 5), S. 85, Fn. 27

<sup>312</sup> vgl. etwa Hoffmann-Riem, Die Verwaltung 1997, S. 481, 485

## **II. Einzelheiten**

Auch der Blick auf einige der zwischenzeitlich bekannt gewordenen Konkretisierungsschritte von JUSTIZ 2000 zeigt, daß es bisher noch nicht gelungen ist, die Anforderungen des Neuen Steuerungsmodells systemgerecht und gleichzeitig rechtskonform umzusetzen bzw. insoweit überhaupt schlüssige Konzepte zu formulieren.

Das gilt für die grundlegende Systembildung durch den Haushaltsplan 1999 (1.), den erreichten Stand der Budgetierung und Dezentralisierung (2.), das Konzept für die Personalkostenbudgetierung in dem sogenannten Ratzeburger Protokoll vom November 1997 (3.), das umfassende Planungskonzept nach dem "Handbuch zum Controlling der Justiz" vom Juli 1998 (4.), die Feststellungen der länderübergreifenden Arbeitsgruppe "Neues Haushaltswesen" der Justizministerkonferenz zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Justiz vom März 1998 (5.), die Zielvereinbarung vom November 1997 (6.), sowie die Ansätze zur Veränderung der Gerichtsstruktur aus dem Jahr 1997, betreffend den "Verwaltungsdirektor" und den "Budgetrat" (7.).

### **1. Systembildung durch den Haushaltsplan**

Ausgangspunkt jeder outputorientierten Steuerung nach dem Neuen Steuerungsmodell ist die Bildung von Produkten. Sie sind der Kernbegriff des Modells (vgl. oben B 1. b), die zentrale Steuerungsgröße. Die Produktdefinition, d.h. die Detailgestaltung der Produkte und hier namentlich die Festlegung von Menge, Qualität und Kosten sind richtungsweisend für die gesamte Steuerung. Die Produktdefinition bestimmt die aufwandgerechte Dotierung. Sie entscheidet also zunächst darüber, ob das Zusammenspiel der Elemente des Modells und hier namentlich Kontraktmanagement, Budgetierung, AKV-Prinzip und Controlling einschließlich Qualitätssicherung den erhofften Erfolg hervorbringen. Werden bei der Produktdefinition wesentliche Gesichtspunkte außer Ansatz gelassen, ist eine sinnvolle Steuerung nicht zu erreichen.

Bei einer Übertragung des NSM auf das Verwaltungsgericht sind - wie dargelegt (vgl. oben C 2. a) dieselben Maßstäbe anzulegen. Besondere Bedeutung kommt namentlich der Bestimmung der Qualität der Verfahrenserledigungen zu. Sie wird - mangels Verfügbarkeit anderer Kriterien - maßgeblich durch die im Einzelfall aufzuwendende richterliche Arbeitszeit bestimmt und führt dazu, daß die Verfahren der Hauptrechtsgebiete sowie der Herkunftsländer im Asylbereich als jeweils eigenständige Produkte innerhalb der Produktpyramide abzubilden sind (vgl. oben C 2. a) dd).

Demgegenüber sieht der Haushaltsplan 1999 der Freien und Hansestadt Hamburg - Einzelplan 2 Justizbehörde (beigefügt als Anlage 6) - wie schon der Haushaltsplan 1998 - unterhalb der "Produktgruppe Verwaltungsgericht" im Bereich der Verfahrenser-

ledigung als Produkte lediglich "Rechtsschutz in allgemeinen Sachen" und "Rechtsschutz in Asylsachen" vor. Als weitere Produkte werden "Serviceleistungen" und "Verwaltung" benannt. Hinsichtlich der Qualität verweist der Haushalt lediglich auf die durchschnittliche Verfahrensdauer<sup>313</sup>.

Es bedarf im Hinblick auf die in dem vorliegenden Bericht dargelegten Notwendigkeiten der Produktbildung für ein Verwaltungsgericht keiner näheren Erläuterung, daß dieses Vorgehen den Erfordernissen des NSM auch nicht ansatzweise gerecht wird. Eine derart fragmentarische Produktbildung bietet einen sinnvollen Anknüpfungspunkt weder für die erforderlichen Leistungsvereinbarungen noch für ein Controlling, weil sie vor allem keine überprüfbare Aussage zu den Verfahrenskosten enthält. Die praktisch vollständige Außerachtlassung des Qualitätsaspekts führt zu einer reinen Mengensteuerung mit den bereits (vgl. oben 2. d) aa) und 3. a) geschilderten Folgen für die materielle Gerechtigkeit.

Letztlich belegt der Ansatz des Haushaltsgesetzgebers, daß die Qualität richterlicher Tätigkeit mit vertretbarem Aufwand nicht in Kennzahlen auszudrücken ist<sup>314</sup>.

## **2. Budgetierung und Dezentralisierung**

Derzeitiger Stand der Budgetierung der Verwaltungsgerichte ist, daß dem Verwaltungsgericht Hamburg und dem Hamburgischen Obergericht bei Gesamtausgaben in Höhe von 21.885 Tsd. DM durch den Haushaltsplan budgetierte Finanzmittel für Sach- und Fachausgaben in Höhe von insgesamt 2.716 Tsd. DM, das sind 12,4 % der Gesamtaufwendungen, zugewiesen werden. Hiervon entfallen 80 Tsd. DM auf "Geschäftsbedarf", 99 Tsd. DM auf "Bücher und Zeitschriften", 159 Tsd. DM auf "Post- und Fernmeldegebühren", 500 Tsd. DM auf "Bewirtschaftung der Grundstücke", 1.848 Tsd. DM auf "Mieten und Pachten" sowie 30 Tsd. DM auf "sonstige sächliche Verwaltungsausgaben".

Da die Kosten für die gemieteten Räumlichkeiten mit 1.848 Tsd. wiederum 68 % der budgetierten Kosten ausmachen und als Fixkosten ebensowenig zu beeinflussen sind, wie der Großteil der anderen Kosten, für den im übrigen (Gebäudereinigung, Bürobedarf) noch langjährige Verpflichtungen aus von der Justiz-

---

<sup>313</sup> Dieser Ansatz findet offenbar seine Entsprechung auch in der Bürgerschaft, wenn in dem Antrag der SPD-Fraktion an den Senat (Bürgerschafts-Drucksache 15/6618 vom 10.12.1996) die Forderung erhoben wird, Kennzahlen zu benennen, "mit denen eine bürgerfreundliche Justiz definiert und gemessen werden kann" und als Beispiel einzig die "durchschnittliche Dauer" verschiedener Verfahren genannt wird.

<sup>314</sup> Selbst für den Verwaltungsbereich entstehen hier gewaltige Schwierigkeiten. Für die Haftanstalten ist nach Auskunft der Justizbehörde in dem Bemühen um die Sicherstellung "guter" Arbeit ein Katalog von über 50 Qualitätskennzahlen erarbeitet worden, mit denen das Erreichen bestimmter Wirkungen beschrieben werden soll.

behörde abgeschlossenen Rahmenverträgen bestehen, wird schnell deutlich, wie gering die tatsächliche "Manövriermasse" der Verwaltungsgerichte selbst im Bereich der sächlichen Ausgaben ist. Bei den Personalausgaben ist eine (echte) Budgetierung nicht erkennbar. Insbesondere besteht keine Dispositionsfreiheit der Dienststelle hinsichtlich des ob und wie der Besetzung von Stellen vor allem des richterlichen Dienstes. Hatte sie bisher über das Vorschlagsrecht des Präsidenten des Hamburgischen Obergerichtes eine Möglichkeit der Einflußnahme wenigstens auf die Vorauswahl der Bewerber und damit auf die Besten-Auslese, so wird ihr durch die offenbar geplante Einführung einer Findungskommission bei der Justizbehörde sogar diese Möglichkeit noch genommen.

Einzelheiten der Budgetierung sollten nach den Organisationsvorgaben von JUSTIZ 2000 durch eine "AG Budgetierung" erarbeitet werden; insoweit sind jedoch keine Konzepte bekannt geworden.

### **3. Ratzeburger Protokoll**

#### a) Darstellung

Das sogenannte "Ratzeburger Protokoll"

- dabei handelt es sich um die selbstgewählte Kurzbezeichnung für den "Vorschlag der Gerichte und der Staatsanwaltschaften über die Grundzüge eines Planungs- und Berechnungsverfahrens für die dienststellenübergreifende Verteilung des Justizbudgets", den die leitenden Funktionsträger dieser Stellen unter Anleitung des Unternehmensberaters Dr. Hauser und unter Mitwirkung von Mitgliedern der Justizbehörde in einem Wochenendseminar in Ratzeburg vom 20. bis 22. 11. 1997 erarbeitet haben -

beschreibt ein mehrteiliges Verfahren zur Budgetaufstellung, zunächst nur bezogen auf die Personalkosten.

Dabei soll es sich um die Bruttokosten einschließlich der Arbeitgeber-Anteile zur Sozialversicherung, soweit möglich orientiert an den Ist-Kosten, handeln.

Teil 1: Für den Kernbereich der Tätigkeit, die Bearbeitung gerichtlicher Verfahren sollen - anhand der Zählkartenstatistik - Verfahrenstypen bestimmt und bezogen auf diese Typen der jeweilige Durchschnittsaufwand an Arbeitszeit ermittelt werden.

Nicht erfaßt ist die Arbeitszeit der Bediensteten, die nicht in die Fallbearbeitung einbezogen sind (insb.: Verwaltung)

Eine bestimmte Methode (Zeitaufschreibung, Personalverwendungsübersicht) für diese Ermittlung ist nicht vorgegeben.

Folgt man dem Vorbild des Hamburgischen Obergerichtes, welches den prozentualen Zeitaufwand erhoben hatte

- indem das Personal über ein Quartal zu den Verfahrenstypen notierte, welchen Anteil der (täglichen) Arbeitszeit darauf verwendet wurde -

so bedarf es zu einer Umrechnung in absolute Werte einer Bestimmung der wöchentlichen Arbeitszeit, wofür 38,5 Stunden angesetzt werden.

Auch bei einer direkten Ermittlung der absoluten Werte würden diese allerdings kontrolliert anhand der im Vorjahr erreichten Erledigungen, wobei hierfür ebenfalls grundsätzlich als eingesetzte Wochenarbeitszeit je 38,5 Stunden angenommen würde.

Die Budgetplanung erfolgt auf dieser Grundlage dergestalt, daß die für das Budgetjahr zur Erledigung vorgesehenen Verfahren je Verfahrenstyp anhand des Wertes für den durchschnittlichen Zeitaufwand je Verfahren dieses Typs in den damit verbundenen gesamten Zeit-, dh. Personalaufwand (getrennt nach Richtern und nichtrichterlichem Bereich) umgerechnet werden und dieser Wert mit den jeweiligen Durchschnittspersonalkosten multipliziert wird.

Als Beispiel: Für Erschließungsbeitragssachen seien als durchschnittlicher richterlicher Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Falles 38,5 Stunden bestimmt; setzt man dann das Arbeitsjahr mit 46 Wochen gleich und unterstellt, im Budgetjahr solle das Gericht 46 dieser Sachen erledigen, ergibt sich ein Personalaufwand von 1 Richterjahr, woraus folgt, daß zur Finanzierung der richterlichen Arbeit hieran 1 durchschnittliches Richterjahresgehalt in das Budget eingestellt werden müßte.

Der Personalaufwand für die Verwaltung, d.h. für Tätigkeiten, die nicht (unmittelbar) den Gerichtsverfahren zugeordnet werden können, soll in gesonderten Budgets ausgewiesen werden, welche schließlich mit den Teilbudgets für den richterlichen und nichtrichterlichen Bereich zu dem Gesamt(personalkosten)budget zusammengefaßt werden sollen.

Teil 2: Da nicht davon ausgegangen wird, daß die (weit) vor der Feststellung des Haushaltes aufzustellenden Plan-Budgets über den daraus zu aggregierenden Budget-Wunsch der Justizbehörde realisiert werden können, muß - sowie das tatsächliche, durch den Haushaltsgesetzgeber gewährte Gesamtbudget der Justizbehörde erkennbar ist - dieser knappere Topf mittels sogenannter Zielbudgets aufgeteilt werden. Dazu dient die "Planungskonferenz". Hier sollen sich die Dienststellenleiter treffen und "die Dienststellen- bzw. Verfahrensbudgets in ihrer strategischen Bedeutung" bewerten und einvernehmlich priorisieren.

Über die so ermittelten Budgets für die einzelnen Dienststellen soll dann die Justizbehörde abschließend entscheiden.

Im übrigen soll die Planungskonferenz an der Bildung und Verteilung des Vorbehaltsbudgets der Justizbehörde beteiligt werden.

#### b) Stellungnahme

Die Justizbehörde bewertet das Ratzburger Protokoll als wesentlichen Schritt zur Einführung des NSM:

"Inzwischen haben sich die beteiligten Dienststellen auf die zentralen Elemente einer outputorientierten Budgetierung verständigt, auf (deren) Basis auch für Gerichte und Staatsanwaltschaften ein Controlling-System entwickelt werden kann."<sup>315</sup>

Zwischenzeitlich soll allerdings beschlossen worden sein, das Verfahren erst 1999 einzuführen.<sup>316</sup>

<sup>315</sup> Fußnote: Bericht z. 31.12.97, S. 11

<sup>316</sup> Dementsprechend hat die nach dem Protokoll vorgesehene Beteiligung der Planungskonferenz an der Entscheidung der Behörde, 3 Stellen bei der Jugendstaatsanwaltschaft aus dem Vorbehaltsbudget zu finanzieren, nicht

Die Bewertung durch die Justizbehörde belegt das Potential des Ratzeburger Protokolls, das von dieser schon jetzt als Selbstverpflichtung der Gerichtsleitungen auf das Neue Steuerungsmodell ausgelegt und als Hebel für die Einführung eines Controlling-Systems benutzt wird.

Es erscheint durchaus fraglich, ob die Gerichtsleitungen diese inhaltliche und diese politisch-strategische Reichweite ihrer Protokollerklärung verantworten wollen. Läßt man die Auslegung der Justizbehörde gegen sich gelten und reduziert dieses Protokoll nicht auf das, was es bei situationsgerechter Auslegung nur sein kann, nämlich eine goodwill-Erklärung zur Mitwirkung am weiteren, in allen Konkretisierungen noch offenen "Reformprozeß", zu dem abschließende Bewertungen vorzubehalten sind, so hätte man auf gänzlich ungenügender Tatsachengrundlage entschieden. Zusätzlich zu den bereits oben aufgeworfenen grundsätzlichen funktionslogischen und rechtlichen Fragestellungen an die Anwendung des NSM auf die Gerichte gäbe es eine Reihe von weiteren, konkreteren Problemen, die ein Vorgehen nach diesem Protokoll aufwerfen würde:

\* Ein Personalkostenbudget, das sich an variablen Größen wie Eingängen oder Erledigungen orientiert, aber der Finanzierung weitestgehend feststehender Kosten (gerade bei kleineren Einheiten besteht bei den Personalkosten kaum Flexibilität) dient, stellt die Dienststelle vor die kaum zu bewältigende Aufgabe, nun intern diesen Widerspruch aufzulösen.

\* Ein auf die Personalkosten beschränktes oder auch nur ein derartig segmentiertes Budget ist mit dem NSM nicht vereinbar und bietet keine taugliche Grundlage für die - hier dennoch angestrebte - outputorientierte Budgetierung, die auf Fallkostenauspauschalen basieren muß, welche alle an der Produktion beteiligten Kosten zusammenfassen müssen.

\* Nicht nachvollziehbar ist weiter, von welchem Produktverständnis der Ansatz ausgeht, bzw. welche Produkte nur noch finanziert werden sollen, wenn die Berechnungen nur auf den Personaleinsatz bei der Verfahrenserledigung abstellen und damit die zahlreichen weiteren Tätigkeiten (vgl. o., C. I. - "Produkte") außen vor bleiben.

\* Eine Personalbedarfsberechnung, wie sie dem Ratzeburger Protokoll zugrunde liegt, die grundsätzlich für alle Dienststellen die Erledigungen des Jahres 1996 als mit 38,5 Wochenstunden je Arbeitskraft erbracht fingiert, setzt den in der Praxis überschrittenen Pensenschlüssel der ordentlichen Gerichtsbarkeit außer Kraft und definiert eine neue "Null-Linie" der Belastbarkeit, deren Veränderung beispielsweise bei der absehbaren Erhöhung der

---

stattgefunden.

Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst auf 40 Stunden nahe-  
liegt.

Die Bezugnahme auf 1996 als "Normalniveau" wäre auch für das Ver-  
waltungsgericht ausgesprochen unangemessen, da hier von 1994 bis  
1996 als Folge einer Schwemme insbesondere von Asylverfahren eine  
nicht durchzuhaltende Menge an Erledigungen "produziert" wurde,  
was wesentlich auf das Vorziehen leicht zu bewältigender Verfah-  
ren zurückzuführen ist.

\* Das vorgesehene Verfahren zur Abstimmung der Budgets der ein-  
zelnen Gerichte in der "Planungskonferenz", in der bei einer Kon-  
kurrenz um die knappen Mittel einzelne Produkte bzw. Vorhaben  
oder auch Bereiche "priorisiert" werden sollen, ist mit dem NSM  
unvereinbar. Damit würden sich nämlich gerade die Dienststellen  
die strategische Steuerungsentscheidung zuschreiben, die, was ein  
Hauptanliegen des NSM ist, gerade der politischen Führung vorbe-  
halten sein soll.

\* Unklar ist auch, nach welchem Maßstab die Planungskonferenz  
ihrerseits entscheiden würde; das geschriebene Recht gibt für  
eine derartige Rangfolge nur das Gebot an die Hand, alle Sachen  
gleichmäßig zu fördern.

\* Günstig ist die Planungskonferenz wegen des zu ihrer Vorberei-  
tung erforderlichen Verfahrens indes für die Justizbehörde, der  
der Einblick in die Praxisverhältnisse der einzelnen Dienst-  
stellen deutlich erleichtert wird: Die Dienststellen wollen ei-  
gene Budgetforderungen erklärtermaßen nur zugunsten  
"berechtigter" Forderungen anderer Dienststellen aufgeben und die  
Behauptung der Berechtigung nicht ungeprüft übernehmen, sondern  
selbst überprüfen, ob die eine Notlage geltend machende Dienst-  
stelle die Sachlage zutreffend darstellt und keine anderen Mög-  
lichkeiten der Abhilfe hat. Bei der - im übrigen kaum seriös zu  
leistenden - Überprüfung gewonnene Erkenntnisse werden die in der  
Priorisierung unterliegenden Dienststellen gegenüber der  
letztentscheidenden Justizbehörde anbringen, welche auf diese  
Weise in ihren eigenen Controlling-Bemühungen wertvoll unter-  
stützt wird.

#### **4. Handbuch zum Controlling der Justiz**

Als Fortentwicklung des Ratzeburger Protokolls bezeichnet, ist im  
Juli 1998 ein Entwurf zu einem "Handbuch zum Controlling der  
Justiz"<sup>317</sup> präsentiert worden, welcher von einer

"Projektgruppe ProBudget der Justizbehörde und des Amtsgerichts Hamburg-  
Mitte und von hauser, furch & partner Unternehmensberatung im Auftrag von  
Herrn Joachim Metzinger (Präsident des Amtsgerichts) und Frau Monika Nöhre  
(Justizbehörde) erstellt"<sup>318</sup>

worden ist.

---

<sup>317</sup> hier vorliegend als „2. Entwurf“ (so die Titelzeile) bzw. als „Version 1.0,  
01.07.98 (so die Fußzeile)

<sup>318</sup> Handbuch, S. 1

Dieses Handbuch verdient besondere Aufmerksamkeit, da ihm zahlreiche Aussagen namentlich der Justizbehörde zur näheren Umsetzung des NSM insgesamt auf die Gerichte zu entnehmen sind. Abgesehen von dem Controlling wird hier die Produktbildung, die Budgetierung, die Kosten- und Leistungsrechnung und die Leistungsvereinbarung aus der Sicht der Justizbehörde skizziert.

#### a) Darstellung

In der Einleitung heißt es zur Zielsetzung des "Handbuchs":

"Das vorliegende Konzept ist als Handlungsanleitung für die Controller und die Nutzer der Controllinginformationen zu verstehen. Es zeigt auf, welche Managementprozesse in diesem Rahmen notwendig sind, welche betriebswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten die Justizbehörde im Rahmen der Budgetverteilung erhalten soll und wie sie aufzubauen und zu nutzen sind..."<sup>319</sup>

Zunächst unternimmt das Papier es jedoch, die Erforderlichkeit eines (einheitlichen<sup>320</sup>) Controllingsystems für alle Gerichte und die Justizbehörde zu begründen.

Hierbei wird betont:

**"Es geht grundsätzlich nicht um die Steuerung der richterlichen Arbeit."**<sup>321</sup>

Weiter wird klargestellt:

"Bei der Formulierung der Ziele wird im folgenden häufig von "Verbesserung der Qualität" gesprochen. Dies bezieht sich nie auf die richterliche Arbeit an sich, sondern auf die Qualität der Prozesse, in die die unabhängige richterliche Arbeit eingebunden ist, d.h. insbesondere auf Abläufe und Wirkungen anhand konkreter Meßgrößen (z.B. tagfertige Erledigungen von Verfügungen)." <sup>322</sup>

Dennoch und trotz der geringen Möglichkeiten der Aufgabenkritik sollen die (gesteuerten) Gerichte in der Lage sein, strategische Ziele zu verfolgen, weil

...die Art und Weise der Aufgabenerfüllung wenigstens teilweise in ihr Ermessen gestellt..."<sup>323</sup>

sei.

Die Gerichte hätten eigene "**Steuerungsinteressen**", - gemeint ist wohl: ein eigenes Interesse an der Einführung dieses neuen Controllingsystems - hierzu gehöre

"... insbesondere die Verbesserung der Grundlagen für eine **bedarfsgerechte Mittelveranschlagung**, die Erhöhung der **Transparenz** durch die **Umstellung von Pensen auf durchschnittliche Verfahrenskosten**, Erkenntnisse über Effizienzgewinne durch organisatorische Maßnahmen, die ganzheitliche Zielorientierung, die **Verbesserung der Steuerungsgrundlagen innerhalb des Gerichts** und die Förderung des Budgetausgleichs zwischen den Gerichten..."<sup>324</sup>

Diese Aspekte werden in einer "bisher" / "zukünftig"- Gegenüberstellung<sup>325</sup> näher begründet.

---

<sup>319</sup> S. 6

<sup>320</sup> vgl. S. 49

<sup>321</sup> S. 11; Hervorhebungen durch Fettdruck nicht im Original, sondern jeweils durch Verf.

<sup>322</sup> S. 7

<sup>323</sup> S. 11

<sup>324</sup> S. 12

<sup>325</sup> S. 12 ff.

Die bedarfsgerechte Mittelveranschlagung solle durch "verfahrenstypbezogene Kostenzuordnung" erfolgen: Während die bisherige Mittelveranschlagung auf **Erfahrungswerten** basiert habe, solle das künftige Budget **berechnet** werden, nämlich auf der Grundlage von **Kostensätzen je Verfahrenstyp** (für die vor allem der jeweilige Personalaufwand wichtig sei), die

"man **mit Pflegesätzen im Gesundheitswesen vergleichen**"<sup>326</sup> könne.

"Durch die Transformation von Pensen in Kosten wird ... zukünftig ein über **alle Hierarchieebenen** (Gericht / Justizbehörde / **Finanzbehörde** / Parlament) verständlicher Verrechnungspreis verwendet."<sup>327</sup>

Der Vorteil:

"... Auf Strukturveränderungen der Kosten (z.B. Verfahrenstyp X wird in einem Gebäude erledigt, in dem Mieterhöhungen zu Buche schlagen) und der Mengen (z.B. bei einem personalintensiven Verfahrenstyp wie den Strafverfahren nehmen die Bestände zu) kann dann besser reagiert werden. Ziel ist es, zwischen den Dienststellen Budgets verfahrensmengenorientiert umzuschichten oder auch die Durchsetzbarkeit höherer Budgets auf der politischen Ebene zu ermöglichen, und zwar nicht nur auf der Ebene der Gerichte, sondern auch für den gesamten Justizbereich in Hamburg. **Ein so generiertes Gesamtbudget ist insbesondere gegenüber der Finanzbehörde nachvollziehbar...**"<sup>328</sup>

Ein weiterer Vorteil:

"...Im **Verrechnungspreis** sind die Kosten vollständig abgebildet, daher **sind viele controllingrelevante Auswertungen möglich, wie z.B.: "der Kostendeckungsgrad je Mietverfahren liegt bei 10%"...**"<sup>329</sup>

Weiter solle künftig eine

"periodengerechte Zurechnung im Rahmen der **Kosten- und Leistungsrechnung**"<sup>330</sup> Fehlveranschlagungen von Mitteln vermeiden helfen.

Zudem sei das Controlling erforderlich zur "Gewinnung von Anhaltspunkten für die Effizienzsteigerung im nichtrichterlichen Bereich"<sup>331</sup>. Denn:

"Mit Hilfe von Soll-Ist-Vergleichen, Zeitvergleichen und Vergleichen zwischen den Dezernaten lassen sich Anregungen zur Optimierung gewinnen".<sup>332</sup>

Bislang seien nur "punktuell und zufällig" "Effizienzpotentiale" entdeckt oder sei "nur" nach Ursachen geforscht worden,

"wenn Inputgrößen sich unterscheiden (z.B. ein Dezernat benötigt bei gleichen Fallzahlen im Servicebereich 2 Mitarbeiter, ein anderes 3)"<sup>333</sup>

Das Controlling fördere die "**ganzheitliche Zielorientierung**"<sup>334</sup>. Künftig solle die Steuerung auf "**verschiedene Zieldimensionen**" ausgerichtet werden.

"So geht es gerichtsintern darum, mit Hilfe von **Kennzahlen** Aufgaben **stärker qualitäts- und kostenorientiert** zu erledigen."<sup>335</sup>

Schließlich verbessere das Controlling die Planungs- und Steuerungsgrundlagen innerhalb des Gerichts<sup>336</sup>, da es das Gericht in die Lage versetze, "bestimmte Merkmale" zu identifizieren,

---

<sup>326</sup> S. 13

<sup>327</sup> S. 14

<sup>328</sup> S. 13

<sup>329</sup> S. 14

<sup>330</sup> S. 13

<sup>331</sup> S. 14

<sup>332</sup> S. 14

<sup>333</sup> S. 14

<sup>334</sup> S. 15

<sup>335</sup> S. 15

"die ein Verfahren z.T. erheblich verteuern können. Dies können z. B. verfahrenstypische Besonderheiten, wie der **hohe Papierbedarf** bei vordruckintensiven Verfahren sein."<sup>337</sup>

Ein anderes "typisches" Beispiel sei

"...der **hohe Bücherei- und Literaturbedarf** bestimmter Gerichte, bei deren Verfahrenstypen häufig Gesetzesänderungen stattfinden..."<sup>338</sup>

Hier könne dank des Controlling

"... **überlegt** werden, inwieweit **kreative Lösungen** zu einer Verminderung der Kosten führen können..."<sup>339</sup>

Die **Justizbehörde** habe ebenfalls **von einem Controllingsystem Vorteile** zu erwarten. So habe es bisher

"kein einheitlich verabredetes System der Zielabsprachen und kein Berichtswesen"<sup>340</sup>

gegeben; künftig sollten die "Steuerungs- und Planungsprozesse" dadurch verbessert werden, daß ein standardisiertes Berichtswesen eingeführt werde.

Kostentransparenz solle strategische Steuerung erleichtern und dabei folgende Entscheidungen "unterstützen":

- \* die Beurteilung der Auswirkungen von Entlastungsgesetzen (z.B. kostenmäßige Auswirkungen durch veränderte Verfahrensabläufe aufgrund einzelner Regelungen des Rechtspflegeentlastungsgesetzes),
- \* die Zusammenlegung von Organisationseinheiten (z.B. Prognose der Kosten bei Einführung eines dreigliedrigen Gerichtsaufbaus in der ordentlichen Gerichtsbarkeit),
- \* die Berücksichtigung von Standortfaktoren, wenn Rechtsanwälte das Landgericht wählen können, bei dem sie einen Rechtsstreit anhängig machen,
- \* das **Outsourcing** sowie Kauf-oder-Leasing-Entscheidungen, ...
- \* **die verstärkte Ressourcenausstattung von Bereichen mit hoher rechtspolitischer Bedeutung** (z.B. Wirtschaftsstrafsachen, organisierte Kriminalität, Betreuung der Gefangenen, kostenmäßige Auswirkungen einzelner Vollzugskonzepte, z.B. offener / geschlossener Vollzug)"<sup>341</sup>

Schließlich benötige die Justizbehörde

"...Argumentationshilfen gegenüber den **übergeordneten** Behörden..."<sup>342</sup>

zur Abwehr von "Budgetkürzungen nach der Rasenmähermethode".

"Bislang werden solche Zusammenhänge allenfalls in verbalen Beschreibungen dargestellt, nicht aber als Wenn-dann-Beziehung im Verhältnis zu Ergebnissen, wie z.B. "Bei einer Reduzierung des Budgets um X DM erhöhen sich die Bearbeitungsdauern bzw. die Liegezeiten im Servicebereich um Y Monate." Eine Behörde, die für ihre Gerichte so argumentieren und darüber hinaus **nachweisen** kann, daß die **Prozesse effizient** und die **Möglichkeiten der Binnensteuerung ausgeschöpft** sind, ist in einer wesentlich besseren Position als eine, die lediglich die Überlastung ihrer Mitarbeiter anhand steigender Fallzahlen belegt."<sup>343</sup>

Unter der Kapitelüberschrift "**Managementschritte im Controllingprozeß der Gerichte**" wird nach einer Darstellung der "Grundzüge des Steuerungskreislaufs" die "Organisation der Steuerung bei den Gerichten"<sup>344</sup> entworfen.

---

<sup>336</sup> vgl. S. 15

<sup>337</sup> S. 15

<sup>338</sup> S. 15

<sup>339</sup> S. 15

<sup>340</sup> S. 17

<sup>341</sup> S. 17/18

<sup>342</sup> S. 18

<sup>343</sup> S. 18

<sup>344</sup> S. 22

Danach soll die Planungsphase des Controlling angelehnt an die Grundsätze des **Kontraktmanagements** organisiert werden, indem die Vorstellungen der Gerichte in die Planung der Justizbehörde einbezogen werden und die Planungen in Vereinbarungen zwischen der Behörde und der Gerichtsleitung münden sollen. Jedoch:

"Da der Präsident eines Gerichts nur eingeschränkte Weisungsbefugnisse hat, sollte von **Zielverabredungen** gesprochen werden, wobei die **Budgetdaten und das Berichtswesen verbindlich sind, Angaben zu den Zielen, zur Leistung und zu den Qualitäten angestrebt werden.**"<sup>345</sup>

Die Schritte zur Planaufstellung umfassen u.a.:

"Die Budgetabteilung stellt für das übernächste Jahr Szenarien mit Plan-Werten zu Mengen, Dauer und kundenrelevanten Qualitätsvorgaben - soweit sie nicht die Rechtsprechung betreffen (z.B. tagfertige Erledigung von Verfügungen durch den Service) - sowie Kosten auf."<sup>346</sup>

Die Anmeldungen der Gerichte werden von der Justizbehörde zusammengeführt, ggf. priorisiert und als Gesamtplan dem Senat vorgelegt. Ausgehend von dem dann festgelegten Budget

"...verständigen sich Landesjustizverwaltung und Präsident des Gerichts über den Rahmen der Erledigung der Aufgaben, die zu erreichenden Ziele und das Budget. Im Rahmen dieser Verständigung werden die Inhalte soweit wie möglich konkretisiert. Sie betreffen z.B. **angestrebte Richtwerte zu den Erledigungen**, angestrebten Verfahrensdauern und sonstige Maßnahmen (z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Ablauforganisation oder zur Qualitätssicherung). **Auf Basis der Verständigungen und der von der Budgetabteilung erarbeiteten Grundlagen werden die Budgets für die Stadtteilgerichte errechnet und den Leitungen übermittelt (top down).** Die Informationen enthalten auch die für diese Ebene erwarteten Mengenangaben zur Orientierung. Grundlage für die Budgetbemessung sind die **Durchschnittskosten je Verfahrenstyp und die prognostizierten Mengen.** Die Budgets enthalten Ressourcen für Personal- sowie Sach- und Fachausgaben. In diesem Zusammenhang **verständigt sich der Präsident mit den Leitungen der Stadtteilgerichte und den Dezernaten sowie den Dezernatsgeschäftsleitungen über die Ziele, die zu erreichen sind, damit die Verabredungen für das Gericht insgesamt eingehalten werden können.** Mit Bezug zum Budgetrahmen legt der Präsident ... dem **Präsidium einen Vorschlag zur Geschäftsverteilung ... vor.**"<sup>347</sup>

An diese Skizze zu Ablauf, Inhalten und Verbindlichkeiten der Planung schließt sich die "**Entwicklung eines Zielsystems für die Gerichte**"<sup>348</sup> an. Hiernach ist als Grundlage für jede Planung ein "Zielsystem" aufzubauen, an dessen Spitze ein "Zielbild" steht, zu dessen Umsetzung "strategische" und "abgeleitete operative Ziele" dienen. In diesem Zielbild seien

"...die **Wertvorstellungen der Justizbehörde** für die Verwaltung, Aufgaben des Justizamtes, den Strafvollzug sowie **für Gerichte** und Staatsanwaltschaften zusammengefaßt. ... **Die Ziele müssen sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene so konkret formuliert werden, daß deutlich und nachprüfbar wird, was erreicht werden soll.**"<sup>349</sup>

In Hamburg seien

---

<sup>345</sup> S. 22

<sup>346</sup> S. 23

<sup>347</sup> S. 23

<sup>348</sup> S. 24

<sup>349</sup> S. 25

"...**Zielbilder** und strategische Grundsätze..." "... für die Gerichte und Staatsanwaltschaften **noch nicht explizit formuliert** worden."<sup>350</sup>

Aber:

"Sie ergeben sich **indirekt** aus den Beschreibungen des Reformprojekts "Justiz 2000". Demnach wird angestrebt, die **Qualität der Rechtsprechung** zu gewährleisten, und zwar **durch eine Überprüfung** der rechtlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Rechtsnormen sowie **durch Mobilisierung der Binnenressourcen** angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel."<sup>351</sup>

Zu den hieraus abzuleitenden **operativen** Zielen der Gerichte heißt es:

"Im für die Gerichte aufgrund ihrer Leistungspflicht begrenzten Rahmen muß aus dem erkannten Handlungsbedarf, den Rahmenbedingungen sowie den möglichen Handlungsstrategien nun ein konsistentes Zielsystem erarbeitet werden. **Das erarbeitete Zielsystem soll beispielsweise nicht nur benennen, was aufgrund veränderter Bedarfe in Zukunft auf- oder ausgebaut bzw. in jetzigem Zustand erhalten werden muß, sondern es muß auch konkret auflisten, welches Leistungsangebot mit dem bestehenden Budget so nicht aufrechterhalten werden kann bzw. soll und mit welchen Konsequenzen ein Abbau bzw. eine Verschlechterung der Leistungsqualität verbunden sein wird.** Da Aussagen dieser Art meist höchst konfliktbeladen sind, erscheint es häufig einfacher, ganz darauf zu verzichten. Dies löst aber auf Dauer das Problem nicht, sondern behindert aufgrund der gebundenen Ressourcen möglicherweise sogar das Erreichen neuer Ziele oder die geplante bzw. beabsichtigte (z.B. zuverlässige oder fristgerechte) Verfahrensdurchführung. Durch die besonderen Gegebenheiten der Gerichte wird die Situation dahingehend noch komplexer, daß das Leistungsprogramm nicht selbständig verändert werden kann, sondern jeweils der Weg über den Gesetzgeber genommen werden muß. Um besser argumentieren zu können, ist eine Unterfütterung mit Kostendaten sehr nützlich."<sup>352</sup>

Als Konkretisierungen werden für die externen Ziele u.a. aufgeführt

- \* Sicherstellung einer durchschnittlichen Verfahrensdauer im Zivilbereich von X Monaten, ...
- \* **Erhöhung des Anteils der beschleunigten Verfahren von X auf Y %** ...
- \* Gewährleistung einer bürgerorientierten Öffnungszeit ...
- \* Erreichung eines Kostendeckungsgrades im Handelsregister von X %..."<sup>353</sup>

und für die internen Ziele

- \* Sicherstellung der tagfertigen Erledigung von Verfügungen im Bereich X ...
- \* Verringerung der durchschnittlichen Verfahrenskosten im Verfahrensbereich X um Y %..."<sup>354</sup>

wozu darauf hingewiesen wird:

"Bei der Festlegung der Ziele sollte deutlich werden, welche Leistungen mit den bestehenden bzw. geplanten Ressourcen erreicht werden kann. **Es kann z.B. nur eine solche Verfahrensdauer angegeben werden, die mit dem voraussichtlichen Budget auch erreicht werden kann.**"<sup>355</sup>

Anschließend wird der bereits in der Darstellung der Planungsabläufe zugrunde gelegte outputorientierte Ansatz, die Verfahren-

---

<sup>350</sup> S. 25  
<sup>351</sup> S. 25  
<sup>352</sup> S. 26  
<sup>353</sup> S. 27  
<sup>354</sup> S. 27  
<sup>355</sup> S. 27

serledigung bzw. das "Verfahren als Bezugsgröße für Aufwände und Kosten"<sup>356</sup> zu nutzen, näher erläutert.

Sie seien die "Produkte der Gerichte".

"Zur Ermittlung und Steuerung des Budgets, das erforderlich ist, um die Verfahren durchzuführen, müssen Aufwände und Kosten der Verfahren ermittelt werden."<sup>357</sup>

Die Fußnote hierzu erläutert:

"Die Aufwände können nun je nach Verfahren insgesamt oder auf einer noch darunter liegenden Stufe nach Tätigkeiten erfaßt werden. **Eine Erfassung nach Tätigkeiten hat den Vorteil, sehr effizient planen und steuern zu können und dem Vorwurf "der heimlichen Reserven" sowohl intern und extern begegnen zu können.**"<sup>358</sup>

Steuerungsrelevant seien "viele Dimensionen" der Verfahren, namentlich

"**Typ** (Familien, Strafsachen ...), **Merkmal** (Dolmetscher, Anzahl Beteiligte...), **Wirkung** (Wartezeiten, Rechtssicherheit ...), **Kosten** (Personal, Sachmittel, etc.), **durchschnittlicher Arbeitsaufwand je Verfahren** (Aktentransport, richterl. Tätigkeit, rechtspfl. Tätigkeit), **Dauer** (Eingang - Erledigungen) und **Qualität** (Liegezeiten, etc.)."<sup>359</sup>

Zur "Qualität" wird erläutert:

"Die Qualität stellt **insbesondere** ab auf **die Qualität der Abläufe** im nicht-trichterlichen Bereich im Zuge der Bearbeitung des Verfahrens (z.B. tagfertige Erledigung einer Verfügung). **Ablauf, Verfahrensdauer und Ergebnisse des Verfahrens werden in Bezug auf das Ziel der Sicherung der Gewährleistung des Rechtsschutzes eine Wirkung entfalten.** Hier wäre es wichtig, Beurteilungen von den **relevanten Zielgruppen** zu haben (z.B. Bürger, **Geschäftsleute**, aber auch **andere Verwaltungen** wie z.B. Sozialbehörden)."<sup>360</sup>

Wegen der aufgeführten zahlreichen Aspekte der gerichtlichen Verfahren und damit auch der zahlreichen Ansatzpunkte für die Steuerung biete es sich an

"...das Controlling-System stufenweise aufzubauen. **Je nachdem, welcher Anspruch an die Genauigkeit der Information gestellt wird und wie schwierig die Erhebung der Informationen ist, können hierzu einfachere oder komplexere Modelle verwendet werden.**"<sup>361</sup>

Als Controlling-Grundmodell für die Justiz wird deshalb

"die **Standardleistungserfassung** als pauschale Mengen- und Kapazitätserfassung nach Verfahrenstypen"<sup>362</sup>

vorgeschlagen, nämlich ein Modell,

"..., das auf Basis bereits vorhandener bzw. **geschätzter** Daten **standardisierte Leistungen erfaßt und mit Standardwerten belegt.**"<sup>363</sup>

Die durchschnittlichen Aufwände (in Kosten) multipliziert mit der Anzahl der Verfahren je Verfahrenstyp ergäben dann den Wert für das Gesamtbudget. Für das Amtsgericht werden für 12 "Verfahrensbereiche" insgesamt 25 "Verfahrenstypen" identifiziert, z.B. für den Bereich "Strafsachen/ Bußgeldsachen":

---

<sup>356</sup> S. 28

<sup>357</sup> S. 28

<sup>358</sup> S. 28, Fn. 19

<sup>359</sup> S. 29, Abb. 5

<sup>360</sup> S. 30

<sup>361</sup> S. 30

<sup>362</sup> S. 30

<sup>363</sup> S. 30

"Verkehrsstrafverfahren, Verfahren vor dem Haft- und Schnellgericht, Allgemeine Strafverfahren, Wirtschaftsstrafverfahren und BTM-Verfahren, Verfahren vor dem Bezirksjugendgericht".<sup>364</sup>

Zur "Spannbreite" der typisierten Verfahren wird eingeschränkt:

"Für besonders umfangreiche Verfahren mit evtl. mehrjähriger Dauer (z.B. bei den Wirtschaftsstrafverfahren) kann es sinnvoll sein, **eigene Kostenstellen**, evtl. in Form von Projekten zu bilden. Sie können einzeln berücksichtigt werden, ohne die Durchschnittswerte der Verfahrenstypen zu verzerren."<sup>365</sup>

Die Zuordnung von Kosten zu den Verfahren (Kostenträgerrechnung) treffe allerdings auf die Schwierigkeit,

"...daß es noch keine Kostenrechnung gibt."<sup>366</sup>

Dennoch könnten Kostenstellen gebildet und zu berücksichtigende Kostenarten bestimmt werden. Dazu wird eingeschränkt:

"Gesetzliche Leistungen (z.B. Auslagen in Rechtssachen) werden zunächst nicht berücksichtigt, da noch weitergehende Prüfungen erforderlich sind, wie diese Ausgaben Verfahren zugeordnet werden können. Unabhängig von diesen technischen Problemen sollen gesetzliche Leistungen vorerst nicht budgetiert werden."<sup>367</sup>

Im Mittelpunkt steht die Zuordnung der Personalkosten zu den Verfahren, und zwar

"...mit Hilfe der **Personalverwendungs-** und sonstiger **Statistiken oder** auf Basis von **Aufschreibungen** und Schätzungen **einzelner Personen**, insbesondere in den Bereichen, in denen Personen für mehrere Verfahrenstypen tätig sind..."<sup>368</sup>

Zu den Sachkosten wird festgestellt:

"...Eine direkte Zuordnung (die immer angestrebt werden sollte) wird nur bei wenigen Sachkosten möglich sein, z.B. bei rd. 9 Mio DM Portoausgaben, die auf die Mahnverfahren entfallen. Nicht direkt auf den Verfahrenstyp zurechenbare Kosten müssen von den Kostenstellen **über einen Schlüssel** auf die Verfahren weiter verteilt werden. **Sachkosten sollen gesondert** in einer Excel-Tabelle **erfaßt und gesteuert** und einmal jährlich den Verfahrenstypen zugeschlagen werden."<sup>369</sup>

Auf dieser Grundlage werde das Budget wie folgt geplant:

"Zur Aufstellung des Soll-Budgets werden die Anzahl der voraussichtlich **erledigten** Verfahren unter Berücksichtigung der Entwicklung von Eingängen und Beständen und der dafür erforderliche Personalbedarf **geschätzt**. Diese Anzahl wird mit den jeweiligen durchschnittlichen Kosten eines Verfahrenstyps multipliziert, die Summe über alle Verfahrenstypen ergibt dann das Soll-Budget."<sup>370</sup>

**Allerdings habe diese Standardleistungserfassung neben Chancen auch Grenzen.**

"...

\* **Die Zuordnung der personellen Kapazität ist relativ ungenau.** Sobald Personen für mehrere Verfahren bzw. Leistungen arbeiten, können qualifizierte Schätzungen nur auf Basis von Aufschreibungen vorgenommen werden, aus denen hervorgeht, wie viele Stunden für welche Verfahren gearbeitet wurden.

---

<sup>364</sup> S. 31

<sup>365</sup> S. 32

<sup>366</sup> S. 33

<sup>367</sup> S. 33/34

<sup>368</sup> S. 34

<sup>369</sup> S. 34

<sup>370</sup> S. 35

\* In Bezug auf die steuerbare Kapazität, d.h. die nicht richterbezogene Verfahrenstätigkeit, ist noch relativ wenig Transparenz vorhanden, um den Ressourceneinsatz zu optimieren bzw. die Transparenz für die Vielfalt der Aufgabenfülle (z.B. Erteilung von Auskünften) zu erhöhen. So wird in mehreren Verfahrensbereichen zunehmend darauf hingewiesen, daß der Umfang der Auskünfte stark zugenommen habe. Im Rahmen der pauschalen Kosten- und Budgetermittlung können auf dieser Datenbasis solche Veränderungen ebensowenig analysiert werden wie z.B. folgende Aspekte

=> **Wie ist das Verhältnis von Ist- zu Standardarbeitszeit ?**

=> Wieviel der richterlichen und rechtspflegerischen Tätigkeit entfällt auf die Aktenverwaltung, die durch andere Personen erledigt werden könnte ?

=> Wie sieht dieser Anteil im Vergleich der Dezernate aus?

...

\* Die Bewertung der bisher erfaßten Merkmale wird wegen fehlender Detailinformationen überstrapaziert. In Bezug auf die meisten der bisher im Rahmen der Zählkartenstatistik erfaßten Merkmale (z.B. Beendigung des Verfahrens durch Vergleich oder Urteil) ist es in relativ seltenen Fällen gelungen, Einigkeit darüber zu erzielen, wie die Merkmale zu bewerten sind, weil der dahinter stehende Aufwand unterschiedlich ist und nie wirklich erfaßt wurde. Hinzu kommt, daß keine Konsequenzen gezogen werden können, da die Entscheidung, wie z.B. das Verfahren beendet wird, die richterliche Unabhängigkeit berührt.

\* Da z.Zt. noch keine Kostenrechnung eingeführt ist, müssen die Kosten in einem vereinfachten Verfahren zugeordnet werden. Daher dürfte es nicht immer ganz leicht sein, überzeugende Argumente für die erforderliche Höhe zu finden.

Eine genaue Kalkulation fehlt also. ...<sup>371</sup>

Die Schlußfolgerung:

"... Soll in **einzelnen** Bereichen eine bessere Kalkulationsgrundlage geschaffen bzw. die verwendeten Daten überprüft werden, so kommt die differenzierte Leistungserfassung zur Anwendung ..."<sup>372</sup>

Diese

"differenzierte Leistungserfassung als mengen- und stundenbezogene Kapazitätserfassung nach Verfahrenstypen und Tätigkeiten"<sup>373</sup>

soll als "Ausbaustufe 1" des Systems verstanden werden. Hinzu treten hier "die Tätigkeiten und die Zeiterfassung", um

"... Planung und **Steuerung der personellen Kapazität** auf Basis von **erfaßten** Zeiten in Stunden differenziert nach Verfahrenstypen und ausgewählten Tätigkeitstypen zu erfassen ..."<sup>374</sup>

Zeiterfassung bedeutet:

"Jede Person schreibt täglich den Zeitaufwand bzw. Mengen nach Verfahrenstypen und Tätigkeitsblöcken auf."<sup>375</sup>

Hierzu wird betont:

"Bei der Erfassung der Zeiten geht es **in keinster Weise** um Leistungsmessung der Mitarbeiter, sondern darum, den Verfahrenskosten zuzuordnen und Anregungen zu erhalten, um Effizienz zu steigern."<sup>376</sup>

---

<sup>371</sup> S. 35/36

<sup>372</sup> S. 36

<sup>373</sup> S. 36

<sup>374</sup> S. 36

<sup>375</sup> S. 38

<sup>376</sup> S. 38, und weiter, ebf. S. 38: "Rückschlüsse über den Tagesablauf und den Leistungsumfang einer Person sind durch systemtechnische Maßnahmen auszuschließen." (S. 42) "Einmal im Monat faßt der Mitarbeiter die Summen ggf. nach Verfahrenstypen zusammen und gibt das Blatt (ggf. nur die Summen) an den Dezernatsleiter weiter" (S. 43) "Der Bogen selbst muß noch den Mitarbeiternamen enthalten, um sicherzustellen, daß alle Mitarbeiter ihre

Die Alternative zur echten Zeitaufschreibung sei

"...die **Mengenerfassung verbunden mit Standardzeiten**. Diese Standardzeiten können auf Basis einer befristeten Zeiterhebung ermittelt werden, oder, indem **Annahmen über die durchschnittliche Wochenarbeitszeit** von Richtern, Rechtspflegern, Service- und Verwaltungsmitarbeitern getroffen und die Zeiten entsprechend verteilt werden. Die Buchung der Tätigkeiten erfolgt dann im Rahmen der Mengenerfassung mit Standardzeiten. **Bei gravierenden Abweichungen kann die Möglichkeit angeboten werden, den Standardwert im Einzelfall zu überschreiben.**"<sup>377</sup>

ProBudget schlage ein Mischmodell vor:

"...Bei der Erfassung der originären richterlichen Tätigkeit werden Felder mit Standardzeiten vorgegeben, in die Mengen, z.B. die Anzahl der bearbeiteten Akten, eingetragen werden können, bei anderen Tätigkeiten oder dann, wenn die Standardzeiten nicht zutreffen, werden Echtzeiten eingetragen..."<sup>378</sup>

Zur angestrebten Verwendung der so gewonnenen Daten heißt es u.a. für die Ebene "Dezernat / Stadtteilgericht"

"Durch Informationen über die Verteilung der Arbeitszeit bei Rechtspflegern und Richtern nach originärer richterlicher bzw. rechtspflegerischer Tätigkeit und sonstigen Tätigkeiten kann die Dezernatsebene ggf. Abläufe ändern, was sich wieder auf die Personaleinsatzplanung und den Personalbedarf auswirkt ..." <sup>379</sup>

und für die Ebene "Gerichtsleitung"

"...Auf Basis der Durchschnittswerte werden Bereiche vergleichbar gemacht, so daß Ressourcen sinnvoll und gerecht verteilt werden können. Mit den Informationen kann die Geschäftsverteilung für Richter und Rechtspfleger entsprechend vorbereitet werden..."<sup>380</sup>

**Auch diese 1. Ausbaustufe hat jedoch Defizite:**

"Bei der Entwicklung der Ausbaustufen wurde bei der Standardleistungserfassung zunächst angeknüpft an die bekannten Mengen- sowie grobe Personal- und Kostendaten für den Verfahrenstyp; bei der differenzierten Leistungserfassung wurden differenziertere Zeit- und Kostendaten nach Tätigkeits- und Verfahrenstypen vorgeschlagen. **Bei beiden Modellen sind Wirkungs- und Qualitätsbezüge unberücksichtigt geblieben. Dabei geschieht nun die differenziertere Erfassung der Kapazitätsdaten nicht nur, um interne Effizienzreserven aufzudecken und die Budgetplanung bzw. -steuerung zu verbessern, sondern Kapazitätsdaten sind immer auch im Zusammenhang mit der erreichten Erfüllung der Sicherstellung der Gewährung von Rechtsschutz und Herstellung von Rechtssicherheit zu sehen.** Je besser dargelegt werden kann, welche Zusammenhänge zwischen einer Ausstattung mit Ressourcen und einem bestimmten Ergebnis bestehen (z.B. hinsichtlich der Verfahrensdauer), desto stärker entfalten die ergebnisorientierten Steuerungssysteme eine Wirkung nach außen. **Im Hinblick auf die strategische Steuerung der Justiz könnte langfristig überlegt werden, auch Wirkungen und Qualitäten mit in die Analyse einzubeziehen.**"<sup>381</sup>

Mehr zu dieser "Ausbaustufe 2: Berücksichtigung der Wirkung" enthält das Papier nicht.

---

Bögen abliefern."

<sup>377</sup> S. 37

<sup>378</sup> S. 37

<sup>379</sup> S. 44

<sup>380</sup> S. 44

<sup>381</sup> S. 45/46

Es geht von diesem grundsätzlichen, für die Festlegung von Soll-Werten maßgeblichen Abschnitt über in den nächsten Abschnitt des Steuerungskreislaufes, die "Kontrolle und Abweichungsanalyse"<sup>382</sup>. Instrument ist hier das Berichtswesen, das Daten zu liefern hat für die Überwachung der strategischen und operativen Ziele, anhand u.a. der folgenden Fragen zu den strategischen Zielen

"Wie werden sich die Rahmenbedingungen entwickeln? ... Wie werden sich wichtige Parameter wie Mengen, Kosten **und Erlöse** entwickeln? ... Wie stehen Gerichte und deren Aufgabenbereiche im Vergleich da (strategische Positionierung)?..."<sup>383</sup>

und zu operativen Zielen (Aufdeckung von Potentialen zur Effizienzsteigerung):

"Durchschnittliche Bearbeitungskosten \* von Verfahren nach Verfahrenstypen, \* von Kostenanteilen (richterliche Tätigkeit, Service etc.) an Verfahrenstypen, ... Durchschnittliche Bearbeitungsdauern ..." <sup>384</sup>

Zum strategischen Controlling wird eingeschränkt:

"**Generell eignen sich Aussagen des strategischen Controlling, die aufgrund einer Analyse einzelner Faktoren der internen und externen Beobachtungsbereiche gewonnen wurden, nicht isoliert als Grundlage von weitreichenden Beschlüssen.** Stets muß **der Controller** alle Informationen **abwägen** und versuchen, die Informationen entsprechend ihrer Bedeutung zu gewichten."<sup>385</sup>

Die hier anklingende Frage nach der Rolle des Controllers und der Organisation des Gesamtcontrolling wird anschließend beleuchtet. Es wird darauf hingewiesen, daß

"...das Controlling als Stabsstelle in unmittelbarer Nähe der jeweiligen Managementebene angesiedelt..."<sup>386</sup>

wird, denn:

"...**dies unterstreicht die große Bedeutung des Controlling für die Gesamtorganisation** und macht darüber hinaus deutlich, daß es sich um **keine** Linienfunktion im Sinne einer **entscheidungsbefugten organisatorischen Einheit** handelt."<sup>387</sup>

Vorgesehen sind vier Ebenen des Controlling, nämlich als erste Ebene in der Justizbehörde die strategische Steuerung der Dienststellen, als zweite Ebene, ebenfalls in der **Justizbehörde, die operative Steuerung der Dienststellen**, nämlich,

"...

\* die Steuerung der Einhaltung der Budgets auf Basis von Gesamtsummen jeweils für Personal- Sach- und Investitionsausgaben **sowie Einnahmen**

\* die Steuerung auf Basis wichtiger Kennzahlen und Parameter (z.B. Entwicklung der Fallzahlen, Einhaltung von Rahmenvorgaben zur Struktur des Personals etc.) ..." <sup>388</sup>

sowie, als dritte Ebene, das eigene strategische und operative Controlling der Dienststellen und schließlich die operative Steuerung **dienststelleninterner Bereiche**.

Dies erfordere die Einrichtung neuer Stellen:

---

<sup>382</sup> S. 46

<sup>383</sup> S. 46/47

<sup>384</sup> S. 48

<sup>385</sup> S. 48

<sup>386</sup> S. 54

<sup>387</sup> S. 54

<sup>388</sup> S. 55

"... Deshalb sollte eine "zentrale Steuerungsstelle" geschaffen werden, der die Bereitstellung von Steuerungsinformationen für die gesamte Justiz obliegt und die von einem zentralen Controlling in ihren strategischen Entscheidungen unterstützt wird. Diesem wäre auch das strategische Controlling der Gerichte zuzuordnen. Eine solche organisatorische Zusammenfassung der Steuerungsunterstützung der Justiz sollte zu einer Bündelung des fachlichen und finanzwirtschaftlichen Sachverständes genutzt werden, was nicht nur Synergieeffekte, sondern auch schnelle und zeitnahe Entscheidungen ermöglichen würde. Die Zuarbeit für das Controlling der Gerichte könnte in einer organisatorischen Einheit gebündelt werden ..." <sup>389</sup>

Die Aufgaben des Controlling werden präzisiert:

"...

- \* Koordination der Planungen der Gerichte, Mitarbeit bei der Erarbeitung von Alternativen
- \* Aufbereitung der vorgelegten Daten für die Gesamtplanung und Abstimmung der Teilziele und Teilpläne mit der Gesamtplanung der Justizbehörde ...
- \* Erarbeitung von einheitlichen Kriterien bei der Berichterstellung und Überwachung der Einhaltung
- \* Erkennen "schwacher Signale" bei strategisch wichtigen Entwicklungen, Analyse von Ergebnisabweichungen, Diskussion der Ergebnisse mit den verantwortlichen Stellen, **Aufzeigen von Alternativen, Empfehlungen zur Gegensteuerung**
- \* Erstellen von Vergleichen innerhalb und außerhalb der Hamburger Justiz, **Aufzeigen von Schwachstellen in den Gerichten, Anregungen für Verbesserungen im internen Ablauf ...**" <sup>390</sup>

Gleiches gilt für die Ausgestaltung der Rolle des Controllers:

"Damit das Controlling diese Aufgabe übernehmen kann, benötigt es ein hohes Maß an Akzeptanz sowohl seitens der Justizbehörde als auch seitens der Gerichte. **Diese Akzeptanz stützt sich** zum einen auf die Persönlichkeit des Controllers, zum anderen **auf seine Kompetenzen** und zwar sowohl im Hinblick auf seine Fachkompetenz als auch auf **die Rolle bei der Vorbereitung von Entscheidungen.**

Zu den Kompetenzen des Controllers muß es gehören, Angelegenheiten, die seinen Arbeitsbereich betreffen, **selbst** zu organisieren. **Insbesondere in der Aufbauphase des Controlling muß der Controller die Möglichkeit haben, die Instrumente des Controlling, wie insbesondere die Ausgestaltung des Berichtswesens der Gerichte, zu gestalten.** Damit er **seine** Vorstellungen auch umsetzen kann, sind ihm entsprechende **Entscheidungskompetenzen** zu gewähren; so muß der Controller z.B. gegenüber den Gerichten die Informationen anfordern können, die er für seine Zwecke benötigt. Dazu kann auch gehören, **daß der Controller das Recht hat, die Gerichte bei kritischen Entwicklungen in ihrem Hause, zum Beispiel dem Überschreiten einer zuvor festgelegten kritischen Marke, zum Handeln aufzufordern, eigene Vorschläge zu unterbreiten und die Beseitigung von - z.B. im Rahmen von Sonderuntersuchungen festgestellten - Unwirtschaftlichkeiten zu verlangen.**" <sup>391</sup>

"Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung" dieses Controlling-Konzeptes sei ein aussagefähiges "Berichtswesen und IuK-Unterstützung" <sup>392</sup>.

"... Auch der Controller muß über eine angemessene DV-Ausstattung verfügen, die es ihm ermöglicht, ein standardisiertes Berichtswesen zu betreiben, Sonderauswertungen DV-gestützt durchzuführen ..." <sup>393</sup>

---

<sup>389</sup> S. 56

<sup>390</sup> S. 57

<sup>391</sup> S. 57

<sup>392</sup> S. 58

<sup>393</sup> S. 58

Bei dem Berichtswesen sei allerdings zu beachten:

"Damit nicht das Berichtswesen selbst zu umfangreichen Verwaltungsaufwänden führt, **muß nach Wegen gesucht werden**, wie die Berichte ohne Verlust an Aussagekraft mit geringstmöglichem Aufwand erstellt werden können."<sup>394</sup>

Jedoch:

"... Das Stufenmodell bietet hierzu gute Voraussetzungen. Solange noch keine Kostenrechnung für die Justiz existiert, können je nach geforderter Genauigkeit der Daten Schätzwerte oder Zeitaufschreibungen die Basis der Kostendaten bilden."<sup>395</sup>

Das Papier ist schließlich ergänzt um vier Anhangteile:

- A - Wie wird gesteuert? Grundsätzliches zur Funktionsweise eines Controllingsystems
- B - Rechtliche Beschränkungen der Steuerungsmöglichkeiten im Justizbereich
- C - Glossar
- D - Ratzeburger Protokoll

Anhang A stellt allgemein das Controlling-System bzw. Abläufe und Aufgaben des Controlling dar und umfaßt einige Klarstellungen.

Zur Zielsetzung und Planung heißt es hier:

"Durch die Formulierung von Zielen soll ausgedrückt werden, was eine Organisation in einem bestimmten Zeitraum erreichen will. Während bei erwerbswirtschaftlichen Organisationen eher quantitative Ziele wie Steigerung des Umsatzes oder des Gewinns im Vordergrund stehen, **sind die Ziele öffentlicher Organisationen eher an gesellschaftlichen Bedürfnissen ausgerichtet und damit stark qualitativ geprägt.**

**Die festgelegten Ziele sind** so zu formulieren, daß überprüft werden kann, ob und in welchem Maße sie erreicht worden sind. ... Ziele sind umso leichter meßbar, je besser sich ihre Erreichbarkeit in Zahlen ausdrücken läßt ... Strategische, eher qualitativ formulierte Ziele sind dagegen aufwendiger zu messen, weil zunächst Kriterien formuliert werden müssen, woran die Zielerreichung festgemacht werden soll. Häufig wird es für unmöglich gehalten, qualitative Ziele zu bewerten, doch hat sich in der Praxis gezeigt, daß **in vielen Fällen** Lösungen in Form von **Indikatoren** entwickelt werden konnten."<sup>396</sup>

Für sinnvolle Planung werde ein aussagekräftiger Datenbestand benötigt.

"Die Qualität des Datenbestandes macht sich z.B. an Vollständigkeit, Aktualität und Differenziertheit fest."<sup>397</sup>

Die Führung durch Zielvereinbarung erfordere die **Verbindlichkeit** dieser Absprachen. Zudem:

"Die Zielvereinbarungen müssen so abgeschlossen werden, daß sie für die Verantwortlichen die richtigen Anreize setzen, d.h. die Ziele müssen realisierbar, aber nicht ohne jede Anstrengung erreichbar sein."<sup>398</sup>

Eine angemessene Abweichungsanalyse setze "ein hohes Maß an Fachwissen" voraus. Sinnvoll sei es, die Maßnahmenplanung auf der operativen Ebene dem operativen Management zu überlassen:

„Es hat eigenverantwortlich alle Entscheidungen zu treffen, die ausschließlich diese Ebene betreffen. Dabei sollte schon beim Aufbau des Controlling

---

<sup>394</sup> S. 58

<sup>395</sup> S. 58

<sup>396</sup> Anhang, S. 2 / 3

<sup>397</sup> Anhang, S. 3

<sup>398</sup> Anhang, S. 6

darauf geachtet werden, daß möglichst viele Entscheidungen dieser Ebene zugeordnet werden..."<sup>399</sup>

Zu den rechtlichen Beschränkungen der Steuerung gegenüber Richtern wird (in Anhang B) festgestellt, der nach Art. 97 GG erforderliche Schutz werde in dem vorgestellten System gewährleistet:

"Der Richter oder Staatsanwalt kann sich der optimierten Organisations- und Ablaufstrukturen bedienen, muß es aber nicht. ... Auch die Schaffung von Kostentransparenz durch die statistische Erfassung von Daten mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung sowie deren vergleichende Auswertung tangieren nach Auffassung der Arbeitsgruppe die richterliche Unabhängigkeit nicht. Es fehlt hierzu an dem unmittelbaren Kontakt (der "Schnittstelle") zwischen der budgetzuweisenden Behörde und dem einzelnen Richter ... Auch der Anreiz zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung ist ein legitimes Interesse der Dienstaufsicht, weil der von ihr zu sichernde Justizgewährungsanspruch die sparsame Mittelverwendung beinhaltet, genau wie jede andere öffentliche Aufgabe. Die schlußendlich aus der Kostenrechnung ergebende **Angabe von Zielwerten** stellt nicht etwa eine zwingende Vorgabe für den einzelnen Richter dar, sie ist vielmehr eine **mit Kosten hinterlegte Personalbedarfsberechnung**..."<sup>400</sup>

Zu den Weisungsmöglichkeiten wird darauf hingewiesen, daß die Justizbehörde dem Gerichtspräsidenten Weisungen erteilen könne, dieser sie aber nur weitergeben könne, soweit sie nicht die richterliche Unabhängigkeit tangierten. Die Dienstaufsicht über Richter ermögliche z.B.

"Beurteilungen, Unterrichtung über Gesetzesvorhaben, Hinweise zur Arbeitssituation..."<sup>401</sup>

Zur Frage der Führung von Richtern heißt es schließlich:

"Bei den Richtern führt der Präsident unmittelbar, soweit nicht Belange der richterlichen Unabhängigkeit tangiert sind (z.B. Gespräche über Perspektiven der beruflichen Entwicklung, Fortbildung). Hierbei wird er von den Dezeratsleitern unterstützt..."<sup>402</sup>

## b) Stellungnahme

Das Interesse bei der Betrachtung dieses Handbuches richtet sich zum einen darauf festzustellen, wie sich darin die allgemeinen Vorstellungen der Justizbehörde zur näheren Ausgestaltung von JUSTIZ 2000 ausdrücken (aa)), zum anderen, wie die zahlreichen Probleme einer Umsetzung, die wie dargelegt, die Tauglichkeit dieses Ansatzes grundsätzlich in Frage stellen, gelöst werden sollen (bb)).

### aa) Projekttransparenz

Das "Handbuch"<sup>403</sup> hat seinen Wert als erste Konkretisierung der Entscheidung der Justizbehörde, das NSM auf die Gerichte anzuwenden. Denn es gibt Aufschluß über bislang noch nicht ausgesprochene Richtungsentscheidungen, wobei im Vordergrund der Wille der

---

<sup>399</sup> Anhang, S. 5

<sup>400</sup> Anhang, S. 7

<sup>401</sup> Anhang, S. 8

<sup>402</sup> Anhang, S. 8

<sup>403</sup> - das den Autoren des vorliegenden Berichts seit Ende Juli 1998, h. in der Schlußredaktionsphase vorliegt -

Behörde steht, ein umfassendes Kontroll- und Steuerungssystem aufzubauen.

Das Papier skizziert - insoweit ähnlich den Überlegungen des vorliegenden Szenarios<sup>404</sup> -, wie die Tätigkeiten der Gerichte neu zu erfassen und wie sie neu zu organisieren sind, um eine outputorientierte Budgetierung mit hierauf abgestimmtem Controlling einführen zu können.

Dabei belegt es, auch weil ein spezifisches Controllingsystem sinnvoll nur bezogen auf ein bestimmtes Steuerungssystem entwickelt werden kann, daß der **formale** Systemzusammenhang des NSM nicht aufgebrochen werden soll. M.a.W. geht es nicht isoliert um ein Controllingsystem, sondern zugleich um die outputorientierte Budgetierung<sup>405</sup> mit dem Führungsinstrument der Leistungsvereinbarung<sup>406</sup>.

Die deutlichste Relativierung gegenüber dem NSM bezieht sich gerade auf das Instrument, das die Rationalität des Modells sichern soll, nämlich die an sich erforderliche, detaillierte, produktbezogene Kosten- und Leistungsrechnung, die die Grundlagen für Budgetbildung und Controlling zu liefern hätte.<sup>407</sup>

Außer dem Bekenntnis zum NSM als Gesamtsystem läßt der Text weitere Festlegungen bzw. Tendenzen für die NSM-Umsetzung im Detail erkennen oder zumindest erahnen.

Von besonderem Interesse aus der Sicht der Gerichte ist die angestrebte Kompetenzverteilung zwischen Justizbehörde und Gerichten. Hier fällt auf, daß die Definition des strategischen und operativen Controllings durch die Justizbehörde noch diffus ist und der Justizbehörde einen weiten Raum für Überwachung und steuernde Eingriffe, d.h. eine Ausweitung ihres Einflusses auf die Gerichtspraxis eröffnet. Instrukтив ist weiter, daß die Justizbehörde eine in dem "Ratzeburger Protokoll"<sup>408</sup> angelegte Machtverschiebung zu den Gerichten (bzw. deren "Planungskonferenz") korrigiert, indem sie die "Priorisierungsentscheidung" bei der Verteilung knapper Mittel auf die Gerichte an sich zieht<sup>409</sup>.

Mit der "**zentralen Steuerungsstelle**" wird zudem eine bei der Justizbehörde angesiedelte Verwaltungseinheit entworfen, die den Weg eröffnen würde, sämtliche Gerichtsdaten in ihren Bereich zu ziehen<sup>410</sup>. Insoweit dürfte der Entwurf freilich schon in sich wi-

---

<sup>404</sup> vgl. o., C. I.

<sup>405</sup> vgl. u.a. S. 23 "Grundlage für die Budgetbemessung sind die Durchschnittskosten je Verfahrenstyp und die prognostizierten Mengen."

<sup>406</sup> vgl. u.a. S. 22

<sup>407</sup> vgl. u.a. S. 33 "Bei der Realisierung des Modells ist zu berücksichtigen, daß es noch keine Kostenrechnung gibt. Diese soll für die Stadt insgesamt eingeführt werden. Bei ProBudget werden daher nur einzelne Elemente der Kostenrechnung genutzt." Zu den Defiziten dieses Ansatzes vgl. den Text selbst, S. 35 f. und S. 44 f. und unten.

<sup>408</sup> vgl. o, D. II. 3.

<sup>409</sup> vgl. S. 23

<sup>410</sup> vgl. S. 56, insbesondere: "Zuarbeit für das Controlling der Gerichte..."

dersprüchlich sein, erscheint dies doch kaum vereinbar mit dem eine "Abschichtung" suggerierenden Modell der Controlling-Ebenen.

Eine erhebliche Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten des Controlling (der Justizbehörde) ist angelegt in der Beschreibung der Kompetenzen des **Controllers**<sup>411</sup>, der die Möglichkeit erhalten soll, das Berichtswesen - d.h. ein dienstaufsichtsrechtlich höchst sensibles Steuerungsinstrument - selbst zu gestalten und Sonderberichte anzufordern. Doch noch darüber hinaus soll er sogar "**Entscheidungskompetenzen**"<sup>412</sup>, d.h. ein eigenes Weisungsrecht gegenüber dem Gericht, erhalten<sup>413</sup>.

Diese Leitungsaufgabe dem Controller zuzuschreiben, ist bemerkenswert, nicht zuletzt, weil dies der Funktion eines Controllers, so wie sie an anderem Ort in demselben Handbuch zutreffend beschrieben ist,

"...**keine** Linienfunktion im Sinne einer **entscheidungsbefugten** organisatorischen Einheit ..." <sup>414</sup>

zuwiderläuft.

Jedenfalls stellt sich angesichts dieser weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten des Controllers die Frage, ob die Justizbehörde sich damit nicht ein Instrument der Steuerung der Gerichte, eben auch der möglichen Detailüberwachung und -weisung, schafft, das es ihr erlaubt, auf den (gerichtsverfassungsrechtlich noch offensichtlicher problematischen) "**Gerichtsmanager**" zu verzichten.

Die Darstellungen des geplanten Controlling tauchen zudem die Aussagen zu anderen sensiblen Bereichen des NSM in ein anderes Licht:

So wird zwar zu den **Leistungsvereinbarungen** betont, schon auf der Ebene zwischen Justizbehörde und der Gerichtsleitung könnten zu "**den Zielen, zur Leistung und zu den Qualitäten**" nur **nicht verbindliche** "Verabredungen" getroffen werden, weil zu respektieren sei, daß insoweit kein Weisungsrecht bestehe<sup>415</sup>.

Das Controlling soll diese fehlende **formale** Verbindlichkeit jedoch ersetzen - anders ist es nicht zu erklären, daß u.a. gerade die Erledigungen zum Gegenstand des Controlling, d.h. insbesondere zum Gegenstand eines drohenden Steuerungseingriffs bei Verfehlung der Soll-Werte gemacht werden.

Ein solcher Eingriff kann nämlich nur gerechtfertigt sein, wenn die Zielwerte auch verbindlich sind <sup>416</sup>.

---

<sup>411</sup> vgl. insb. S. 57

<sup>412</sup> vgl. S. 57

<sup>413</sup> vgl. S. 57 "...Dazu kann auch gehören, **daß der Controller das Recht hat, die Gerichte** bei kritischen Entwicklungen in ihrem Hause, zum Beispiel dem Überschreiten einer zuvor festgelegten kritischen Marke, **zum Handeln aufzufordern, eigene** Vorschläge zu unterbreiten und die Beseitigung von - z.B. im Rahmen von **Sonderuntersuchungen** festgestellten - Unwirtschaftlichkeiten **zu verlangen...**"

<sup>414</sup> vgl. S. 54

<sup>415</sup> vgl. S. 22

<sup>416</sup> vgl. u.a. S. 12 und 18/19: Verfahren als Steuerungsgegenstand; S. 26/27 "externe Ziele": u.a. Sicherstellung einer durchschnittlichen Verfahrensdauer im Zivilbereich von X Monaten ...; S. 48 - operative Ziele:

Eben dieser Umstand, daß das Controlling auf die Erledigung und damit einen in der Hand der Richter liegenden Vorgang, bezogen ist, widerlegt auch die vielfach betonte<sup>417</sup> Rechtsprechungsferne des geplanten Systems<sup>418</sup>.

Mit dieser Behauptung ist zudem unvereinbar, daß die Controllingorganisation selbst, nämlich mit ihrer untersten, vierten Ebene, - bezogen auf das Amtsgericht - bis hinunter auf die Dezernats-ebene geplant ist<sup>419</sup>.

Die verschiedenen Aussagen zu dem Umfang der Budgetierung und des darauf abzustimmenden Controlling werfen weiter Zweifel auf, daß es bei einer Beschränkung auf eine Budgetierung nur der Kosten (d.h. die die Einnahmeseite nicht erfaßt)<sup>420</sup> bleiben wird, die zudem die "Auslagen in Rechtssachen" ausnimmt. Hinsichtlich der Auslagen in Rechtssachen ist dies unvereinbar mit dem geplanten Controllingumfang, der sich u.a. auf die Dolmetscherkosten<sup>421</sup>, also eine typische Position der unmittelbaren Verfahrenskosten, erstrecken soll<sup>422</sup>.

Ähnliches gilt für die Einnahmeseite, die als "Einnahmen"<sup>423</sup> bzw. "Erlöse"<sup>424</sup> oder "Nutzen"<sup>425</sup> doch als Gegenstand der Steuerung wiederholt genannt wird.

Darüber hinaus ermöglicht das "Handbuch" wichtige Rückschlüsse auf die Reformstrategie der Justizbehörde. Es drängt sich der Schluß auf, daß im Vordergrund die Durchsetzung eines Controllingsystems steht, das durch den Nimbus seiner Zugehörigkeit

---

Effizienz der einzelnen Gerichte, d.h. Aufwand je Erledigung ("Kosten je Verfahren"), S. 47 "Erledigungen je Richter" als Gegenstand des Vergleichs; S. 57: Weisungsrecht des Controllers bei "Unwirtschaftlichkeiten", Controllinggegenstand: "Veränderung von als unzureichend erkannten Prozeßabläufen" (Das Papier stellt insoweit jedenfalls nicht klar, daß diese Maßnahmen strikt auf den nicht-richterlichen Bereich beschränkt sein sollen). Zudem: Dieses Anliegen, die Ziel"verabredung" in der Praxis möglichst als verbindlich zu handhaben, deckt sich auch mit ihrer andernorts in dem Papier selbstverständlich vorausgesetzten Verbindlichkeit; vgl. Anhang, S. 5/ 6.

<sup>417</sup> vgl. u.a. S. 7

<sup>418</sup> im übrigen zum Verhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit unten, bb)

<sup>419</sup> vgl. S. 56; damit ist zwar noch nicht die Budgetierung des einzelnen Richters vorgezeichnet; die Budgetierung "endet" aber auch nicht auf der Ebene des Gesamtgerichts.

<sup>420</sup> vgl. S. 33

<sup>421</sup> vgl. S. 15

<sup>422</sup> Für die "Auslagen in Rechtssachen" wird zwar auf S. 33 behauptet, sie sollten "vorerst" ausgenommen bleiben; die dafür abgegebene Begründung ("technische Probleme", aber auch unabhängig davon), die nicht nachvollziehbar ist, begründet Zweifel, ob auch auf Dauer auf die Budgetierung dieser Position verzichtet werden soll. Die eigentlich stichhaltige Begründung für einen dauernden Ausschluß, daß es sich um verfahrensunmittelbare Kosten handelt, die nicht ohne Eingriff in den Kern der richterlichen Unabhängigkeit gesteuert werden könnten, wird nämlich vor-enthalten.

<sup>423</sup> vgl. S. 55

<sup>424</sup> vgl. u.a. S. 47

<sup>425</sup> vgl. S. 48, vgl. auch "Kostendeckungsgrad", S. 14

zu dem politisch gewollten NSM gedeckt werden soll, obwohl das NSM im übrigen zwar der Form nach teilweise, materiell aber keineswegs konsequent umgesetzt werden soll<sup>426</sup>.

Es ist nicht erkennbar, daß das Controllingssystem ökonomisch rational begründet ist, d.h. daß der zu erwartende Nutzen die zu erwartenden Kosten übersteigt:

Die Kosten dürften beträchtlich sein: Es wird deutlich, daß das Konzept zu einem spürbaren Zuwachs an Verwaltungstätigkeit führt, welcher die Schaffung neuer Einheiten (Controllingabteilungen auf drei Ebenen, Budgetabteilung) mit anspruchsvoll ausgebildetem Personal<sup>427</sup> und neuer (EDV)-Ausstattung erfordert.

Der Nutzen hingegen ist erkennbar beschränkt: Das Papier selbst räumt indirekt ein, daß mit der "Standardleistungserfassung" ein System eingeführt werden soll, das massive Defizite aufweist und namentlich die mit der "Bisher" - "Zukünftig" - Betrachtung geweckten Erwartungen nicht wird erfüllen können<sup>428</sup>.

Nimmt die Standardleistungserfassung nämlich insbesondere die Zuordnung von Personalaufwand zu Verfahren - **einmalig** - anhand der Personalverwendungsstatistik oder auf der Basis von Schätzungen einzelner Personen mit Hilfe von "Verteilungsschlüsseln"<sup>429</sup> vor, so ist nicht erkennbar, wie auf diese Weise exakte, transparente, verlässliche, aussagekräftige und jeweils aktuelle Daten entwickelt werden können, die es erlauben, "auf Strukturveränderungen der Kosten"<sup>430</sup> zu reagieren, Kosten periodengerecht zuzurechnen<sup>431</sup>, ein Frühwarnsystem zu entwickeln<sup>432</sup>, verlässliche "wenn - dann"-Aussagen zu treffen<sup>433</sup> und "Effizienzpotentiale im nichttrichterlichen Bereich aufzudecken"<sup>434</sup>.

Ähnliches gilt für das zwar effektivere, aber wesentlich aufwendigere und noch konflikträchtigere Zeiterfassungssystem der ersten Ausbaustufe. Insbesondere das Problem der Qualitätsmessung, d.h. der Abbildung komplexer, nicht unmittelbar quantitativer Sachverhalte in Kennzahlen, bleibt ungelöst.

Der hohe Aufwand auf dieser Ausbaustufe erschließt sich aus den Schätzungen in dem Papier selbst. Hiernach wird allein für die monatliche Eingabe der zuvor zu erfassenden Daten bei einem (großen) Dezernat bereits ein voller Arbeitstag einer Arbeitskraft benötigt; dieser Aufwand fällt im Bereich des Amtsgerichts bei ca. 25 Erfassungsstellen an (vgl. S. 43). Hinzu kommt der Aufwand für die tägliche, differenzierte Erfassung und monatliche Zusammenrechnung der Arbeitszeiten durch jeden einzelnen Mitarbeiter. Bei 1.500 Mitarbeitern und nur 5 Minuten täglich (d.h. einem Hundertstel der täglichen

---

<sup>426</sup> so wird auf die Kosten- und Leistungsrechnung weitgehend verzichtet, vgl. o.

<sup>427</sup> vgl. u.a. das Anforderungsprofil an die Controller, S. 55 ff.

<sup>428</sup> vgl. S. 35 f.

<sup>429</sup> vgl. S. 34

<sup>430</sup> vgl. S. 13

<sup>431</sup> vgl. S. 13

<sup>432</sup> vgl. S. 13

<sup>433</sup> vgl. S. 13

<sup>434</sup> vgl. S. 14

Arbeitszeit) wäre dies ein Aufwand im Gegenwert von **15 vollen Stellen**. Dabei sind diese 5 Minuten zurückhaltend angesetzt, da etwa bei einer prozentualen Erfassung des anteiligen Arbeitsaufwandes jeweils noch Rechenarbeit zu leisten wäre.

Erst die zweite Ausbaustufe, die auch die Wirkungen der Produkte in den Blick nimmt, könnte überhaupt als Verwirklichung des NSM bezeichnet werden, denn erst auf dieser Grundlage kann es zu einer angemessenen produktorientierten Steuerung kommen. Sie ist indes, da jedenfalls zu aufwendig, erklärtermaßen Utopie<sup>435</sup>.

Insgesamt wird nicht erkennbar, daß die weitgehenden Versprechungen des Handbuches zur Leistungsfähigkeit des Controlling eingelöst werden können.

Das "Handbuch" stellt hierzu zusammengefaßt in Aussicht, daß der Führungsspitze nach dem Aufbau einer Controllingabteilung (sowie der Einrichtung eines Controllingsystems möglichst durch diese selbst) ein Instrument an die Hand gegeben ist,

\* das alle für die Produktion wesentlichen Umstände identifiziert, mißt und überwacht,

\* das eine sinnvolle (Produktions-)Planung leistet,

\* das frühzeitig Planabweichungen erkennt

\* das sensibel und ggf. mit zutreffenden konkreten Handlungsanweisungen hierauf zu reagieren versteht, weil es in der Lage ist, die Ursachen für diese Entwicklung zu erkennen<sup>436</sup>,

und das schließlich

\* grundsätzliche Änderungen in Strukturen und Abläufen entwerfen kann.

Das wird dieses Controllingsystem jedoch nicht leisten können. Die Lückenhaftigkeit der Erfassung der wesentlichen Umstände wird für die Standardleistungserfassung wie für die 1. Ausbaustufe selbst bekannt; die Schwierigkeiten einer Produktionsplanung liegen wesentlich und unlösbar in dem Ausschluß einer Nachfragesteuerung; eine zutreffende Abweichungsanalyse setzt eine detaillierte Sachkenntnis der konkreten Wirkungszusammenhänge voraus, das die Kenntnis des Zahlenmaterials bei weitem übersteigt. Ansätze zu grundsätzlichen Änderungen in Strukturen und Abläufen ergeben sich aus sachkundigen Struktur- und Ablaufanalysen, nicht aus dem dargestellten produktorientierten Controlling.

Gerade in diesen letztgenannten Punkten ist das Papier zudem unredlich. Es suggeriert fortlaufend<sup>437</sup>, erst mit dem "neuen System", namentlich mit dem Controlling, werde in das Justizmanagement Rationalität einkehren; **dann** aber würden sogleich bahn-

---

<sup>435</sup> vgl. S. 46 "...**könnte** langfristig **überlegt** werden ..."

<sup>436</sup> Fußnote: vgl. u.a. S. 23

<sup>437</sup> namentlich in der "Bisher - Zukünftig"-Darstellung, vgl. u.a. S. 15, S. 17

brechende organisatorische Neuerungen entwickelt und durchgesetzt. Damit werden unrealistische Erwartungen an die analytische Kompetenz des Controlling und an eine gleichsam systemnotwendige Durchsetzungskraft seiner "rationalen" Erkenntnisse und Handlungsanregungen geweckt.

Tatsächlich ist das Reorganisationspotential der Gerichte längst abgesteckt; spätestens seit der Strukturanalyse der Rechtspflege<sup>438</sup> ist die Richtung für Justizverwaltungsreformen erkannt. Eine Vielzahl von häufig einhellig als vernünftig anerkannten Reformschritten (EDV-Ausstattung, Team-Geschäftsstelle/ Einheits-sachbearbeitung) ist entwickelt worden - und dennoch bislang nicht umgesetzt worden<sup>439</sup>.

Controlling dient zwar dazu, Probleme zu erkennen, zu analysieren sowie Lösungen hierzu zu entwickeln - damit ist aber nur ein Teil der herkömmlichen Aufgaben eines jeden Managements, einer jeden Behördenleitung beschrieben, d.h. es handelt sich nicht um etwas wirklich Neues<sup>440</sup>.

Schließlich gewährt das "Handbuch" Einblicke in das Selbstverständnis der Justizbehörde<sup>441</sup> und ihr Verständnis des gewaltenteilten Rechtsstaates. Das folgt zwar noch nicht aus einer Benennung der stattdessen nur abstrakt erwähnten "Wertvorstellungen"<sup>442</sup>; und auch hinsichtlich der Ziele "der Behörde" wird selbst angemerkt, diese seien bislang nicht ausdrücklich formuliert<sup>443</sup>. Bedeutungsvoll ist aber die Positionierung der Justizbehörde, die in der folgenden Begründung für ein - weitgehend behördeneinheitliches - Controllingsystem zum Ausdruck kommt:

"Durch die Transformation von Pensen in Kosten wird ... zukünftig ein **über alle Hierarchieebenen (Gericht / Justizbehörde / Finanzbehörde / Parlament)** verständlicher Verrechnungspreis verwendet."<sup>444</sup>

Diese **Hierarchie** mag zwar vordergründig als Fehlbezeichnung erklärt werden, die allein den Gang der Budgetaufstellung zusammenfassen soll; damit aber würde unterschlagen, daß die Budgetbemessung integrativer Bestandteil der Steuerung ist und nach dem

<sup>438</sup> vgl. o., A. I.

<sup>439</sup> möglicherweise weil sie im Dickicht restlicher widerstreitender Interessen (Verteilungskämpfe der Laufbahngruppen), überforderter Ministerialbürokratie oder fehlender Investitionsbereitschaft steckengeblieben sind.

<sup>440</sup> Indem Controlling besonders (kenn-)zahlengerichtet ist, mag es zwar den Anschein besonderer Objektivität erwecken. Andererseits dürfte auch hier namentlich im politischen Bereich sich die gegenüber Statistiken bewährte Haltung durchsetzen, welche darauf hinausläuft, daß Zahlen nur zur Unterstützung des ohnehin Gewollten interpretiert werden (so z.B. in der Auseinandersetzung mit Kriminalitätsstatistiken).

<sup>441</sup> bzw. jedenfalls das Verständnis der im Auftrag der Justizbehörde handelnden Verfasser

<sup>442</sup> vgl. S. 25

<sup>443</sup> vgl. S. 25

<sup>444</sup> S. 14; hierbei ist im übrigen unklar, wozu ein "Verrechnungspreis" für gerichtliche Entscheidungen benötigt werden sollte. Im Glossar des Handbuches (Anhang, S. 11) heißt es zu diesem Begriff: "Fiktiver Preis für eine Leistung, der zwischen Organisationseinheiten verwendet wird, die Leistungen austauschen." Daß ein Urteil eine mit der Justiz- oder Finanzbehörde ausgetauschte Leistung des Gerichts sein soll, war hier bislang unbekannt.

NSM der Budgetgeber zur umfassenden Steuerung berechtigt sein soll<sup>445</sup>.

Von der tatsächlichen Aufgabe der Justizbehörde (in Bezug auf die Gerichte) als exekutivische Sachwalterin unabhängiger Rechtsprechungsorgane und deren Schnittstelle zur Legislative finden sich hier jedenfalls keine ausreichenden Spuren; im Gegenteil ist insbesondere eine völlig unangemessene, nämlich die Rechtsprechungsziele beeinflussende Rolle der Finanzbehörde offenbar längst akzeptiert.

Diese Feststellung rügt, das ist zu betonen, nicht den Mangel begrifflicher Feinsinnigkeit, sondern ein Bewußtsein, eine Kultur, die allgemeine und einheitliche Managementinteressen weit über den spezifischen Auftrag der Rechtsprechung stellt.

bb) Praxistauglichkeit des Konzepts

Als praxisnahes Umsetzungskonzept, das darüber hinaus noch die rechtlichen Restriktionen beachten würde, ist das Papier untauglich.

Alle aufgezeigten neuralgischen Punkte des NSM bleiben ohne eine realistische Lösung; gerade insoweit verwickelt sich die Darstellung in eine Reihe innerer Widersprüche. Statt Lösungen zu den entscheidenden kritischen Punkten anzubieten, gibt es allenfalls Beschwörungsformeln oder Postulate an noch zu entwickelnde Lösungen<sup>446</sup>.

Das gilt für die oben unter B und C aufgezeigten **praktischen** genauso wie für die **rechtlichen Probleme**:

aaa) Richterliche Unabhängigkeit

Zunächst zu dem Grundproblem, dem Widerspruch zwischen richterlicher Unabhängigkeit und Gerichtssteuerung:

Auch das "Handbuch" leistet es nicht, ein System der Steuerung eines Gerichts einzuführen, das den richterlichen Bereich von Steuerungseingriffen freihielte.

Vielmehr wird auch hier, durchaus dem System des NSM entsprechend, die durch den Richter verantwortete und zu steuernde Verfahrenserledigung zum maßgeblichen Produkt, d.h. zum Anknüpfungspunkt des Steuerungssystems gemacht<sup>447</sup>.

---

<sup>445</sup> vgl. auch S. 18 zu den Controlling-Zielen der Justizbehörde: "...Argumentationshilfen gegenüber den **übergeordneten** Behörden sind erforderlich, wenn Budgetkürzungen nach der "Rasenmähermethode" abgewehrt werden sollen..."

<sup>446</sup> vgl. u.a. S. 15 zum Problem der fehlenden Steuerbarkeit der hier maßgeblichen externen Faktoren "... allerdings kann **überlegt** werden, **inwieweit kreative Lösungen** zu einer Verminderung der Kosten führen können..."

<sup>447</sup> vgl. u.a. S. 12 u. S. 18/19 "Dabei ist das Verfahren als in sich abgeschlossene Leistung, die "nach draußen" abgegeben wird, als Beurteilungs- bzw. Steuerungsobjekt am besten geeignet"

Insoweit ist es nur folgerichtig, eine zeitliche Kontrolle der richterlichen Tätigkeit vorzusehen<sup>448</sup>, da nur so eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle Kostenzuordnung, daraus folgend für eine verbindliche Standardsetzung, für die Meßbarkeit abweichenden Verhaltens und für ein entsprechendes Management geschaffen werden kann.

Dies hat eindeutig nicht allein beobachtende Funktion: Das Papier selbst benennt als einzigen effektiven Ansatzpunkt der Steuerung die "Art und Weise der Leistungserbringung", da das Ob, d.h. eine Nachfragesteuerung, nicht möglich ist:

"Die Gerichte können ihr Leistungsspektrum nämlich in der Regel nicht beeinflussen, **allerdings ist die Art und Weise der Aufgabenerfüllung wenigstens teilweise in ihr Ermessen gestellt.**"<sup>449</sup>

**Damit wird aber notwendig der Richter zum Steuerungsadressaten, denn er übt innerhalb des Gerichts die Verfahrensherrschaft aus, ihm obliegen die kostenrelevanten Entscheidungen.**

Der notwendig angelegte Eingriff in den richterlichen Bereich wird noch deutlicher an dem Versuch des Papiers, das Problem der großen Schwankungsbreite des (Zeit)-Aufwandes bei Verfahren eines Typs zu lösen. **Hier geht das Konzept sogar so weit, einzelne Verfahren gesondert zu budgetieren**<sup>450</sup>, d.h. für ein konkretes Verfahren den verfahrensführenden Richtern einen festen Kosten- d.h. Arbeitszeitrahmen vorzugeben<sup>451</sup>, dessen Einhaltung dann Gegenstand des Controlling wird. Hielte es der Spruchkörper z.B. für erforderlich, den Prozeß auch noch in das nächste Budgetjahr hinein zu führen, so müßte er<sup>452</sup> darüber dann mit der Budgetabteilung in Verhandlungen treten und jedenfalls seinen Bedarf so verbindlich und exakt prognostizieren, daß dieser in die Budgetanmeldung einfließen könnte. Der Spruchkörper müßte m. a. W. zunächst<sup>453</sup> den angemeldeten Bedarf rechtfertigen und sich dann mit dem Verfahren in die Zwangsjacke des Budgets begeben.

Dieses Anliegen, schon auf der Definitionsebene möglichst geringe Schwankungsbreiten in den Verfahrenstypen zu sichern, belegt im übrigen erneut die Steuerungserheblichkeit der Produktbildung. Hier soll die **Verfahrensdurchführung standardisiert** werden - was zutreffend in der Bezeichnung "Standardleistungserfassung" für die Grundstufe des Controllingmodells ausgedrückt ist. **Die Struktur versagt damit der richterlichen Aufgabe, für die Besonderheiten eines jeden Einzelfalles offen zu sein, sie zu würdigen**

---

<sup>448</sup> so mit der 1. Ausbaustufe, vgl. S. 36 ff.

<sup>449</sup> S. 11, entsprechend: Anhang, S. 1

<sup>450</sup> vgl. S. 32

<sup>451</sup> Die Vorgabe von bestimmten Personalkosten für Verfahren ist gleichbedeutend mit einer bestimmten Verteilung der Gesamtarbeitszeit auf einzelne Verfahren - und zwar nicht durch den Richter, sondern durch die Controllingstelle bzw. den Budgetgeber.

<sup>452</sup> bzw. für ihn handelnd, der Dezernatsleiter, bis auf dessen Ebene die Budgetierung reichen soll

<sup>453</sup> gegenüber dem Dezernatsleiter

**und das Ergebnis ggf. in entsprechende Verfahrensschritte umzusetzen, die Unterstützung.**

Die laufende Kontrolle der richterlichen Arbeit und die Absicht, auch hier zur Effizienzförderung einzugreifen, ist auch angelegt in der Rechtfertigung des Controlling, das eben durch die Effizienzoptimierung Vorteile sichern soll<sup>454</sup>.

Diese Effizienzoptimierung muß aber am Produkt und damit auch bei der richterlichen Tätigkeit ansetzen<sup>455</sup>.

Eine weitere Bestätigung dieses Befundes liegt darin, daß einige der formulierten maßgeblichen Ziele - wie auch Prüfaufträge an das Controlling - ausdrücklich auf die richterliche Tätigkeit (bzw. ihr Ergebnis unter Effizienzgesichtspunkten) gerichtet sind. So werden diverse in ihrer Realisierung von der richterlichen Tätigkeit abhängige "externe Ziele" der Gerichte benannt<sup>456</sup>.

Besondere Beachtung verdienen in diesem Zusammenhang die Aussagen zur Bedeutung der **Qualität der richterlichen Arbeit** in diesem Budgetierungs- und Controllingsystem. Dieses Problem wird in seiner rechtlichen sowie berufspolitischen Brisanz wohl zwar erkannt, nicht jedoch gelöst.

In der Einleitung wird hierzu salvatorisch betont, "Qualität" beziehe sich "nie auf die richterliche Arbeit **an sich**, sondern auf die Qualität der Prozesse, in die die richterliche Arbeit eingebunden ist, d.h. insbesondere auf Abläufe und Wirkungen anhand konkreter Meßgrößen (z.B. tagfertige Erledigung von Verfügungen)"<sup>457</sup>.

Schon an dem angeführten Beispiel wird deutlich, wie systemfremd und ineffizient ein derartiger Qualitätsbegriff wäre, da die tagfertige Erledigung von Verfügungen ein Internum betrifft und für die extern definierte Produktqualität als solche unerheblich bleibt.

---

<sup>454</sup> vgl. S. 18 "Eine Behörde, die für ihre Gerichte so argumentieren und darüber hinaus nachweisen kann, **daß die Prozesse effizient** und die Möglichkeiten der Binnensteuerung ausgeschöpft sind, ist in einer wesentlich besseren Position als eine, die lediglich die Überlastung ihrer Mitarbeiter anhand steigender Fallzahlen belegt."

<sup>455</sup> vgl. S. 28, dort in Fn. 19: "Die Aufwände können nun je nach Verfahren insgesamt oder auf einer noch darunter liegenden Stufe nach Tätigkeiten erfaßt werden. Eine Erfassung nach Tätigkeiten hat den Vorteil, sehr effizient planen und steuern zu können und dem Vorwurf "der heimlichen Reserven" sowohl intern und extern begegnen zu können..."

<sup>456</sup> vgl. u.a. S. 26/ 27: " \* Sicherstellung einer durchschnittlichen Verfahrensdauer im Zivilbereich von X Monaten \* Sicherstellung einer durchschnittlichen Verfahrensdauer im Strafbereich von Y Monaten \* Erhöhung des Anteils der beschleunigten Verfahren von X auf Y %" "

<sup>457</sup> vgl. S. 7 - wobei diffus bleibt, was "richterliche Arbeit an sich" bedeuten sollte; diese Ungenauigkeit und die Abweichung von der allgemeinen Begrifflichkeit ist schon deshalb bemerkenswert, weil in just diesem Textabsatz betont wird, daß "Richter sich mit der Terminologie der Verwaltungsmodernisierung" schwer täten, sich auf diese allgemeingültigen Begriffe aber einlassen müßten.

Für die Prozeßqualität wird die "schnelle" Erledigung z.B. einer auf Versendung eines richterlichen Hinweises gerichteten Verfügung erst dann erheblich, nämlich nach außen sichtbar, wenn auch der Richter "schnell" verfügt hatte.

Später heißt es allgemeiner, bei der Planung gehe es um "eine konkrete Menge und Qualität"<sup>458</sup>.

Allein so ist es für das NSM auch zutreffend, da das Produkt in seiner **externen** (d.h. wirkungsbezogenen) Qualität definiert, gemessen und sichergestellt werden soll und kostenrelevante Qualitätsanteile bei der Kalkulation ohnehin nicht sinnvoll ausgeblendet werden können<sup>459</sup>.

Dies wird an anderer Stelle unter dem Stichwort Qualität auch zutreffend dargestellt:

"Ablauf, Verfahrensdauer **und Ergebnisse** des Verfahrens werden in Bezug auf das Ziel der Sicherung der Gewährleistung des Rechtsschutzes eine Wirkung entfalten. Hier wäre es wichtig, Beurteilungen von den relevanten Zielgruppen zu haben (z.B. Bürger, Geschäftsleute, aber auch andere Verwaltungen wie z.B. Sozialbehörden)."<sup>460</sup>

Gerade diese Beurteilungen haben notwendig die Qualität der Leistung aus Außensicht zum Gegenstand, d.h. sie werden sich offensichtlich auf die Qualität der richterlichen Arbeit beziehen und jedenfalls, im Gegensatz zu dem anfänglichen Qualitätsbegriff, nicht nur die Prozeßqualität, sondern auch die Ergebnisqualität erfassen.

Ein umfassender, d.h. auch die Qualität der richterlichen Arbeit erfassender Qualitätsbegriff wird auch auf S. 22 verwendet, wo die Unverbindlichkeit der "Leistungs**verabredung**" u.a. bezüglich der "Qualität" mit der insoweit bestehenden Weisungsfreiheit erklärt wird - eine solche genießen nur die Richter. Dementsprechend wird als Ziel der Justizbehörde und geradezu als Rechtfertigung des Controllingsmodells benannt, ganz allgemein die "Qualität **der Rechtsprechung** zu gewährleisten"<sup>461</sup>.

Auch die Einschätzung des Papiers zu den "rechtlichen Beschränkungen der Steuerungsmöglichkeiten im Justizbereich" kann zur Frage der richterlichen Unabhängigkeit nicht geteilt werden<sup>462</sup>.

Der Hinweis, der Richter könne sich "der optimierten Organisations- und Ablaufstrukturen bedienen"<sup>463</sup>, müsse es aber nicht, ist irreführend. Das NSM oder auch nur das Controllingssystem nach dem Handbuch stellt **dem Richter** keine optimierten Organisations- und Ablaufstrukturen zur Verfügung; die Controllingstrukturen unterstützen allein (und allenfalls) die Leitungs-, d.h. Verwaltungsfunktionen<sup>464</sup>.

---

<sup>458</sup> vgl. S. 20

<sup>459</sup> vgl. o., B. II. 1. b) bb) bbb)

<sup>460</sup> S. 30

<sup>461</sup> S. 20

<sup>462</sup> vgl. dazu im Einzelnen bereits oben, C. II. 3.

<sup>463</sup> vgl. Anhang, S. 7

<sup>464</sup> Daß das System vorsehen sollte, dem Richter die Kontrolle seines Bereiches zur Auswahl zu stellen, ist nicht erkennbar.

Auch die angebliche Parallele zwischen Controlling und der angeblich dienstaufsichtlich neutralen "Weitergabe von Erfahrungsberichten"<sup>465</sup> ist nicht nachvollziehbar.

Selbst wenn hier das Benchmarking gemeint sein sollte, wäre dies von der bisherigen BGH-Rechtsprechung nicht gedeckt, da es sich um ein Steuerungsinstrument handelt und damit die Absicht, das Verhalten des Richters zu beeinflussen (ihn ggf. unter Druck zu setzen), auf der Hand liegt. Im übrigen fragt es sich, warum sich das Papier im folgenden zu der Behauptung genötigt sieht, "der Anreiz zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung"<sup>466</sup> sei legitim, wenn ein solcher Anreiz, d.h. eine (gezielte) Verhaltensbeeinflussung überhaupt ausgeschlossen werden kann.

Die Überwachung durch Datenerhebung berührt den Richter jedenfalls dann in seiner Unabhängigkeit, wenn er mit einem dichten, EDV-gestützten Berichtswesen überzogen wird, dessen Kontrolldichte weit über die periodischer Geschäftsprüfungen hinausgeht. Daß es dabei "an dem unmittelbaren Kontakt ... zwischen der budgetzuweisenden Behörde und dem einzelnen Richter" fehle, ist weder maßgeblich noch überhaupt richtig. Der Kontakt ist hergestellt über den Ausbau des Controllingsystems bis hinunter auf die Dezernatsebene und die Weisungsbefugnisse innerhalb dieses Systems; vor allem aber übt dann auch der Dezernatscontroller Dienstaufsicht - wenn auch nicht zulässig - aus.

Zum Teil erklärt sich die unzutreffende Würdigung bereits aus der falschen Darstellung des Sachverhaltes. So liegt es bei der Vorgabe, die sich "aus der Kostenrechnung ergebende Angabe von Zielwerten" stelle "nicht etwa eine zwingende Vorgabe für den einzelnen Richter dar", sie sei "vielmehr eine mit Kosten hinterlegte Personalbedarfsberechnung"<sup>467</sup> und nehme damit an der Rechtmäßigkeit des Pensenschlüssels teil. Hier wird die gezielt steuernde Wirkung der Fallkostenpauschale und der Budgetierung unterschlagen, die im Vergleich zu der Standardisierung durch den Pensenschlüssel, die sich zudem auf Eingänge und nicht Erledigungen bezieht, wesentlich weiter greift.

#### bbb) Gerichtsverfassung

Nicht gelöst ist auch das Rechts- und Steuerungsproblem, das in dem Umstand begründet ist, daß ein Gericht nach seiner Verfassung gerade nicht Teil einer hierarchisch organisierten Verwaltung ist.

Besonders deutlich wird dies an der gesetzlichen Rolle des Präsidiums, das nach § 21e GVG im Gericht die Geschäfte verteilt. Dies bedeutet, daß es über die Zusammenführung von Rechtsprechungsaufgaben mit der Ressource Richterpersonal allein und in richterlicher Unabhängigkeit zu entscheiden hat<sup>468</sup>.

Genau diese Entscheidung - die Dotierung bestimmter Gerichtsverfahren u.a. mit Personal - wird im NSM aber von dem Budgetgeber

---

<sup>465</sup> Anhang, S. 7

<sup>466</sup> Anhang, S. 7

<sup>467</sup> Anhang, S. 7 u.

<sup>468</sup> vgl. schon oben, C. II. 4.

vorgenommen. So sieht auch das Papier selbst vor, daß die **Justizbehörde** ihre rechtspolitischen Wünsche im Wege der Budgetierung durchsetzen kann<sup>469</sup>.

Das Präsidium, das eben wegen seiner Weisungsfreiheit in dem hierarchischen Budgetierungssystem stört, wird dementsprechend in dem Papier auch nur an einer Stelle überhaupt wahrgenommen:

„Mit Bezug zum Budgetrahmen legt der Präsident - soweit das Budget des Amtsgerichts Mitte betroffen ist - in Zusammenarbeit mit den Präsidialrichtern und der Budgetabteilung dem **Präsidium** einen Vorschlag zur Geschäftsverteilung, d.h. die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb des Amtsgerichts, vor. In den Stadtteilgerichten nehmen die Direktoren die Geschäftsverteilung in Zusammenarbeit mit ihren Präsidien selbständig vor.“<sup>470</sup>

Dahinter scheint die Vorstellung zu stehen, daß das Präsidium sich dem Ansinnen des Präsidenten kaum wird verschließen können, das mühsam für das Gericht errungene Budget den Vorgaben der Leistungsverabredung entsprechend zu verwenden, weil sonst die Position "des Gerichts" bei den nächsten Budgetverhandlungen gefährdet würde. Die rechtlich geschuldete Weisungsfreiheit des Präsidiums wird dadurch umgangen.

ccc) Steuerbare Kosten

Als ein ganz entscheidendes praktisches Bedenken - schon der KGSt selbst gegenüber dem NSM für die Verwaltung - ist oben das Problem des hohen Anteils langfristig feststehender, fallzahlenunabhängiger Kosten herausgearbeitet worden, welches zur Folge hat, daß weder sinnvolle Fallkostenpauschalen errechnet noch nennenswerte Steuerungspotentiale erschlossen werden können<sup>471</sup>.

Dieses Problem löst das "Handbuch" ebenfalls nicht, bestätigt es aber indirekt. Anders sind die absurden Beispiele für Einsparungsmöglichkeiten aufgrund der Beobachtungs- und Analyseleistung des Controlling nicht zu verstehen:

"Es können nämlich häufig bestimmte Merkmale identifiziert werden, die ein Verfahren z. T. erheblich verteuern können. Dies können z.B. verfahrenstypische Besonderheiten, wie **der hohe Papierbedarf bei vordruckintensiven Verfahren** sein. Der hohe Bücherei- und Literaturbedarf bestimmter Gerichte, bei deren Verfahrenstypen häufig Gesetzesänderungen stattfinden, ist ein anderes typisches Beispiel."<sup>472</sup>

Dies hieße, daß zwecks exakter Zuordnung zu den Verfahrenstypen in jedem einzelnen Fall - zunächst für die Fallkostenpauschalberechnung und für die dauernde Steuerung auch laufend - die verwendeten Papierbögen gezählt bzw. die von dem Richter gelesenen, geprüften oder verwendeten Gesetzesfassungen erhoben werden müßten - das kann nicht ernsthaft gewollt sein.

Ungelöst bleibt schließlich die systemimmanente Problematik, wie die Deckelung des Budgets praktisch durchgeführt werden sollte bzw. welche Sanktion bei Budgetverfehlung verhängt werden könnte,

---

<sup>469</sup> vgl. S. 18 Steuerungsinteresse der Justizbehörde: "... die verstärkte Ressourcenausstattung von Bereichen mit hoher rechtspolitischer Bedeutung (z.B. Wirtschaftsstrafsachen...)..."

<sup>470</sup> S. 23

<sup>471</sup> vgl. oben, B. II. 2. b)

<sup>472</sup> S. 15

obwohl die Leistungspflicht gegenüber den Rechtssuchenden fortbesteht.

cc) Zusammenfassung

Kommentierend zusammengefaßt beläuft sich der Aussagegehalt des Handbuches damit etwa auf folgendes:

- (1) Die Einführung des NSM bei den Gerichten ist vorgesehen.
- (2) Sie ist äußerst komplex und arbeitsaufwendig.
- (3) Derzeit ist es der Justizbehörde unmöglich, vollständige und kohärente Lösungen zu präsentieren.
- (4) Deshalb ist man auch bereit, das NSM in einzelne Elemente aufzuspalten und so den Wirkungszusammenhang des Modells aufzugeben.
- (5) Die Justizbehörde nimmt die Dezentralisierung der Mittelverwaltung zum Anlaß, ein auch operatives Controlling der Gerichte zu institutionalisieren.
- (6) Dieses Controlling braucht sich nach Ansicht der Justizbehörde nicht an dem System des NSM messen lassen, d.h. benötigt insbesondere keine Rechtfertigung durch eine weitgehende Verselbständigung der Gerichte.
- (7) Tatsächlich verringert sich auf diese Weise die Unabhängigkeit der Gerichte.
- (8) Das Steuerungspotential gegenüber den Gerichten wird nämlich - zutreffend - nicht in der Einwirkung auf die Nachfrage nach Rechtsprechungsleistungen gesehen, sondern darin, daß die **"Art und Weise der Leistungserbringung"** wenigstens teilweise in das **"Ermessen" der Richter gestellt** sei.

Die Ankündigung des Handbuches, den „unkritischen Kritikern“ des NSM<sup>473</sup> positive Wirkungen von "Steuerungsmechanismen" vor Augen zu

---

<sup>473</sup> vgl. S. 8: - "Selten hat es in den letzten Jahren beim Thema "Neues Steuerungsmodell in der öffentlichen Verwaltung" so viele **Befindlichkeiten und Mißverständnisse** gegeben wie bei den Gerichten. Dies ist einerseits verständlich, zumal häufig erwerbswirtschaftliche Modelle unkritisch auf öffentliche Verwaltungen übertragen wurden und darüber hinaus die Modelle für die öffentliche Verwaltung wegen der verfassungsrechtlichen Stellung der Rechtsprechung nicht einfach auf die Gerichte übertragen werden können. Hinzu kommt, daß ökonomische Beurteilungskriterien bei vielen Entscheidungen immer mehr der einzig ausschlaggebende Faktor zu sein scheinen ("Ökonomisierung aller Lebensbereiche") und die Gefahr gesehen wird, daß richterliche Entscheidungen zukünftig nur noch unter Kosten- und Erlösgesichtspunkten bewertet werden. Diese Erfahrungen und **Befürchtungen führen umgekehrt zu einer unkritischen Abwehrhaltung** bei der Frage, inwieweit Elemente des Neuen Steuerungsmodells nicht doch auch Nutzen für Gerichte haben können. Die Antwort setzt neben einer **sehr differenzierten Herangehensweise** und Betrachtung der einzelnen Elemente auch **ein wenig**

führen, die deren Einführung rechtfertigen, wird damit, nicht nur mangels ausreichend differenzierter und problemorientierter Herangehensweise, sondern wegen praktischer Unmöglichkeit, nicht wahr gemacht.

## 5. Bericht AG "Neues Haushaltswesen"

### a) Darstellung

Derzeit gibt es für die Gerichte keine Kosten- und Leistungsrechnung, die betriebswirtschaftlichen Standards entsprechen würde<sup>474</sup>. Als Konkretisierung der Vorstellungen zu einer für das Neue Steuerungsmodell geeigneten Kosten- und Leistungsrechnung (sowie zu einer Produktdefinition) liegt allerdings per 31. 3. 1998 ein Bericht einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe "Neues Haushaltswesen" vor<sup>475</sup>.

Die Auftraggeberin, die Justizministerkonferenz, hat die darin vorgeschlagenen Standards freilich nicht als verbindlich anerkannt. Der Bericht gewährt aber jedenfalls gewisse Einblicke in den Diskussionsstand zum Einsatz des Neuen Steuerungsmodells in der Justiz der Länder, denn die Kosten- und Leistungsrechnung wird als dessen integraler Bestandteil aufgefaßt.

"Die aus der Betriebswirtschaftslehre bekannte Kosten- und Leistungsrechnung ist Grundlage des Controllings, unterstützt die Budgetierung und dient der wirtschaftlichen Überprüfung der Ergebnisse der dezentralen Ressourcenverantwortung."<sup>476</sup>

Hier kann Auskunft erlangt werden zu dem Zielsystem der Justizpolitik:

„Um die Leistungsfähigkeit der Justiz zu verbessern und sie bürgerfreundlicher zu gestalten, müssen - neben einer umfassenden Ausstattung der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizbehörden mit moderner Informations- und Kommunikationstechnik, einer Reform der Gerichtsorganisation (Service-Einheiten) und einer Reorganisation der Gerichtsverwaltung - insbesondere auf dem Gebiet des Haushaltswesens

\* neue Instrumente und Regularien für eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit installiert und

\* die Kreativität, Motivation und Innovationsfähigkeit der hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessert werden.

Wichtige Bausteine hierfür sind die Haushaltsflexibilisierung, die dezentrale Ressourcenverantwortung, die Budgetierung und eine controllingorientierte Kosten- und Leistungsrechnung."<sup>477</sup>

Die Kosten- und Leistungsrechnung füge sich hier ein als "verwaltungsinternes Steuerungsinstrument"<sup>478</sup>, das "Element eines

---

**Geduld** voraus. Im Ergebnis wird man feststellen, daß Steuerungsmechanismen auch für Gerichte positive Wirkungen entfalten **können**."

<sup>474</sup> so auch die Feststellung im Handbuch zum Controlling der Justiz, vgl. oben, D. II. 4. a)

<sup>475</sup> vgl. dazu schon oben, A. I.

<sup>476</sup> S. 8

<sup>477</sup> S. 3

<sup>478</sup> S. 30

künftig zu entwickelnden Controllingsystems, welches weitere Führungs- und Steuerungsinstrumente - wie z.B. Messung der Zielerreichung anhand von Indikatoren und Leitbilderstellung - umfassen" könne<sup>479</sup>.

Die Kosten- und Leistungsrechnung diene insbesondere der "Entscheidungsunterstützung"<sup>480</sup>, denn

**"ohne eine solide Ermittlung des Mittelbedarfs der einzelnen Einheiten im Rahmen einer Kosten- und Leistungsrechnung sind eine den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Festlegung der einzelnen Budgets und eine periodengenaue Zuordnung kaum möglich"**

Dabei müsse sie

"...in ein umfassendes Führungs- und Informationssystem eingebunden werden..., bei dem nicht (nur) die monetäre Bewertung gerichtlicher Organisations- und Arbeitsabläufe im Vordergrund der Betrachtung steht, sondern Meßgrößen (wie z.B. die Sicherung des Rechtsstaatsprinzips, Bürgerfreundlichkeit, Resozialisierung und Sicherheit im Justizvollzug), die zu den konstitutiven Elementen unserer rechtsstaatlichen Kultur gehören und die einer rein monetären Bewertung nicht zugänglich sind..."<sup>481</sup> ebenfalls zu beachten seien

Wie diese notwendige Ergänzung der Kosten- und Leistungsrechnung zu realisieren sein könnte, wird nicht dargelegt.

Auch auf ein weiteres Problem weist der Bericht hin:

"Nach derzeitiger Einschätzung werden die Ausgaben - je nach Tiefe der Kosten- und Leistungsrechnung - erheblich sein.

Auch zu den Verbesserungen und Einsparpotentialen, die durch die Kosten- und Leistungsrechnung aufgedeckt werden, können konkrete Aussagen noch nicht getroffen werden, da hierzu Erfahrungen noch nicht vorliegen. Insoweit bleibt das Ergebnis der einzelnen Pilotprojekte abzuwarten."<sup>482</sup>

Zudem bietet der Bericht einen Überblick über den sehr unterschiedlichen Stand der Veränderungsbemühungen in den einzelnen Bundesländern sowie über die jeweiligen Tendenzen der Reformpolitik<sup>483</sup>.

Danach werden zwar in allen Ländern Teilschritte in Richtung auf die Einführung "neuer Steuerungsinstrumente im Bereich des Haushalts" unternommen. Das Spektrum reicht jedoch von einer vollständigen - wenn auch nicht outputorientierten - Budgetierung sämtlicher Gerichte (in Bremen) bis zu vereinzelt Pilotversuchen dezentraler Mittelbewirtschaftung vornehmlich in Justizverwaltungseinheiten wie Vollzugsanstalten (etwa in Brandenburg, Hessen) bzw. einer geringfügigen Erweiterung der gegenseitigen

---

<sup>479</sup> S. 30

<sup>480</sup> S. 31

<sup>481</sup> S. 34

<sup>482</sup> S. 34

<sup>483</sup> vgl. S. 9 ff. Zu der Darstellung muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß sie in Hinblick auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit gewisse Zweifel weckt. Wenn es nämlich zu Bremen heißt "Sämtliche Dienststellen der Landesjustizverwaltung Bremen unterliegen seit dem 01. 01. 1994 mit Beginn des "Modellvorhabens Justiz" der Budgetierung und Flexibilisierung des Haushalts. Dem stand von Beginn an ein dezidiertes Controlling-Wesen durch den Senator für Finanzen gegenüber." (S. 14), so ist dies jedenfalls irreführend und mit dem eigenen Controlling-Begriff des Berichts (dort S. 8) unvereinbar. Tatsächlich nämlich verfügte Bremen lediglich über ein Finanzcontrolling, das das "Erreichen von (Justiz-)Zielen" nicht sichern konnte.

Deckungsfähigkeit (Saarland). Dazwischen liegen Modellversuche auch bei Gerichten, die teilweise nur die Sachkostenbewirtschaftung flexibilisieren (Rheinland-Pfalz), teilweise auch Einnahmen einbeziehen (etwa in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen). Die "Auslagen in Rechts-sachen" sind in vielen Fällen ausdrücklich von der Budgetierung ausgenommen (Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein)<sup>484</sup>.

Zu Berlin heißt es:

"Alle Reformelemente finden auch im Bereich der Berliner Justiz Anwendung, sofern die besondere Stellung der Gerichte (Art. 97 GG) keine verfassungsrechtlichen Schranken setzt. Über die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung im Bereich der Rechtsprechung ist deshalb noch nicht entschieden; **man ist jedoch der Auffassung, daß hier jede Steuerung auf der Grundlage von Leistungsvergleichen und jeder Wettbewerb die richterliche Unabhängigkeit unmittelbar berühren würde.** Daß die Gerichte zukünftig in ihrer Eigenverantwortlichkeit gestärkt werden und über eigene Budgets verfügen sollen, ist auch in Berlin erklärtes Ziel der Reformbemühungen."<sup>485</sup>

In keinem Land ist allerdings derzeit eine dem Neuen Steuerungsmodell entsprechende outputorientierte Budgetierung konzipiert, erprobt oder gar eingeführt.

Nach dem Bericht soll die Kosten- und Leistungsrechnung "schwerpunktmäßig abbilden, welche Kosten durch einzelne Einheiten verursacht worden sind (Kostenverursacher) und für welche Leistungen und "Produkte" die Kosten entstanden sind. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei das "Produkt".<sup>486</sup>

Als Produkte werden für die verschiedenen Gerichte verschiedene Verfahrenstypen vorgeschlagen<sup>487</sup>. Die Verteilung insbesondere der Richterarbeitszeitkosten auf die einzelnen Verfahrenstypen soll "durch sog. "analytische Schätzverfahren" auf der Basis eigener Erhebungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder im Wege der Expertenschätzung gewonnen werden".<sup>488</sup>

Mehr als eine "Grundstruktur der controllingorientierten Kosten- und Leistungsrechnung"<sup>489</sup> wird damit freilich nicht entworfen. Vielmehr wendet sich der Bericht dem Berichtswesen<sup>490</sup> und dem Controlling<sup>491</sup> zu und entwickelt eine Abschichtung der Ebenen:

"Die Arbeitsgruppe spricht sich dafür aus, die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten - auch im Hinblick auf die richterliche Un-

---

<sup>484</sup> Ganz anders Sachsen, wo Mehrausgaben in diesem Titel "mit erzielten Mehreinnahmen bei Gebühren, Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten" (S. 25/ 26) gedeckt werden können.

<sup>485</sup> S. 13

<sup>486</sup> S. 35

<sup>487</sup> S. 37 und Anlage 4

<sup>488</sup> S. 37

<sup>489</sup> S. 35 ff.

<sup>490</sup> S. 40 f.

<sup>491</sup> S. 41 ff.; auch hier findet sich eine alle Managementzuständigkeiten umfassende Aufgabenbeschreibung, S. 41: "Aufgabe des Controlling ist es, auf der Basis rechtlicher und justizpolitischer Vorgaben Ziele zu entwickeln, Maßnahmen zu planen, diese plan- und zeitgerecht umzusetzen und die Ergebnisse einer Bewertung und Erfolgskontrolle zu unterziehen."

abhängigkeit sowie das Legalitätsprinzip - in aggregierter Form an die jeweils übergeordnete Einheit weiter zu geben. Modellhaft bedeutet dies, daß die bei den Amtsgerichten aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Informationen nach Produkten zusammengefaßt (ohne Unterteilung nach Spruchkörpern) dem Landgericht bereitgestellt werden. Das Landgericht sammelt sodann Daten auf der Ebene des gesamten Bezirks und gibt diese wiederum in aggregierter Form an das Oberlandesgericht weiter. Von dort aus erfolgt wiederum eine Aggregation und Weitergabe der Daten an das Justizministerium. **Darüber hinaus ist auch systemseitig sicherzustellen, daß die übergeordnete Einheit jeweils nur auf die (aggregierten) Daten der nächst untergeordneten Einheit zugreifen kann.**"<sup>492</sup>

Schließlich wird auf fünf Seiten zu der Frage der "Vereinbarkeit der neuen Steuerungsinstrumente im Bereich des Haushalts mit dem Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit, Art. 97 GG, sowie dem Legalitätsprinzip, § 152 StPO" Stellung genommen, namentlich zu den Themen "Kostentransparenz", "Nutzbarmachung der im Rahmen der controllingorientierten Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten", "Budgetierung von Einnahmen und Auslagen in Rechtssachen", "Standardisierung von Budgetzuweisungen einschließlich Produktionszielvorgabe"<sup>493</sup>

#### b) Stellungnahme

Mit Blick auf die detaillierte Entwicklung des Szenarios einer Umsetzung des NSM auf ein Gericht sowie dessen rechtlicher und ökonomischer Bewertung<sup>494</sup> erübrigt sich eine Stellungnahme zu dem in dem Bericht der länderübergreifenden Arbeitsgruppe ohnehin nur allgemein skizzierten Konzept.

Praktische und nachvollziehbare Ansätze zur Bewältigung der neuralgischen Punkte

- u.a. (laufender) Datenerhebungsaufwand, (laufende) Kostenzuordnungsgenauigkeit, Einbeziehung der Wirkungen bzw. Qualitätsanforderungen, Aussagekraft der Daten für Schwächenanalyse, Problem der nicht steuerbaren Kosten (vereinfacht: Fixkostenproblematik), Vereinbarkeit von Steuerungsintention und -wirksamkeit mit richterlicher Unabhängigkeit -

werden auch hier nicht erkennbar. Zwar scheint das Konzept der "gesteuerten Selbststeuerung" aufgegriffen zu werden,

"Ziel der Einführung neuer Steuerungsinstrumente ist es ... nicht, auf die einzelnen Verfahren und die Art ihrer Erledigung durch den Richter und/ oder Staatsanwalt Einfluß zu nehmen, sondern den Gerichten und Staatsanwaltschaften ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, mit dessen Hilfe sie in eigener Verantwortung unter Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit und des Legalitätsprinzips die organisatorischen und ablaufstrukturellen Rahmenbedingungen für die gerichtliche und staatsanwaltliche Leistungserbringung verbessern und effizienter gestalten können."<sup>495</sup>

in welcher Weise dabei durch Richter auf Richter eingewirkt werden soll, wird aber ebenso wenig mitgeteilt, wie auf welche Weise die Richter vor den steuernden Wirkungen der Kosten- und Lei-

---

<sup>492</sup> S. 40

<sup>493</sup> S. 43 ff.

<sup>494</sup> vgl. o., Teil C I. - III.

<sup>495</sup> S. 44

stungsrechnung geschützt werden könnten, obwohl dies für geboten erachtet wird:

"Im Rahmen der Einführung einer controllingorientierten Kosten- und Leistungsrechnung ist im Hinblick auf die durch Art. 97 GG grundgesetzlich geschützten richterlichen Arbeits- und Entscheidungsabläufe sicherzustellen, daß diese nur im sog. "Service-Bereich" und im Bereich der Justizverwaltung greift."<sup>496</sup>

Allerdings wird an diesem Papier offenbar, daß länderübergreifend wesentlich mehr Zurückhaltung gegenüber einem Controlling des richterlichen Bereichs für angezeigt gehalten wird, als in Hamburg ausweislich des "Handbuch zum Controlling der Justiz" geübt werden soll. Denn die in dem Bericht in ungewöhnlicher Breite ausgeführte Abschichtung der Ebenen gegeneinander wird in dem Hamburger Konzept nicht wieder aufgegriffen, welches im Gegenteil die erwähnten weitgehenden Rechte des Controllers, u.a. zu einer anlaßbezogenen Eigendefinition der Berichtspflichten, vorsieht.

Weitere Unterschiede betreffen beispielsweise die klare Absage des Berichts an die Einbeziehung der "Auslagen in Rechtssachen" und der Einnahmen aus dem Bereich der Rechtsprechung in die Budgetierung<sup>497</sup> wie auch die soeben zitierte Forderung nach dem Schutz der Richter vor der Kosten- und Leistungsrechnung<sup>498</sup>

Schon wegen dieser Differenz erscheint es auch nicht gerechtfertigt, daß sich das "Handbuch" in seiner rechtlichen Bewertung des eigenen Konzeptes wesentlich auf die rechtliche Bewertung der länderübergreifenden Arbeitsgruppe bezieht.

Allerdings ist auch dieser Bewertung insoweit nicht zu folgen, als sie die Auswirkungen der (restlichen) Budgetierung und des (restlichen) Controlling auf die richterliche Unabhängigkeit für zulässig erachtet - trotz im Ansatz zutreffenden Problembewußtseins:

"Auch der mit der Schaffung von Kostentransparenz einhergehende **Anreiz** zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung ist unter dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit unproblematisch. Zwar verkennt die Arbeitsgruppe nicht, daß durch die zusätzliche Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Parameter der **faktische Druck** auf vergleichsweise "unwirtschaftlich" arbeitende Gerichte wächst, kostengünstiger zu arbeiten, sei es durch Steigerung der Erledigungszahlen, sei es durch eine - sich im Rahmen der jeweiligen Verfahrensordnungen bewegende - ökonomischere Verfahrensgestaltung..."<sup>499</sup>

Dies sei aber gerechtfertigt:

"Hierbei handelt es sich jedoch um ein legitimes Interesse der Dienstaufsicht, weil der von ihr zu sichernde Justizgewährungsanspruch - so wie jede andere öffentliche Aufgabe auch - dem Gebot der sparsamen Mittelbewirtschaftung unterliegt. Auf eine bestimmte oder gar sachwidrige Bearbeitung der Verfahren wird der Richter hierdurch ebenso wenig festgelegt wie durch den dienstrechtlich für zulässig erachteten Vergleich seiner Erledigungszahlen und -arten mit denen anderer Richter..."<sup>500</sup>

---

<sup>496</sup> S. 44

<sup>497</sup> S. 47

<sup>498</sup> S. 44

<sup>499</sup> S. 45

<sup>500</sup> S. 45 / 46

"Nach Auffassung der Arbeitsgruppe tangiert die Schaffung von Kostentransparenz durch die statistische Erfassung der im Rahmen einer controllingorientierten Kosten- und Leistungsrechnung erforderlichen Daten **sowie deren (vergleichende) Auswertung** den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit ... nicht und ist im Rahmen der Beobachtungsfunktion der Dienstaufsicht zulässig..."<sup>501</sup>

Das überzeugt nicht. Stellt man diesen "faktischen Druck" fest, dann kann die zielgerichtet druckauslösende Verwaltungspraxis nicht der "Beobachtungsfunktion" der Dienstaufsicht zugeordnet werden. Aus demselben Grund falsch ist auch der Satz:

"Der Anreiz zu einer effizienteren Aufgabenerfüllung hat mithin ausschließlich informativ Charakter."<sup>502</sup>

Unbeantwortet ist auch die weitere Frage, ob das vermeintlich ausschlaggebende Effizienzgebot auch eine Maßnahme rechtfertigt, die die erhebliche Gefahr effizienzvernichtender Fehlsteuerungen begründet. So liegt es hier, wenn dieser eingestandenermaßen erhebliche und angeblich ungesteuerte Druck auf Spruchkörper trifft, die eigentlich ihre Arbeit tadellos tun, aber aus sachlichen Gründen<sup>503</sup> die Effizienzvorgaben verfehlt. Hier erweist sich der Vorbehalt der "sich im Rahmen der jeweiligen Verfahrensordnung" bewegenden Verfahrenshandhabung als unzulässige Ausflucht der Autoren.

Unzutreffend ist es auch, zu behaupten, mit dem Effizienzdruck werde keine bestimmte Bearbeitung der Verfahren festgelegt - der Steuerungsimpuls geht eindeutig in Richtung auf die schnelle und vereinfachende Verfahrensführung.

An die grundsätzliche Unzulässigkeit, die Wirtschaftlichkeit zu einem ausschlaggebenden Kriterium der Verfahrensleitung zu erheben, ist hier nur ergänzend zu erinnern.

Sollte die Beurteilung der Autoren zu den Auswirkungen der Budgetierung und des Controlling auf die richterliche Unabhängigkeit zutreffen, so wäre auch nicht mehr nachvollziehbar, warum dann - wie sie es selbst vorschlagen -, richterlich beeinflussbare Einnahmen und die Auslagen in Rechtssachen von der Budgetierung ausgenommen werden sollten. Zwar heißt es, dies werde vorgeschlagen,

"um selbst den Anschein einer Einflußnahme auf die richterliche Unabhängigkeit ... zu vermeiden..."<sup>504</sup>

ein tatsächlich nur unbegründeter Anschein dürfte aber nicht ausreichen, um die Ausweitung des Modells auf die praktisch einzigen variablen Kosten, die Auslagen in Rechtssachen, und damit einen wesentlichen Teil des überhaupt nur denkbaren ökonomischen Erfolges der Reform zu verhindern.

Warum schließlich die Standardisierung der Fallbearbeitung durch Budgetbildungen deshalb zulässig sein soll, weil es an einer "...unmittelbaren

---

<sup>501</sup> S. 45

<sup>502</sup> S. 46

<sup>503</sup> vgl. hierzu im einzelnen oben C. I. 2. a) dd)

<sup>504</sup> S. 47

Schnittstelle zwischen dem "Budgetzuweiser" und den einzelnen "Produktionseinheiten"..." fehle, ist hier genauso wenig nachvollziehbar wie im Kontext des "Handbuchs zum Controlling der Justiz"<sup>505</sup>. Es ist nämlich nicht erkennbar, welche praxisnahe Vorstellung die Autoren von der Zuweisung eines Budgets dabei vor Augen hatten - wenn ein produktorientiertes Budget auch nur ansatzweise modellgerecht sein sollte, müßte es sich nach Fallkostenpauschalen berechnen. Diese aber müßten durch alle Hierarchieebenen hindurch einheitlich sein<sup>506</sup>.

Der Wert des Arbeitsgruppenberichts liegt damit insgesamt darin, vor Augen zu führen, wie mühsam und wenig aussichtsreich der Weg der Länderjustizverwaltungen zur Einführung eines praktikablen, effektiven und rechtmäßigen Neuen Steuerungsmodells in der Justiz ist.

## **6. "Zielvereinbarung" 1997 zwischen Justizbehörde und Verwaltungsgericht Hamburg**

### a) Darstellung

Zwischen der Justizbehörde und dem Verwaltungsgericht Hamburg wurde<sup>507</sup> im November 1997 für das Jahr 1997 eine sogenannte "Zielvereinbarung" abgeschlossen.

Für das Jahr 1998 ist bis Ende September 1998 eine solche Vereinbarung weder verhandelt noch geschlossen.

Diese sollte der erste Schritt in Richtung auf das zur Budgetierung gehörende "Kontraktmanagement" sein<sup>508</sup>.

Inhalt dieser Vereinbarung ist der Form nach eine Verständigung über die Durchführung "eines Modellprojektes" über die "dezentrale Mittelverwaltung". Nach einer Auflistung der Tätigkeiten des Gerichts

"(1) Das Verwaltungsgericht erbringt im Haushaltsjahr 1997 folgende Produkte und Leistungen:

Rechtsprechung:

- Rechtsschutz in allgemeinen Sachen
- Rechtsschutz in Asylsachen
- Ahndung von Dienstpflichtverletzungen

Sonstige Dienstleistungen:

- Serviceleistungen. Dazu gehören Beratungen, Auskünfte, Öffentlichkeitsarbeit, Aufbau und Pflege der juristischen Datenbank VERIS, Ausbildung von Referendaren, Praktikanten und Anwärtern
- Ressourcensteuerung und Leitungsunterstützung. Dazu gehört die Durchführung und Dokumentation des Modellprojekts "Budgetierung"

(2) Das Verwaltungsgericht unternimmt Anstrengungen, die Budgetbemessungsgrundlagen z.B. anhand von Indikatoren feststellbar zu machen.

folgt die Festlegung der Mittelzuweisung durch die Justizbehörde;

---

<sup>505</sup> vgl. o., D. II. 4. b) bb) aaa) a.E.

<sup>506</sup> vgl. o., C. I. 2 a)

<sup>507</sup> nach langen Verhandlungen und längeren Verhandlungspausen, einer Richterversammlung hierzu im Verwaltungsgericht und intensiver Befassung des Richterrates mit dem Entwurf

<sup>508</sup> vgl. auch den Bericht der Justizbehörde zu JUSTIZ 2000, Stand zum 31. 12. 1997, welcher auf S. 8 diese Vereinbarung "Leistungsvereinbarung" nennt und sie im Rahmen des Themas "Budgetierung" aufführt.

"Die Justizbehörde stellt dem Verwaltungsgericht im Hinblick auf das Erbringen der unter 3. genannten Produkte und Leistungen Budgets in folgender Höhe zur Verfügung (1) Sach- und Fachausgaben ... (2) Personalausgaben ... (3) IuK-Betriebsmittel ...

zudem werden Verwendungsregelungen getroffen, nämlich zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sowie zu Informations- und Abstimmungsanforderungen.

Unter der Überschrift "Berichtswesen" heißt es, das Verwaltungsgericht stelle "die Ergebnisse" in einem Bericht an die Justizbehörde dar; und:

"Anforderungen des Berichtswesens werden zwischen der Justizbehörde und dem Verwaltungsgericht geklärt."

## b) Stellungnahme

Eine systemgerechte Vereinbarung im Sinne des Kontraktmanagements im Rahmen einer outputorientierten Budgetierung muß (vgl. o.) Leistung und Gegenleistung sowie weitere Bedingungen der Leistungserbringung festlegen. In dieser Vereinbarung oder in den "allgemeinen Geschäftsbedingungen" muß u.a. exakt geklärt sein,

- welche Kompetenzen die budgetierte Stelle in der Mittelverwendung hat

- was

\* bei Überschreitung des Mittelbedarfes

\* bei Unterschreitung der "Produktion"

zu geschehen hat,

- worüber und in welchem Rhythmus zu berichten ist.

Die Zielvereinbarung<sup>509</sup> benennt allgemein "Tätigkeiten" des Verwaltungsgerichts, quantifiziert diese aber nicht und stellt sie nicht in ein Gegenseitigkeitsverhältnis mit der Mittelzuweisung (ist also "inputorientiert").

Sie ist als Kontrakt damit untauglich und kann nur prozeßtaktisch verstanden werden als erster "schmerzloser" Schritt zur Gewöhnung der Gerichte an dieses Instrument.

## 7. Veränderung der Gerichtsstruktur

### a) Verwaltungsdirektor

#### aa) Darstellung

Nach Ansicht der Justizbehörde wird "durch die Einführung von Budgetierung, von dezentralem und übergreifendem Controlling und durch die Verlagerung von Aufgaben im Rahmen der Dezentralisie-

---

<sup>509</sup> - die rechtlich ein Nullum (vgl. auch Pünder, Zur Verbindlichkeit der Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, DÖV 1998, 63 ff.), jedenfalls kein verbindlicher Vertrag ist; darauf kommt es in der Praxis aber nicht an, da der Schein einer "Vereinbarung", eines insbesondere nach außen verwendbaren "Einverständnisses" das maßgebende ist -

rung" "die Eigenverantwortung der dezentralen Einheiten gestärkt". Damit seien die Anforderungen an die Leitung der "Dienststellen" im Bereich der Justiz gestiegen. Deshalb seien neue Modelle einer veränderten Gerichtsverwaltung - "Einführung von "Gerichtsmanagern" als gleichberechtigte oder dem Präsidenten untergeordnete Funktionsträger" - zu erproben. Hierzu diene "auf Initiative" des Verwaltungsgerichts Hamburg das "Pilotprojekt" "Verwaltungsdirektor" bei diesem Gericht<sup>510511</sup>.

Tatsächlich weicht der "Verwaltungsdirektor" in der Form der von der Justizbehörde gewählten Stellenausschreibung - die diese Stelle (A 14 / R 1) dem gehobenen Justizdienst sowie Betriebs- und Volkswirten aus anderen Bereichen öffnen will<sup>512</sup> - wesentlich von dem Modell ab, das von seiten der Gerichtsleitung entwickelt worden war. Diese hatte<sup>513</sup> den "Verwaltungsdirektor" als flexible, gerichtsinterne Lösung eines akuten Personalproblems (faktische Nichtbesetzung des Geschäftsleiterpostens) erdacht. Die Besonderheit des "Verwaltungsdirektors" gegenüber dem Geschäftsleiter sollte seine Anbindung an den richterlichen Bereich sein, gewährleistet durch Auswahl aus dem Kreis der Richter, die besondere Verwaltungserfahrung aufweisen.

Nach dem - nur insoweit - noch maßgebenden Konzept des Gerichtes soll der Verwaltungsdirektor die aktive Spitze der Verwaltung des Gerichts bilden und (gleichsam) im eigenen Namen - dh. ohne fingierten Auftrag des Präsidenten - handeln können. Der Präsident soll dem Verwaltungsdirektor gegenüber nur noch ein Evokationsrecht haben.

#### bb) Stellungnahme

Der "Verwaltungsdirektor" erscheint als Vorstoß in Richtung auf eine Verselbständigung der Gerichtsverwaltung, denn er soll nicht nachgeordnete, speziell ausgebildete Hilfskraft des Präsidenten sein, sondern diesem - für zudem definitionsbedürftige - Verwaltungsbelange zur Seite gestellt werden.

Instruktiv ist insoweit die erhebliche Bedeutung, die in den Krankenhäusern der kaufmännische Leiter erreicht hat, welche darin zusammenzufassen sein dürfte, daß in der dortigen Führungspraxis ökonomische Kriterien selbständig, mindestens gleichrangig, jedenfalls potentiell ausschlaggebend neben die medizinischen treten.

---

<sup>510</sup> Bericht zum Stand von JUSTIZ 2000 zum 31. 12. 1997, S. 15

<sup>511</sup> inwieweit freilich das Interesse an der Einführung eines Gerichtsmanagers (in Form einer „echten Doppelspitze“) fortbesteht, ist nicht klar. Aufgrund der hierauf noch abzielenden Bürgerschafts-Drucksache 16/834 hatte der Rechtsauschuß der Bürgerschaft geplant, eine Anhörung zu diesem Thema durchzuführen. Nach Vorliegen der schriftlichen Stellungnahmen hat der Ausschuß hiervon aber offenbar Abstand genommen. Die Stellungnahmen waren - so heißt es - mit einer Ausnahme ablehnend.

<sup>512</sup> - und damit die Erkenntnisse des ehemaligen Senators nicht beachtet, vgl. Hoffmann-Riem, Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, 290, 292: "Ein (auch) juristisch geschultes und über einschlägige Gerichtserfahrung verfügendes Leitungspersonal ist daher weiterhin unerlässlich..."

<sup>513</sup> (nur) insoweit von der Projektgruppe des Gerichts unterstützt

Einem solchen Modell steht die bundesrechtliche Gerichtsverfassung, die zudem Ausdruck der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit ist, entgegen. § 38 VwGO setzt einen Richter, nämlich den Präsidenten, ausdrücklich und allein an die Spitze der gesamten Gerichtsverwaltung; § 21e GVG gibt die maßgeblichen Managemententscheidungen, nämlich die über die Geschäftsverteilung in die Hände des Präsidiums, also eines Gremiums von Richtern, zu denen hier ebenfalls der Präsident zählt. Damit soll gerade auch für die notwendigen Differenzen zwischen den Belangen der Verwaltung und solchen der Rechtsprechung das Primat der Rechtsprechung gesichert werden.

Gerade wenn das NSM in der Justiz doch nicht vollständig, sondern nur in einzelnen Elementen, namentlich dem Controlling, eingeführt werden sollte, käme dem Verwaltungsdirektor gerade bei seiner Abkoppelung vom Präsidenten eine besondere Bedeutung zu: Er bildete dann, ohne Beteiligung des Präsidenten, eine wichtige Schnittstelle zur Justizbehörde. Seine Berichte sowie seine Schlußfolgerungen für die Steuerung könnten am Präsidenten und der Richterschaft vorbei, dh. ohne deren Kenntnis, an die Justizbehörde gehen, welche ihre Steuerungsentscheidungen dann, teilweise ebenfalls am Präsidenten vorbei, mit dem Verwaltungsdirektor abstimmen würde. Dies liefe im übrigen - entgegen den Forderungen des NSM - auf eine unklare Zersplitterung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung hinaus.

Treffen diese Vorbehalte und rechtlichen Grenzen für das öffentlich erörterte Modell des Gerichtsmanagers<sup>514</sup> gleichermaßen wie für den „Verwaltungsdirektor“ zu, so sind die Konzepte dennoch nicht vollständig deckungsgleich. In seiner ursprünglichen Auslegung auf einen Verwaltungsleiter richterlicher Herkunft nämlich trug das Konzept des Verwaltungsdirektors immerhin praktischen Bedenken gegenüber der Effizienz einer solchen Fachkraft Rechnung. Beachtung verdienen insoweit die Erkenntnisse aus der von Röhl<sup>515</sup> im Rahmen der Strukturanalyse der Rechtspflege vorgelegten Studie des US-amerikanischen Courtmanagements, welche auch nach Ansicht der damaligen Bundesjustizministerin<sup>516</sup> belegt, daß als Court Manager speziell weitergebildete (ehemalige) Richter erfolgreich sind.

Röhl selbst stellt freilich hierzu klar, daß die Übertragung des US-amerikanischen Organisationsansatzes schon deshalb nicht möglich ist, weil die Kernaufgabe der Court-Manager in den USA im "caseflow management" besteht, d.h. praktisch in der (selbständigen) Verfahrensorganisation bis hinein in die mündliche Verhandlung, was auf einem deutlich engeren Verständnis der Aufgabe und Unabhängigkeit des Richters beruht<sup>517</sup>.

---

<sup>514</sup> u.a. vgl. einerseits Hoffmann-Riem, (Gerichtsmanagement), a.a.O. (Fn. 5) sowie andererseits Leeb, a.a.O. (Fn 5)

<sup>515</sup> Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA, Köln 1993

<sup>516</sup> vgl. Leutheusser-Schnarrenberger, a.a.O. (Fn. 1) S. 2444

<sup>517</sup> vgl. a.a.O. (Fn. 19) S. 243

b) Budgetrat

Die Vorstellungen der Leitung des Verwaltungsgerichts zur Anpassung der Organisationsstruktur auf das NSM schließen die Schaffung eines sogenannten "Budgetrates" ein. Dieses Gremium soll in die Budgetaufstellung und -bewirtschaftung (Controlling) einbezogen werden und etwa einmal pro Quartal tagen.

Projektiert war - unter Vorsitz des Präsidenten - die Zusammensetzung mit dem Vizepräsidenten, dem neu zu schaffenden Verwaltungsdirektor<sup>518</sup>, einem Mitglied des Präsidiums, einem Mitglied des Richterrates, einem Mitglied des Personalrates und der als Budgetreferent tätigen Verwaltungskraft.

Dieses neue Gremium ist jedenfalls im Landgericht Hamburg bereits übernommen und eingeführt worden.

Am Verwaltungsgericht selbst haben der Personalrat, Richterrat und das Präsidium eine Entscheidung über die Entsendung eines Mitgliedes solange zurückgestellt, wie die Aufgabenstellung, die Kompetenzen und der organisatorische und rechtliche Kontext der Tätigkeit nicht geklärt sind.

Die rechtliche Bewertung dieses neuen Gremiums ist in der Tat von diesen Fragen abhängig.

Möglich erscheint, daß durch die Befassung des Budgetrates die Informations- und Beteiligungsansprüche der gesetzlich verfaßten Institutionen Personalrat, Richterrat und Präsidium gleichsam als erfüllt gelten sollen. Für diese Intention spricht, daß nur dann dieses Gremium effizient tätig sein könnte.

Eine derartige Bindungswirkung würde aber daran scheitern, daß die genannten Gremien ihre Kompetenzen nicht beliebig, gar pauschal vorab durch die Entsendung, auf einzelne Mitglieder übertragen dürfen, sondern in einer dem Personalvertretungsrecht, dem Richtervertretungsrecht und dem Gerichtsverfassungsrecht gemäßen Form, dh. hier insbesondere in entsprechender Besetzung (für das Präsidium: vgl. § 21i GVG, für den Richterrat vgl. §§ 44 Abs. 5, 46, 48 HmbRiG sowie § 60 HmbRiG mit einer gesetzlichen Sonderregelung für den Fall, daß ein einzelnes Mitglied für den Richterrat handeln können soll), ausüben haben. Es muß m.a.W. hier nach der gesamte Personalrat, der gesamte Richterrat und das gesamte Präsidium an den ihre jeweiligen Bereiche betreffenden Erörterungen beteiligt werden.

Gänzlich verfehlt wäre der Budgetrat zudem, wenn und soweit er mit Fragen befaßt würde, die allein in der Kompetenz eines der beteiligten Gremien liegen. Das gilt insbesondere für die Kompetenzen des Präsidiums, soweit mit der Budgetverteilung der Sache nach Geschäftsverteilung betrieben wird - jedenfalls also bei einer Spruchkörperbudgetierung.

---

<sup>518</sup> vgl. o., D. II. 7. a)

Sollte hingegen der Budgetrat als bloßer Gesprächskreis dienen, in dem die Gerichtsleitung nur Anregungen der mit besonderem Sachverstand ausgestatteten Mitglieder der verfaßten Gremien aufnehmen möchte, so handelt es sich rechtlich um ein Nullum. Dies gilt indes nur solange, wie insbesondere die Informationsrechte, erst recht die weiteren Beteiligungsrechte, der jeweiligen Gesamtgremien damit nicht berührt werden, d.h. gleichsam die Ineffizienz des Budgetrates gewahrt bleibt. Zwar ist es für die verfaßten Gremien grundsätzlich zulässig, ihren Informationsanspruch an die Gerichtsleitung auf ein mit der Entscheidungsvorbereitung betrautes Mitglied zu übertragen<sup>519</sup>; wegen der Komplexität der bei Entscheidungen über die Geschäftsverteilung bzw. Belange des Personals und der Richter insbesondere bei Budgetfragen zu berücksichtigenden Umstände dürfte dies in diesem Zusammenhang jedoch nicht praktikabel sein.

### **E. Effizienzorientierte Verbesserungen am VG Hamburg bei Verzicht auf das Neue Steuerungsmodell**

Ist eine rechtmäßige und sinnvolle Verbesserung durch die Anwendung des NSM danach nicht zu erwarten, so sind - auch effizienzorientierte - Verbesserungen am Verwaltungsgericht dadurch keineswegs ausgeschlossen<sup>520</sup>.

Soweit hierzu im folgenden Ansätze benannt werden, die sich weder in der Umsetzung noch in der aktuellen Diskussion befinden, kann es sich dabei nur um Anstöße zu einer näheren Befassung handeln.

#### **I. Organisationsänderungen im bestehenden Rahmen**

Effizienzfördernde Organisationsänderungen sind unabhängig von einer "outputorientierten Steuerung" ohne weiteres möglich.

##### **1. Organisationsoptimierung**

Den Beweis für die Möglichkeiten zu einer Verfahrensverbesserung, -vereinfachung und -beschleunigung im Bereich der Gerichtsverwaltung, namentlich im Geschäftsstellenbereich hat das Verwaltungsgericht Hamburg selbst längst erbracht.

Hier ist schon vor "JUSTIZ 2000" durch eine für EDV-Technik aufgeschlossene Gerichtsleitung ein leistungsfähiges Datenverarbei-

---

<sup>519</sup> vgl. u.a. Kissel, § 21e GVG, Rdnr. 59

<sup>520</sup> In diesem Zusammenhang ist nochmals daran zu erinnern, daß sämtliche Vorschläge zu konkreten organisatorischen Änderungen, die durch das NSM bzw. JUSTIZ 2000 aufgenommen werden, weit vor dem NSM entwickelt worden sind. Ergänzend zu den erwähnten Ansätzen in und um die „Strukturanalyse der Rechtspflege“ ist für Hamburg insbesondere hinzuweisen auf die zahlreichen Anregungen von Makowka, in: „Das humane Gericht“, Hamburg 1991

tungssystem auf- und ausgebaut worden. Nahezu alle Mitarbeiter des Hauses sind "vernetzt". Die Richterschaft kann auf ein vielfältiges Angebot für die Systemnutzung zurückgreifen<sup>521</sup>, was die Akzeptanz der EDV und die Eigenarbeit am Bildschirm<sup>522</sup> gefördert hat.

Überzogene Arbeitsteilung im nichtrichterlichen Bereich dürfte schon jetzt kaum mehr festzustellen sein. Die Geschäftsstellenmitarbeiter sind auf dem Weg zur Einheitssachbearbeitung, wobei gerade der längst erfolgte Schritt zur Erledigung "kleinen Schreibwerks" auf den Geschäftsstellen einen erheblichen Effizienzgewinn gebracht haben dürfte<sup>523</sup>.

Die Geschäftsstellenmitarbeiter sind so in Gruppen organisiert, daß sie sich leicht gegenseitig vertreten können. Im normalen Geschäftsgang aber betreut jeder jeweils eine Kammer, so daß die Verantwortlichkeiten klar sind und die Anpassung an die unterschiedlichen Anforderungen der Kammern im wesentlichen gewährleistet ist.

Auch ohne "Neue Steuerung" kann im Hause das Bewußtsein verankert werden, daß ein komplexes soziales Gebilde wie das Gericht sich laufend überprüfen und lernfähig halten muß, weil jederzeit mit Fehlentwicklungen zu rechnen ist. Da ein wesentlicher Teil derartiger Probleme aber im menschlich - zwischenmenschlichen Bereich zu verorten ist, sind Lösungen hier nur von einer sensiblen, transparenten, gerechten und konsequenten Personalführung<sup>524</sup> und nicht von einem technischen Controlling zu erwarten. Dabei erweist sich das "Erkennen schwacher Signale" mehr als Funktion der Kommunikation und Kritikfähigkeit denn als Leistung einer Controllingorganisation.

Eine laufende Eigenüberprüfung des Gerichts ist zudem gewährleistet durch die Arbeit des Präsidiums, das durch die beträchtliche Personalfluktuation im richterlichen Bereich mehrfach unterjährig zu Bestandsaufnahmen der Geschäftsbelastung gezwungen ist und in seinen Entscheidungen eine Vielzahl zusammenwirkender Momente zu berücksichtigen hat. Schließlich trägt der IuK-Bereich immer wieder die Frage nach Veränderungen der EDV, damit notwendig verbunden aber auch die Frage grundsätzlicher Veränderungen der Arbeitsgestaltung, in das Gericht, denn er erhält laufend Impulse aus der sich permanent wandelnden EDV-Branche<sup>525</sup>.

---

<sup>521</sup> das gilt namentlich für die Texterstellung, bei der Richter die vollständige Palette zur Auswahl haben: von der vollständigen Herstellung der Entscheidung einschließlich Rubrum, Tenor und Rechtsmittelbelehrung über die reinen Texte unter Verwendung von Bausteinen bis hin zur Einspeisung nur einzelner Textpassagen in das Netz zur Weiterverarbeitung im Schreibbereich

<sup>522</sup> möglicherweise bis zu einem schon wieder unwirtschaftlichen Grad

<sup>523</sup> Der "Schreibbereich" ist im Gefolge dessen allerdings reduziert worden, so daß für den Fall eines Wechsels des Arbeitsstils in der Richterschaft wohl keine ausreichenden Kapazitäten mehr vorgehalten sind.

<sup>524</sup> Das ist auch das Ergebnis einer Mitarbeiterbefragung

<sup>525</sup> Jüngstes Beispiel hierfür sind die auf den Markt drängenden Spracherkennungssysteme, die im Gericht namentlich die Arbeitsverteilung zwischen Schreibbereich und Richtern betreffen. Ein Impuls geht hier

## 2. Kostenbewußtsein

Es ist ein legitimes Anliegen der Gerichtsverwaltung, die Verschwendung von Mitteln, d.h. die sachlich nicht zu rechtfertigende Kostenverursachung, zu verhindern. Dieses Ziel dürfte von allen Richtern geteilt werden; insoweit kann jedoch vermutet werden, daß es häufig an der Kenntnis der durch richterliche Entscheidungen ausgelösten Kosten fehlt. Hier kann und sollte Kostenbewußtsein geschaffen werden. Das Mittel dazu ist Kostentransparenz.

Der anzustrebende Grad - und davon abgeleitet das Mittel - der Kostentransparenz hat sich an diesem Zweck zu orientieren: für ein Kostenbewußtsein des disponierenden Richters reicht die Information über ungefähre Werte aus, denn er braucht z.B. keinen Kostendeckungsgrad zu errechnen, sondern muß nur in der konkreten Situation erkennen, ob die eine Verfahrensalternative, die die vorrangigen rechtlichen Ansforderungen genauso gut erfüllt, wie die andere (z.B. bei Zustellungsformen), spürbar teurer ist.

Für diesen Zweck reichen Übersichten über Durchschnittskosten (**Transparenzlisten**)

(z.B. bzgl. Kosten der Arbeitsstunde bei: Richter / Rechtspfleger / Geschäftsstelle / Schreibbereich / Dolmetscher / Gutachter; Sachkosten: Druck- / Vordruck- / Kopierkosten je Blatt, Zustellkosten)

sowie die Information über Arbeitsabläufe (ungefährer Zeitaufwand) im nicht-richterlichen Bereich aus. Dabei würde es sich auch um richterrechtlich unbedenkliche Informationsangebote handeln, da kein Bezug zu in konkreten Einzelfällen angefallenen Kosten hergestellt wird und der Informationscharakter unzweifelhaft ist.

## 3. Dezentralisierung

Dezentralisierung ist ebenfalls nicht von dem NSM abhängig. Das ist durch die tagtägliche Praxis für die eingeführte dezentrale Mittelverwaltung bewiesen. Begleitend ist insoweit ein reines Finanzcontrolling ausreichend.

In welchen Teilbereichen der Gerichtsverwaltung eine weitere Dezentralisierung sinnvoll wäre, kann hier nicht geklärt werden.

---

insbesondere dahin, Sitzungsprotokolle aufgrund des Richterdictats in das Spracherkennungssystem unmittelbar nach Ende der Sitzung auszufertigen, um sie sogleich den Beteiligten aushändigen zu können. Hier wird sorgfältig zu prüfen sein, inwieweit dadurch der Richter in aufwendige Bildschirmarbeiten zwecks Korrekturen gezwungen wird. Ein weiteres Beispiel für Organisationsimpulse aus der EDV-Branche ist der "Net-PC", d.h. ein weitestgehend von der im Netz vorgehaltenen Software abhängiger Computer, der wieder dem früheren "Terminal" ähnelt.

Für eine Dezentralisierung spricht die Sachnähe des Bearbeiters zum Fall. Das gilt wiederum nicht für die Situation, in der diese Sachnähe mangels Sachverstands oder technischer Ausrüstung nicht sinnvoll eingesetzt werden kann, z.B. weil das erforderliche hochspezialisierte Fachwissen nicht vorhanden ist und aufwendig für diesen Fall erworben werden müßte. Hier ist nach den "economies of scale"<sup>526</sup> eine zentralisierte Bearbeitung vorzugswürdig<sup>527</sup>.

#### 4. Effizienter Richtereinsatz

Vorübergehende Fehlentwicklungen bei den Anforderungen an die Richterschaft im Hause (Übertragung der Pflege von Loseblattwerken, des Aktentransports, von Textkorrekturen) lenken den Blick zurück auf die Frage nach der Effizienz des Einsatzes richterlicher Arbeitskraft.

Hier ist der Rechtsprechungsauftrag der Richter laufend ins Bewußtsein zu rufen; diesen Auftrag - und nicht die verschiedensten Ausprägungen von Verwaltungstätigkeiten - optimal auszufüllen, muß ihr Ziel sein; dieses Ziel zu unterstützen, muß Aufgabe der Gerichtsverwaltung sein. Dabei sollte besonderes und gesteigertes Augenmerk auf den Informations- und Weiterbildungsbedarf gerichtet werden. Seinen Grund hat dieser Bedarf im wesentlichen darin, daß das Verwaltungsgericht wegen der großen Bandbreite seiner Zuständigkeit besonders von der Regelungs- und Änderungsfreudigkeit des Gesetzgebers betroffen ist und aufgrund der zahlreichen Verfahren mit Auslandsbezug (Ausländer- und Asylrecht) besonders auf nicht alltäglich zugängliche Informationen angewiesen ist<sup>528</sup>.

##### a) Informationsmanagement

Gerade weil derzeit innergerichtlich ein relativ geringer Grad der Spezialisierung auf die Vielfalt der möglichen Rechtsgebiete trifft, muß der Informationsaustausch zwischen den Spruchkörpern verbessert werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist die eigene Datenbank der Hamburger Verwaltungsgerichte, VERIS. Damit wird freilich nur die Information über (ausgewählte) getroffene Entscheidungen eröffnet; Kenntnis von in anderen Kammern anhängigen Verfahren gleichen oder ähnlichen Streitgegenstandes zu erhalten ist demgegenüber von Zufällen abhängig. Hier dürfte eine EDV-gestützte Lösung - etwa unter Ausbau der Datenerfassung bei der Registrie-

---

<sup>526</sup> d.h. der Erkenntnis, daß die anteiligen Fixkosten immer höher werden, auf je weniger Geschäftsfälle sie verteilt werden können

<sup>527</sup> So wäre beispielsweise die Bearbeitung von Beihilfe- und Versorgungsansprüchen in der Dienststelle offensichtlich ineffizient.

<sup>528</sup> Deshalb ist im übrigen die Bibliothek und hier insbesondere die Asylrechtsdokumentation für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht Luxus, der zu pseudowissenschaftlichen Eskapaden verleitet, sondern elementares Produktionsmittel.

rung - möglich sein. Auch im übrigen ist die fachliche Kommunikation im Gericht für einen effizienteren Arbeitseinsatz förderlich<sup>529</sup>, derzeit aber wiederum häufig von Zufälligkeiten abhängig. Schließlich ist es unbedingt diskussionswürdig, ob es vertretbar ist, die Fortbildung im Hause - eben abgesehen von den Angeboten der Richterakademie, die nur einzelnen und mit dem Aufwand längerer Ortsabwesenheit zugänglich sind - der ehrenamtlichen Arbeit der Mitglieder des Vorstands der Verwaltungsrichtervereinigung zu überlassen oder ob diese nicht auch Sache der Gerichtsverwaltung ist.

## b) Spezialisierung

Schließlich muß erneut das Reizthema Einrichtung von Spezialspruchkörpern für ein oder wenige Rechtsgebiete als Mittel zur Effizienzsteigerung des Verwaltungsgerichts genannt werden. Noch vor nicht allzulanger Zeit von einer Mehrheit der richterlichen Mitglieder des Hauses als motivationstötend bekämpft, könnte sie doch einen erheblichen Beitrag zum schonenden Umgang mit der knappen Ressource Personal leisten, zumal es sich um ein "Rationalisierungsprogramm" handelt, dessen rechtliche Unbedenklichkeit im Unterschied zu den Elementen des NSM keinem Zweifel unterliegt.

Es entspricht allgemeiner Auffassung, daß die inhaltliche Ausgestaltung des Geschäftsverteilungsplanes, d.h. auch die Bildung von Spezialspruchkörpern, im Rahmen der Regelungen des § 21 e GVG grundsätzlich dem freien Ermessen des Präsidiums unterfällt, wobei "unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebotes gegenüber den von den Anordnungen betroffenen Richtern vor allem auf die möglichst optimale Erledigung des Geschäftsanfalls Bedacht zu nehmen ist"<sup>530</sup>. Dies bedeutet in erster Linie, daß die Geschäftsverteilung dafür Sorge zu tragen hat, daß jede Streitsache so gut wie möglich, so schnell wie möglich und gleichzeitig unter größtmöglicher Schonung personeller und sachlicher Ressourcen zu erledigen ist, damit es bei hoher Entscheidungsqualität keine Rückstände gibt.

Im Rahmen seiner Entscheidung hat daher das Präsidium von dem vorgegebenen Personalbestand ausgehend nicht nur eine gerechte Verteilung nach Anzahl und Gewicht der zu bearbeitenden Sachen vorzunehmen, sondern Auffassung etwa auch auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit einzelner Kolleginnen oder Kollegen Rücksicht zu nehmen<sup>531</sup>. Ebenso wird das Präsidium eine hohe Belastbarkeit oder eine besondere Qualifikation bei seinen Entscheidungen berücksichtigen können.

---

<sup>529</sup> Ein jeder kennt die Erfahrung, daß ein kurzes Gespräch mit einem eingearbeiteten Kollegen viele Stunden Bibliotheksrecherche ersparen kann.

<sup>530</sup> Kissel, GVG, § 21e, Rdnr. 74, vgl. auch Rasehorn, der Geschäftsverteilungsplan als Organisationsinstrument, ZRP 1972, 181 ff.

<sup>531</sup> So vom Bundesverwaltungsgericht namentlich für die verminderte Arbeitskraft eines Schwerbehinderten entschieden

Der Gesetzgeber sieht dies offenbar genauso, denn er macht in diesem Bereich teilweise Vorgaben oder erteilt gar Anweisungen an das Präsidium, die in eben diese Richtung zielen.

In diesem Zusammenhang ist die sogenannte gesetzliche Geschäftsverteilung zu nennen: Bestimmte Fragen, die an sich zur inhaltlichen Gestaltung der Geschäftsverteilung gehören sind gesetzlich geregelt. Hierzu werden etwa die Zuweisung bestimmter Aufgaben zu Spezialabteilungen oder Spezialspruchkörpern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gerechnet, wie zu den Familiengerichten und Senaten (§§ 23b, 119 Abs. 2 GVG), zu den Abteilungen, Kammern und Senaten für Bußgeldsachen (§ 46 Abs. 7 OWiG), zu den Kammern und Senaten für Baulandsachen (§§ 220, 229 BauGB) und dergleichen mehr.

In diesem Zusammenhang zu nennen sind ebenfalls die gesetzlichen Sollvorschriften, namentlich § 188 VwGO, wonach die Sachgebiete der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Kriegsofopferfürsorge, der Schwerbehindertenfürsorge sowie der Ausbildungsförderung in einer Kammer oder einem Senat zusammengefaßt werden sollen, und § 83 Abs. 1 AsylVfG, wonach Streitigkeiten nach dem Asylverfahrensgesetz in besonderen Spruchkörpern zusammengefaßt werden sollen.

Diese Vorschriften binden indes nach herrschender Auffassung anders als die sogenannte gesetzliche Geschäftsverteilung das Präsidium nicht unmittelbar, sie beeinflussen vielmehr seinen Entscheidungsspielraum in der Art, daß es nur aus wichtigen sachlichen Gründen von ihnen abweichen darf.

Allen diesen gesetzlichen Regelungen ist die Erwartung des Gesetzgebers gemein, daß von den spezialisierten Richterinnen und Richtern eine besondere Sachkunde erwartet werden kann und sie zudem ihre Spezialkenntnisse weitaus effektiver einsetzen werden, als die umfassend zuständigen Kolleginnen und Kollegen<sup>532</sup>. Diese Erkenntnis liegt offenbar auch der amtlichen Begründung zu § 83 Abs. 1 AsylVfG zugrunde, wenn dort als übergeordnetes Ziel der Asylrechtsänderung die Beschleunigung der Asylverfahren genannt wird. Aber auch schon in der etliche Jahre alten Begründung für die Schaffung der Familiengerichte als gesetzlich eingerichtete Spruchkörper lassen sich hierfür Hinweise finden.

Daß diese gesetzgeberische Erwartung begründet ist, liegt nahe. Ein eingearbeiteter Spruchkörper dürfte weitaus effektiver, d.h. bei mindestens gleicher Prozeß- und Ergebnisqualität, schneller zu arbeiten in der Lage sein, als einer, der ein Sachgebiet nur gelegentlich streift. Diese Vermutung wird gestützt durch den Umstand, daß wohl alle Verwaltungsgerichte vergleichbarer Größe im Bundesgebiet mittlerweile voll spezialisiert sind. Zunehmende Einzelrichtertätigkeit und damit ein Zurücktreten des "innerkammeralen Diskurses", des institutionalisierten Gedankenaustausches mit den Angehörigen des Spruch-

---

<sup>532</sup> ebenso Rasehorn a.a.O.

körpers bei gleichzeitigem Personalabbau und damit langfristig ansteigendem Erledigungsdruck lassen eine Schaffung weiterer Spezialspruchkörper zusätzlich angezeigt erscheinen.

Allerdings ließe sich gegen eine weitere Spezialisierung anführen, daß die Motivation der Richterinnen und Richter durch die Beschäftigung mit immer der gleichen Materie beeinträchtigt werden und damit - letztlich - der zunächst erzielte Gewinn an Effizienz aufgehoben werden könnte. Auch könnte mit weitgehender Spezialisierung die Möglichkeit, im Bereich des Verwaltungsrechts vielseitig ausgebildete und damit universell einsetzbare Richterinnen und Richter vorzuhalten, eingeschränkt werden. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist schließlich, daß eine Kammer, die ein Spezialgebiet über einen längeren Zeitraum bearbeitet, größere Beharrungskräfte beim Festhalten an einmal gefundenen Standpunkten und eingeübten Verfahrensweisen entwickeln könnte. Derartigen Tendenzen müßte durch einen turnusmäßigen personellen Wechsel in den Spruchkörpern (bei Richtern auf Probe nach einem Jahr, bei Richtern auf Lebenszeit etwa im Abstand von vier Jahren) sowie der Befassung von wenigstens zwei Kammern mit dem Spezialgebiet begegnet werden.

## **II. Gesetzesänderungen**

De lege ferenda eröffnen sich verschiedenste Ansätze zur Verbesserung der Effizienz und der Flexibilität der Gerichte; bei näherem Hinsehen sind sie freilich häufig wenig originell und längst in langanhaltenden Diskussionen erörtert worden - und gescheitert. Deshalb soll hier nur auf einige wenige, z.T. wieder aktuelle Möglichkeiten erinnert werden.

### **1. Verfahrensvereinfachungen**

#### a) Mißbrauchsgebühr

Ein in der Praxis insbesondere der gerichtskostenfreien Verfahren beim Verwaltungsgericht (vor allem bei Sozialhilfe- und Asylverfahren) vielfach geäußerter Wunsch der Richterschaft ist der nach einer Mißbrauchsgebühr ähnlich derjenigen nach § 34 Abs. 2 BVerfGG.

Hiermit könnte in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Verfahren jedenfalls versucht werden, dem von keinem nachvollziehbaren Rechtsschutzbegehrt mehr zu rechtfertigenden Verfahrensverhalten namentlich von Naturparteien dadurch eine Grenze zu setzen, daß die Anregung zur Rücknahme der Klage mit einem Druckmittel unterstrichen werden könnte. Die Beitreibung wäre jedenfalls in Sozialhilfeverfahren bei laufender Hilfe zum Lebensunterhalt durchaus möglich, da es vertretbar erscheint, hier auf die Differenz zwischen dem Regelsatz und dem Unerläßlichen zuzugreifen.

## b) Besetzungsmöglichkeiten

Erhebliche Beschleunigung sowie Verbesserung von Transparenz, Gesetzestreue und Effizienz des gerichtlichen Verfahrenshandelns verspricht eine Flexibilisierung der Besetzung des Gerichts.

Wichtigstes Beispiel für einen Mißstand ist insoweit das Eilverfahren mit Sachaufklärungsbedarf. Hier würde der formal angezeigte Weg über eine mündliche Verhandlung und förmliche Beweisaufnahme eine volle Kammerbesetzung mit ehrenamtlichen Richtern erfordern. Dies ist ein Organisationsaufwand, der regelmäßig gescheut wird; wenn dennoch Sachaufklärung unumgänglich erscheint, wird der Verfahrensschritt zumeist (unzutreffend) als Erörterungstermin deklariert.

Eine Lösung für diese wie auch für andere Fälle, in denen die Entscheidung lediglich durch einen Einzelrichter nicht angemessen wäre, dürfte in einer verschlankten Kammerbesetzung nur mit Berufsrichtern zu suchen sein.

## 2. Gerichtskosten

Auch unter Berücksichtigung der zutreffenden Hinweise von Schäfer "Es wäre verfehlt, in der Kostendeckung der Justiz ein erstrebenswertes Ziel zu sehen."<sup>533</sup>

bzw. des Bundesverfassungsgerichts, daß nämlich gerade das Gerichtskostenrecht eine soziale Komponente hat und keine Zugangsschranken zum gerichtlichen Rechtsschutz errichten sollte<sup>534</sup>, dürften auch auf der Einnahmenseite Verbesserungen möglich sein.

Gerade die sogenannten Abschleppfälle werfen die Frage nach einem Mindeststreitwert auf<sup>535</sup>.

In diesen Fällen ist derzeit nach § 13 Abs. 2 GKG ein Streitwert von häufig weniger als 200,- DM anzusetzen, obwohl z.T. ein aufwendiges Verfahren mit der Vernehmung mehrerer Zeugen für das Gericht unvermeidlich bleibt, obwohl sich vermutlich die überwiegende Zahl der Kläger nur wegen ihrer Rechtsschutzversicherung überhaupt zur Klage entschließt und obwohl der gesetzliche Auffangstreitwert nach § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG weit höher, nämlich auf 8.000,- festgesetzt ist.

Auch dieser gesetzliche Auffangstreitwert könnte differenziert - d.h. auch teilweise erhöht - werden, da er in der Praxis ein zu weites Spektrum von Interessenlagen abzudecken hat.

---

<sup>533</sup> a.a.O. (Fn. 2), S. 464

<sup>534</sup> vgl. Beschl. v. 12. 2. 1992, NJW 1992, 1673 - zumal es im Verwaltungsrechtsstreit keinen Kostenvorschuß gibt, kann es sich dabei nur um das Verbot eines zu großen Kostenrisikos im Unterliegensfalle handeln. Ergänzend angemerkt sei dazu, daß in Hamburg eine solche Schranke derzeit von mehreren Behörden dadurch errichtet wird, daß sie sich von Rechtsanwälten vertreten lassen - obwohl sie selbst über gut ausgestattete und mit den Fällen wohlvertraute Rechtsabteilungen verfügen, die zudem den Rechtsanwälten noch zuarbeiten.

<sup>535</sup> Dabei würde der soziale Aspekt im wesentlichen durch die Regelungen zur Gerichtskostenfreiheit gewahrt.

Obwohl die Norm voraussetzt, daß der Sach- und Streitstand keinen im Sinne von Satz 1 der Vorschrift genügenden Anhaltspunkt für die Bedeutung der Sache für den Kläger bietet, kann in aller Regel ein wenn auch weiter Zusammenhang zu einem materiellen Interesse hergestellt werden - welcher indes nach der teilweise strengen Rechtsprechung<sup>536</sup> für eine Festsetzung nach § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG nicht ausreichen würde.

### 3. Öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit

Erneut angeschoben durch den Abschlußbericht der Sachverständigenkommission "Schlanker Staat"<sup>537</sup> ist die in den 80er Jahren gescheiterte Diskussion um die Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, d.h. von Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit. Eine solche einheitliche Gerichtsbarkeit würde dem Dienstherrn breitere Personalverwendungsmöglichkeiten eröffnen; die gemeinsame öffentlich-rechtliche Grundlage (trotz der Unterschiede namentlich von VwVfG, SGB X sowie AO) sowie die Überschneidungen im Tatsächlichen (jedenfalls zwischen der Sozial- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit) rechtfertigen jedenfalls eine nähere Prüfung<sup>538</sup>.

### 4. Budgetantragsrecht

Schließlich kann auch eine weitere, schon in der Frühzeit der Bundesrepublik zu den Akten gelegte<sup>539</sup> und jüngst wieder aufgegriffene<sup>540</sup> Idee hier nicht näher geprüft werden, obgleich der Ansatzpunkt, die Stärkung der Autonomie der Gerichte, zunächst interessant erscheint. Das eigene Budgetantragsrecht der Gerichte im Parlament ist an sich der Unabhängigkeit der Gerichte und ihrer Position im gewaltenteiligen Staat angemessen.

Es ist aber zu vermuten, daß hierdurch für die Gerichte in der Praxis auf absehbare Zeit nur unvermeidbare Nachteile entstünden<sup>541</sup>. Mit ihren Budgetanmeldungen würden die Gerichte nämlich immer auf einen zum Sparen entschlossenen Haushaltsgesetzgeber treffen. Während der Senat dem Parlament immerhin mit einem geschlossenen Konzept, das Ausgaben und Einnahmen (formell) zur Deckung bringt, gegenübertritt und auf einen Know-how-Vorsprung

---

<sup>536</sup> vgl. Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Beschl. v. 21. 8. 1996, OVG Bf III 19/96

<sup>537</sup> vgl. hierzu wie auch zu Reaktionen BDVR-Mitteilungen 4/98

<sup>538</sup> Solange freilich die Unterschiede durch eine unterschiedliche Ressortierung der Gerichte (Hamburg: Sozialgerichte bei der BAGS) noch auf Seiten der Exekutive vertieft werden, dürften von dort überzeugende Gesetzgebungsimpulse nicht zu erwarten sein.

<sup>539</sup> vgl. Verhandlungen des 40. Deutschen Juristentages, 1953, sowie die Darstellung bei Röhl, a.a.O. (Fn. 19), S. 245

<sup>540</sup> so u.a. durch die Justizsenatorin in ihrer Rede vor der Jahresversammlung des Hamburgischen Richtervereins 1998

<sup>541</sup> so daß auch die sonst anschließende Frage, welche Funktion die Justizbehörde in einem solchen Falle überhaupt noch haben sollte, nicht zu erörtern ist.

der Finanzbehörde gegenüber den Bürgerschaftsabgeordneten setzen kann, stünden die Gerichte allein und als Außenseiter da. Soweit die Bürgerschaft überhaupt Gestaltungsspielraum im Haushalt sieht, will sie diesen politisch nutzen. Der hier ausschlaggebende parteipolitische Rückhalt der Senatoren muß den Präsidenten der unabhängigen Gerichte fehlen; ihnen stünde es auch nicht an, die politische Klaviatur zu spielen.

Es besteht schließlich auch kaum Hoffnung, bei den im Vergleich mit der Justizbehörde der Sache noch fernerer Parlamentariern Verständnis für die sachlichen Notwendigkeiten erwecken zu können. Wenn die Hamburgische Bürgerschaft die (gesetzlichen) Anforderungen an die richterliche Tätigkeit und zugleich das Verhältnis zwischen Exekutive und Rechtsprechung so einschätzt, daß sie es für angezeigt hält, den Senat aufzufordern, die Richter zur Begrenzung der Urteilstextlänge zu bewegen<sup>542</sup>, dann wird es den Gerichten auch nicht gelingen, für ihre so angesehene Tätigkeit Mittel einzuwerben.

### **III. Grundsätzliche Veränderungen**

Triebfeder der geplanten Anwendung des NSM auf die Justiz ist das Mißtrauen gegenüber der Einsatzbereitschaft und Effizienzorientierung der Richterschaft. Vor diesem Hintergrund sind grundsätzlichere Änderungen der Organisation der richterlichen Tätigkeit, die zu einem sparsameren Einsatz der Richterarbeitszeit führen (1.) bzw. den obligatorischen Arbeitseinsatz der Richter sichern (2.), jedenfalls näher zu prüfen.

#### **1. Gerichtssekretär**

Das Vorbild der "Gerichtsschreiber" in der Schweiz, der "Gerichtssekretäre" in Frankreich oder den Niederlanden, der "law clerks" in den USA oder auch der "Wissenschaftlichen Mitarbeiter" an den Obersten Bundesgerichten sowie bei dem Bundesverfassungsgericht regt dazu an zu prüfen, ob nicht bereits auf der Ebene des Eingangserichts Richtern Assistenzkräfte zur Verfügung gestellt werden sollten.

Dann könnte der - relativ hochbezahlte - Richter einige der zahlreichen zeitintensiven Tätigkeiten rund um die Vorbereitung der Fallentscheidung (Routineverfügungen, Materialsammlung zur Rechtslage, Kopien, Zusammenfassung des Beteiligtenvortrags) auf eine juristisch qualifizierte Hilfskraft übertragen. Die Richterarbeitskraft könnte dann effizient eingesetzt, d.h. auf die Verhandlungsführung und die unmittelbare Arbeit an der Entscheidung konzentriert werden. Gerade bei fortschreitender Verbreitung des Einzelrichters erhielte dieser auf diese Weise einen - wenn auch nicht gleichgeordneten - Gesprächspartner, was auch

---

<sup>542</sup> vgl. Bü-Drs. 15/8064 sowie weitere Beispiele bei Hirth, Richterliche Unabhängigkeit im Spannungsfeld, MHR 4/97, S. 7

eine gewisse disziplinierende Wirkung gegenüber allzu freier Rechtsschöpfung hätte.

Das neu zu gestaltende Berufsbild des "Gerichtssekretärs" könnte sich in eine Neuordnung der Juristenausbildung einfügen; ein Einstieg wäre durchaus schon nach dem ersten Staatsexamen denkbar - und bei einer Spezialisierung auf das den jeweiligen Gerichtszweig betreffende Rechtsgebiet im Studium auch sinnvoll.

Aus einer derartigen Tätigkeit könnte dann ein Übergang ermöglicht werden in eine spezielle Richterausbildung und schließlich in den Richterberuf.

Die für die enge Einbeziehung in die richterlichen Dienstgeschäfte wohl erforderliche gesetzliche Grundlage dürfte - jedenfalls für einen Modellversuch - durchsetzbar sein. Berufspolitisch erscheint dieser Ansatz zwar problematisch, weil er so gleich dazu verwendet würde, weitere Richterstellen zu streichen; andererseits fällt es dem Haushaltsgesetzgeber leichter, Geld für Stellen zu bewilligen, bei denen gewiß ist, daß sie nicht auf Dauer besetzt werden.

## 2. Richterarbeitszeit

Wenn das Diktum von dem Richter auf dem Tennisplatz (bzw. am Frühnachmittag im eigenen Garten) in der Reformdiskussion salonfähig ist<sup>543</sup>, so ist das ein weiterer Beleg dafür, mit welchem Vorverständnis die Reform betrieben wird.

Dieses Mißtrauen gegenüber dem Arbeitseinsatz der Richter wird jedoch nur in Ausnahmefällen berechtigt sein.

Dennoch sind bislang die Richter namentlich der Ziviljustiz mit einem zweckentfremdeten Pensenschlüssel<sup>544</sup> im Verein mit dem Beurteilungs- und Beförderungswesen auf ein verfehltes Erledigungsgedenken<sup>545</sup> ausgerichtet worden; dennoch sollen jetzt alle Richter auf den Output orientiert und hierzu mit einem dichtgewebten Netz an Vorgaben, Überwachung und Berichtspflichten überzogen werden.

Dies ist der Hintergrund, vor dem schon Rudolph keinen anderen sinnvollen Ausweg mehr gesehen hat, als die feste Arbeitszeit für Richter:

"Wohlmeinende BGH-Richter denken wohl, wir sollten den Freiraum in Anspruch nehmen, den sie uns Richtern zubilligen: uns mit unserer Arbeit einfach zurückziehen, um uns ihr "in anderer Umgebung und mit freierer Zeiteinteilung um so ungestörter und intensiver widmen zu können" (BGH DRiZ 1991, 61). Die Idylle könnte freilich trügen. Drum sollten wir lieber umgekehrt für feste Dienststunden votieren: Denn nur stringente Arbeitszei-

---

<sup>543</sup> so u.a. verwendet von dem Vertreter der ProVi-Abteilung der Finanzbehörde bei der Podiumsdiskussion im Rahmen der Veranstaltung "1 Jahr Justiz 2000" im Herbst 1997

<sup>544</sup> der obendrein noch überschritten wird

<sup>545</sup> vgl. oben, C. I. 3.

ten hätten, so wie die Dinge nun einmal liegen, für uns eine echte Schutzfunktion!"<sup>546</sup>  
Feste Dienststunden wären in der Tat dazu geeignet, dem wohl populärsten Ressentiment gegen die richterliche Unabhängigkeit<sup>547</sup> den Boden zu entziehen. Materiell würde der richterlichen Unabhängigkeit auf diese Weise im Vergleich zu der drohenden Fremdsteuerung so bedeutend viel weniger Substanz genommen, daß dieser Vorschlag auch berufspolitisch diskutiert zu werden verdient - jedenfalls wenn damit der outputorientierte Controllingansatz<sup>548</sup> abgewehrt werden könnte<sup>549</sup>.

Die Wahl zwischen einer Verschärfung des Mengendrucks und damit der Sinnentleerung richterlicher Arbeit und dem Verzicht auf ein äußeres Moment der Ungebundenheit, durchaus auch Annehmlichkeit, sollte nicht schwer fallen.

## **F. Schlußbemerkung**

"Neues Steuerungsmodell in die Gerichte", so scheint die Zauberformel zu lauten, von der sich die Justizverwaltungen die Lösung ihrer Konsolidierungsprobleme erhoffen. Unabhängigkeit der dritten Gewalt, der Gerichte und richterliche Unabhängigkeit sind die - allesamt verfassungsrechtlich abgesicherten - Postulate, mit denen die Richterschaft hierauf antwortet. Bloße Verteidigung von inhaltlich überholten Standesprivilegien, Beharrungstendenzen einer weitgehend reformunwilligen Richterschaft, rückwärtsgewandte Mäkelei, das ist die Duplik der Justizpolitiker.

Einen Beitrag zur Versachlichung - vor allem zur größeren Sachnähe - der Diskussion zu leisten, den Kolleginnen und Kollegen Material an die Hand zu geben für die nähere Auseinandersetzung mit dem Thema, vor allem für das Verständnis der bereits eingeleiteten Reformschritte, war das Ziel der Arbeitsgruppen bei dem Verwaltungsgericht Hamburg.

Bei der Arbeit haben wir die Erfahrung gemacht, daß die Antwort auf die Frage, ob das Neue Steuerungsmodell auf das Verwaltungsgericht anwendbar sei, entweder sehr schnell und leicht, oder aber nach gründlicher Quellenarbeit und aufwendig zu finden ist, letztlich aber gleich ausfällt: Neue Steuerung am Verwaltungsgericht wäre weder rechtmäßig noch sinnvoll. Dennoch hat die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema einen Ertrag gebracht, da die rechtliche Beurteilung nunmehr wohl auch für

---

<sup>546</sup> a.a.O. (Fn. 75), S. 14

<sup>547</sup> wie auch der Schwierigkeit, richterlichen Arbeitsaufwand sinnfällig darzustellen

<sup>548</sup> wie auch die Fehlanwendung des Pensenschlüssels

<sup>549</sup> Dabei müßte im übrigen feste Arbeitszeit nicht mit Präsenzpflcht gleichgesetzt werden; die Pflicht zum Nachweis von Arbeitszeiten würde ausreichen.

Personen ohne Erfahrung in der richterlichen Aufgabe nachvollziehbar sein dürfte und für uns selbst die Wirkungsweisen des Neuen Steuerungsmodells anschaulicher geworden sind. Von besonderem Interesse sind die Mechanismen der "gesteuerten Selbststeuerung".

Zu den rechtlichen Grenzen ist festzustellen:

Die Anwendung der Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells auf die Gerichte und in den Gerichten würde ein Maß der Abhängigkeit der Rechtsprechung vom Haushaltsgesetzgeber und vor allem auch von den Justizverwaltungen schaffen, welches weit über das Maß der Abhängigkeit hinausgeht, das durch das Budgetrecht des Parlaments und das Tätigwerden der Justizverwaltungen auch gegenwärtig bereits erzeugt wird. Dem steht der Grundsatz der Gewaltenteilung und hier namentlich die besondere Stellung der rechtsprechenden Gewalt entgegen. Dies schließt eine Neue Steuerung der Gerichte insoweit aus, als hiervon deren Funktion als Rechtsprechungsorgane betroffen ist. Jegliche Außensteuerung der Spruchkörper und ihrer organisatorischen Zusammenfassungen, der Gerichte, im Hinblick auf die Rechtsprechungsfunktion widerspricht der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Dritten Gewalt, die von Verfassungs wegen anders zu organisieren und zu führen ist als die öffentliche Verwaltung.

Die Anwendung der Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells zielt darauf ab, den Output der "produzierenden Einheit" nach Art, Umfang und Qualität zu beeinflussen. Dem steht die ausschließliche Bindung der Rechtsprechung an Gesetz und Recht entgegen. Gesetz und Recht sind die nach der Verfassung einzig zulässigen Steuerungsmittel. Nicht der Produkte definierende Budgetgeber, sondern nur der Gesetzgeber, gegebenenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber, darf die Art der und die Anforderungen an die Quantität und die Qualität der richterlichen Arbeit bestimmen.

Der Versuch, die Richterschaft im Rahmen der Budgetierung durch eine knappe Bemessung der Produktkostenpauschalen oder die jährliche Kürzung derselben zu effizienterem Vorgehen anzuhalten, widerspräche zusätzlich der Justizgewährungspflicht des Staates. Die dem absoluten Gewaltmonopol des Staates komplementäre Justizgewährungspflicht erfordert vielmehr die Gewährung effektiven Rechtsschutzes. Hierzu hat der Staat seine Gerichte insbesondere so auszustatten, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Die Richterschaft unterliegt keinem Effizienzgebot dahingehend, daß sie mit vorgegebenen Mitteln soviel wie möglich zu erreichen hat, son-

dern nur dahingehend, daß sie zur vollständigen Erfüllung ihrer Aufgaben nur soviel an Mitteln in Anspruch zu nehmen hat, wie unbedingt erforderlich; "Verschwendung" ist - selbstverständlich - auch ihr nicht gestattet.

Verfassungsrecht verbietet den Abschluß von Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen Führung und den Gerichtsleitungen und erst recht den einzelnen Spruchkörpern. Die Rechtsprechung dient allein dem Recht, sie hat keinen "Auftraggeber" im Sinne des NSM. Ihre Aufgabe wird allein durch den (Verfassungs-) Gesetzgeber definiert.

Das Neue Steuerungsmodell ist als ein auf Exekutivsteuerung angelegtes System schließlich auch mit dem Gebot der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar. Seine Mechanismen haben eine Eingriffsintensität, die weit über diejenige des Instrumentariums der herkömmlichen Dienstaufsicht oder des "Pensenschlüssels" hinausgeht.

Soweit Gerichte andere Aufgaben als Rechtsprechungstätigkeit wahrnehmen, mag das Neue Steuerungsmodell hingegen anwendbar sein. Für das Verwaltungsgericht ist dies wegen § 39 VwGO kaum praktisch; hier dominiert die Rechtsprechungsaufgabe. Wer hier mit Neuer Steuerung Kosten sparen will, muß die Rechtsprechungsfunktion einbeziehen.

Insgesamt ist das Neue Steuerungsmodell für das Verwaltungsgericht, in welcher (reduzierten) Form es auch eingeführt werden sollte, entweder wirksam und deshalb rechtlich unzulässig oder aber unwirksam und rechtlich zulässig, damit aber auch wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen.

Hamburg, im September 1998

Die Verfasser