

Neue Steuerungsinstrumente

– Richter zwischen Ökonomie und Unabhängigkeit ? –

(RiOLG Elmar Herrler)

1. Mobilisierung der Binnenreserven

Der Vorwurf, die Justiz arbeite zu langsam, sei vorsintflutlich organisiert, ärmlich ausgestattet und interessiere sich nicht für die Bedürfnisse der Rechtssuchenden ist so alt wie die Justiz selbst. Zu allen Zeiten hat diese Kritik Reformer auf den Plan gerufen. Unzählige Änderungen im materiellen und im Verfahrensrecht hatten das Ziel, die Justiz bürgerfreundlicher und effektiver zu machen. Die gegenwärtige Diskussion, wie die Justiz moderner, zukunftsfähiger gemacht werden kann, ist also nicht neu.

Neu daran ist aber die ökonomische Dimension mit dem Leitbild des ökonomisierten Rechtsstaates¹. Während die meisten der bisherigen Reformen sich auf die Änderungen des anzuwendenden Rechts beschränkten, ist der Reformansatz des Neuen Steuerungsmodell strukturell anders ausgerichtet. Es geht um die Dingfestmachung und Ausschöpfung der Binnenreserven der Justiz. Die leere Staatskasse und die damit einhergehende Krise der öffentlichen Haushalte zwingt die Politik zum Handeln.

Diesem von den leeren Staatskassen ausgehenden Druck kann und will sich die Justiz nicht entziehen. Niemand hat etwas dagegen, wenn die Justiz organisatorisch und technisch moderner wird.

Mittels des in den 90er Jahren vor allem für den Bereich der Kommunalverwaltung entwickelten Neuen Steuerungsmodell (NSM) wird die Modernisierung der Justiz vorangetrieben. Im Grunde geht es beim NSM darum, betriebswirtschaftliche Organisations- und Führungskonzepte auf die Justiz zu übertragen. Die traditionelle zentralistische Steuerung durch Aufsicht und Geldzuweisungen soll zu einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationskultur umgebaut werden. Das Ziel ist eine moderne, effiziente, kundenfreundliche Justiz, die vor allem schnell und kostengünstig arbeitet.

¹ Pitschas, ZRP, 1998, 96.

2. Elemente des Neuen Steuerungsmodell

Dies soll im wesentlichen durch folgende Elemente² erreicht werden:

- Einführung eines neuen Haushaltswesens mit Kosten-Leistungs-Rechnung, Budgetierung und Controlling;
- Schaffung einer modernen Gerichtsorganisation (Stichwort: Dezentralisierung, Kunden- und Serviceorientierung, Qualitätssicherung, moderne Informations- und Kommunikationstechnik);
- Professionalisierung des Gerichtsmanagements durch Fortentwicklung der vorhandenen Personalentwicklungs- und -führungsinstrumente, verbesserte Kommunikation, Information und Öffentlichkeitsarbeit.

3. Das Neue Haushaltswesen

Einer der Hauptpfeiler des NSM ist das neue Haushaltswesen (NHW).

Das kameralistische Haushaltssystem, mit dem der zur Aufgabenerledigung des Staates erforderliche Finanzbedarf festgestellt und gedeckt wird, leidet an einem Konstruktionsmangel³. Durch die getrennte Einzelveranschlagung der Einnahmen und Ausgaben, die Titelbindung und das Jährlichkeitsprinzip ist der Handlungsspielraum der Behörden erheblich eingeschränkt. Überlegungen zur Einnahmeverbesserung oder zur Ausgabenersparnis machen keinen Sinn. Wenn ein Gericht z.B. den Anwälten für die Pausen zwischen den Sitzungen ein technisch gut ausgerüstetes Büro gegen Entgelt zur Verfügung stellt oder Zustellungskosten mittels Zustellung durch eigene Bedienstete spart, kommen diese Überschüsse nicht dem Gericht zu gute, sondern dem allgemeinen Staatshaushalt.

Ein weiterer Nachteil des kameralistischen Systems ist es, dass die Kosten der Leistungen der Behörden nicht festgestellt werden können. Ein Vergleich mit anderen Behörden ist daher nur sehr eingeschränkt möglich. Auch kann dem Gesetzgeber nicht verdeutlicht werden, welche Kosten er verursacht.

Diese Nachteile vermeidet das neue Haushaltswesen (NHW).

² Kramer, "Modernisierung der Justiz: Das Neue Steuerungsmodell", NJW 2001, 3449.

Klein, Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz, Die Verwaltung, Beiheft 5, („2002) S. 55.

³ Kramer, NJW 2001, 3449

4. Dezentralisierung der Budgetverantwortung

Die Budgetverantwortung wird dezentralisiert und die Handlungskompetenz der unteren Behörden ausgeweitet. Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung liegen in einer Hand liegen. Damit die untere Einheit ihre Aufgaben erfüllen kann, erhält sie ein globales Budget. Die Ersetzung der bisherigen Einzelveranschlagung durch Globaltitel hat den Vorteil, dass innerhalb des Titels der Mitteleinsatz frei gestaltet werden kann. Die Behörden vor Ort können daher entscheiden, ob sie z.B. mehr Putzmittel oder mehr Bücher anschaffen. Durch die Aufhebung des Jährlingsprinzip entfällt die Bindung der Mittel an das Haushaltsjahr. Die im Jahr nicht verbrauchten Geldmittel müssen nicht unbedingt im Dezember ausgegeben werden. Man kann sie ansparen und so größere Anschaffungen tätigen z.B. Kauf neuer EDV-Geräte oder Fachliteratur u.a. Zusätzlich erzielte Einnahmen bleiben der Behörde. Die Einnahmen in dem obigen Beispiel der Vermietung eines Büros an Anwälte kann das Gericht daher z.B. zum Ankauf von Fachliteratur nutzen.

5. Stärkung der Selbstverwaltung

Durch die Dezentralisierung der Mittelverwendung werden die nachgeordneten Behörden gestärkt.

Sie brauchen nicht bei der vorgesetzten Behörde nachfragen, ob sie ihre Vorstellungen verwirklichen können und ob hierfür Geld bereit gestellt wird. Sie können selbständig kreative Ideen entwickeln. Ein erwirtschafteter Überschuss verbleibt ihnen.

Aber Vorsicht: Das NSM lebt vom ökonomischen Prinzip, d.h. es müssen Kosten eingespart werden. Dementsprechend wurden bei der Einführung der Budgetierung in der bayerischen Staatsverwaltung die zugewiesenen Mittel um eine sogenannte Effizienzdividende von 2% gekürzt. Der BFH konnte die vorgegebene Effizienzrendite von 1,3% im Personalhaushalt nur dadurch erreichen, dass vier bereits gewählte Richter erst drei Monate nach Freiwerden der von ihnen zu besetzenden Stellen angefordert wurden⁴.

Präsidenten in Hessen wollen kein zusätzliches Personal mehr. Sie wehren es ab, um ihr Budget nicht zu gefährden⁵. Zweifel daran, ob die Budgetierung die

⁴ Voss, DRiZ 1998, 379, 389

⁵ Frankfurter Rundschau vom 27.9.2003.

Autonomie und die Selbststeuerung der Behörden tatsächlich fördert, sind daher angebracht. Angesichts des Sparzwanges der öffentlichen Hand, der auch den Justizhaushalt nicht verschont, hat man eher den Eindruck, das Neue Haushaltswesen soll die Einsparungen vernebeln⁶.

6. Kontraktmanagement – Führen mit Zielen

Gesteuert werden die durch die Dezentralisierung im weiten Umfang eigenständig wirtschaftenden Behörden über ein sogenanntes Kontraktmanagement, d.h. mit den Erbringern der Leistung (Justiz, Gericht, gegebenenfalls Richter o.ä.) wird das Erreichen eines bestimmten Zieles z.B. eine bestimmte Anzahl von Erledigungen vereinbart. Diese Leistung ist dann verbindlich zu erbringen. Gleichzeitig wird nur soviel Geld zur Verfügung gestellt, wie zur Produktion der vereinbarten Leistung nötig ist⁷.

Der Weg, wie dieses Ziel erreicht werden kann, bleibt dem Leistungserbringer überlassen.

Durch das Prinzip des "Führens mit Zielen" entfällt das Eingreifen der übergeordneten Instanz in die Durchführungskompetenz der ausführenden Behörde. Dies hat zur Folge: der Entscheider, dem die Verantwortung zur Erfüllung einer Aufgabe übertragen ist, hat gleichzeitig die Kompetenz zur Gestaltung der Aufgabenerledigung. Neben der Fachverantwortung hat er auch die Ressourcenverantwortung, d.h. er entscheidet über den zur Aufgabenerledigung erforderlichen Mitteleinsatz.

Bis auf die Ressourcenverantwortung ist das AKV-Prinzip für den Richter nichts neues. Er hat die ihm gesetzlich zugewiesene Aufgabe zu erledigen, z.B. Entscheidung eines Rechtsstreits. Zur Streitentscheidung ist er nicht nur kompetent, er muss sie auch fachlich und persönlich verantworten. Nicht zu kümmern, braucht er sich um die für die Streitentscheidung nötigen Geldmittel. Hierfür ist die Justizverwaltung zuständig. Nach der Intension des AKV-Prinzip soll ihm auch diese Verantwortung zuwachsen.

⁶ Kramer, Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter, ZZP 114, (2001), 267, 295.

⁷ Schütz/Schulze-Fielitz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S. 9, 16.

7. Das Produkt

Voraussetzung der neuen Führungskultur ist, dass man genau definiert, welche Leistungen - in der Sprache des NSM: - Produkte - zu erbringen sind und was deren Herstellung kostet. Damit rückt der Begriff des Produktes in das Zentrum aller Überlegungen. Das Produkt ist das Herzstück der Zielvorgabe zwischen der übergeordneten und der nachgeordneten Einheit, es ist die Grundlage für die Budgetzuweisung und des anschließenden Controllings sowie des Benchmarkings⁸.

Ohne angemessene Produktbeschreibung gleicht das NSM einem Schiff auf hoher See ohne Kompass. Die Eignung des NSM für die Justiz hängt entscheidend davon ab, ob das Produkt der Justiz sinnvoll definiert werden kann⁹. Das Produkt ist die Voraussetzung eines der wesentlichen Ziele des NSM: der output- und ergebnisorientierte Steuerung mittels eines geänderten Budgetansatzes.

Die Budgetaufstellung erfolgt derzeit im wesentlichen durch Fortschreibung des Vorjahresbudgets. Mit diesen Mitteln müssen die Behörden im Rahmen des Haushaltsvollzuges auskommen. Dies nennt man die Inputorientierung, da die Steuerung des Haushaltsgesetzgebers nur global durch die Mittelzuweisung erfolgt. Wie viel an Leistung = Output für die zugewiesenen Mittel erbracht wird, spielt dabei nicht die entscheidende Rolle. Maßgeblich ist, dass die zugewiesenen Mittel den vorgegebenen Budgetrahmen nicht überschreiten.

Outputorientierte Steuerung heißt demgegenüber: für die zugewiesenen Mittel wird eine vorher dafür festgelegte Leistung erwartet. Voraussetzung dieser Steuerung ist, dass man die genauen Kosten der Leistung, sprich Produkte, kennt. Denn nur, wenn die Kosten des zu erstellenden Produktes bekannt sind, kann beurteilt werden, welche Mittel benötigt werden, um die geforderte Leistung zu erbringen.

Um die klare Definition des Produktes kommt man im NSM nicht herum. Was aber ist das Produkt der Justiz. Nach verbreiteter Meinung ist dies der Verfah-

⁸ Vosskuhle, Das Produkt der Justiz, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S. 35, 37).

⁹ Vosskuhle a.a.O.

rensabschluss nach ordnungsgemäßer Verfahrensdurchführung¹⁰. Mangels aussagekräftiger Indikatoren für Qualitätsziele beschränkt man sich auf eine rein quantitative Betrachtungsweise, die sich im wesentlichen an Eingängen, Erledigungen und Dauer der Verfahren orientiert.

8. Die Kosten des Produktes

Nach der Festlegung des Produkts als Verfahreseinheit, müssen in einem weiteren Schritt die Kosten des Produkts ermittelt werden. Dies erfolgt mittels der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Deren Pilotierung in der gesamten bayerischen Staatsverwaltung hat der Ministerrat am 28.04.1998 beschlossen. Vereinfacht ausgedrückt: Die Kosten- und Leistungsrechnung soll Erkenntnisse darüber liefern, welche Kosten (Kostenarten), wo (Kostenstellen) und wofür (Kostenträger) angefallen sind. Durch die Verknüpfung mit der Leistungsmenge, die aus der Statistik entnommen wird, können die Kosten der einzelnen Verfahreseinheiten berechnet werden. Dazu ist eine Zeiterfassung nötig. Nur so kann man die Personalkosten den einzelnen Produkten zuordnen. Deshalb muss z.B. der Richter angeben, welchen prozentualen Anteil seines Gesamtarbeitsaufwandes er für die von ihm bearbeiteten Verfahren gebraucht hat¹¹.

Erst wenn man die Kosten der einzelnen Verfahren kennt, wird eine Zielvereinbarung, d.h. eine Vereinbarung, wonach der Leistungserbringer für die ihm zugewiesenen Mittel x eine bestimmte Anzahl von Fällen zu erledigen hat, möglich.

9. Controlling

Die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung sind auch wesentlich für das sogenannte Controlling. Dies hat nur eingeschränkt etwas mit Kontrolle der Mitarbeiter zu tun. Hauptzweck des Controllings ist es, möglichst früh herauszufinden, ob das vereinbarte Ziel erreicht werden kann.

Der Controller soll die Ursachen etwaiger Zielverfehlung beim Leistungserbringer erkennen und Vorschläge machen, wie das Ziel noch erreicht werden kann. Praktisch führt das Controlling zu einer laufenden Kosten- und Erfolgskontrolle. Das sogenannte operative Controlling eines Spruchkörpers könnte

¹⁰ Vosskuhle, a.a.O. S. 46 m.w.N.; Kramer, Das Neue Steuerungsmodell und die Unabhängigkeit der Richter, ZFP 114, (2001), 267,293

¹¹ Kramer, ZFP 114, S. 294

sich wie folgt darstellen¹²: zunächst werden mittels EDV die Ist-Daten ermittelt z.B. Erledigungen, Art der Erledigungen, Verfahrensgestaltung der erledigten Verfahren (mündliche Verhandlung, Beweisaufnahme, Sachverständige u.a.) usw. Diese Daten werden dann mit den Soll-Daten verglichen. Bei einer Abweichung der Ist-Daten von den Soll-Daten wird eine sogenannte Abweichungsanalyse erstellt. Aufgrund dieser Analyse werden dann Steuerungsmaßnahmen der Leitungseinheit ergriffen z.B.

- informelle Steuerung: z.B. Eigensteuerung durch vergleichenden Wettbewerb, Nichtbeförderung von statistikresistenten Bewerbern;
- aktive Steuerung: z.B. Hinweise, Schulungen, und Besprechungen;
- direkte Eingriffe: z.B. schlechtere Zuteilung von Arbeitsmittel, Ausweiten der Berichtspflichten, dienstaufsichtliche Maßnahmen wie Vorhalt oder Ermahnung.

10. Benchmarking

Durch die mit dem NHW gewonnene Transparenz der Leistungen, können diese auch verglichen werden (Benchmarking). Durch einen systematischen Behördenvergleich glaubt man Optimierungspotenziale entdecken zu können. Zudem soll durch das Benchmarking, d.h. durch das „Lernen vom Besten“ (Best Practice) ein dauerhafter Lernprozess in Gang gesetzt werden. Das Ziel des Vergleichens ist es, Abweichungen zwischen vergleichbaren Größen zu ermitteln und daraus Erkenntnisse für mögliche Verbesserungen abzuleiten.

11. Fehlsteuerung

Gegen die Zielrichtung des NSM ist nichts einzuwenden. Die Schaffung einer flexiblen, effektiv und qualitativ hochwertig arbeitenden Justiz ist auch das Anliegen der Richter. Richter sind keine Modernisierungsverweigerer, wie von manchen unterstellt wird. Wie innovationsfähig die Richterschaft ist, hat sie beim Aufbau einer Gerichtskultur in den neuen Bundesländern bewiesen.

Was stört dann aber viele Richter an dem NSM und lässt die Überlegungen nach einer Autonomie der Justiz wieder laut werden.

Da ist zum einen die einseitige ökonomische Ausrichtung des NSM. Fast alles dreht sich um die Frage: wie können Kosten gespart werden. Nicht dass Richter das Gebot der sparsamen Mittelverwendung ablehnen würden. Diese Ver-

¹² Kramer, ZZP 114, S. 296.

pflichtung ergibt sich in Bayern aus Art. 7 Abs. 1 S. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung, der auch die Gerichte zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet.

Das Neue Steuerungsmodell bedroht auch die richterliche Unabhängigkeit, ein zentrales Element des Rechtsstaates. Dabei geht es nicht darum, dass die Rechtsprechung gesteuert werden soll. Diese Steuerung ist in Art. 20 III GG angelegt, der die Rechtsprechung an Gesetz und Recht bindet.

Um diese konstitutionelle Steuerung der Rechtsprechung geht es dem NSM auch nicht. Unbehagen löst die einseitige ökonomische Steuerung aus. Man befürchtet, dass der Richter damit indirekt veranlasst wird, seine Entscheidung nicht nur an Gesetz und Recht auszurichten, sondern auch an den Kosten.

Diese Fehlsteuerung liegt in der Logik des NSM, die auch an die Bildung von Budgets für Richter denken lässt. Der Richter könnte bei seiner Entscheidung sein bzw. das Budget des Gerichts mehr im Auge haben als das Gesetz. Denn bei Budgetüberschreitungen sähe er sich Rechtfertigungszwängen ausgesetzt¹³.

12. Justiz als Kostenlast

Die Justiz nur als Kostenlast zu sehen, stört wohl nicht nur den, der sich um eine rechtstaatliche Justiz sorgt. Dabei gerät ihr gesetzlicher Auftrag in den Hintergrund. Eine operable Steuerung der richterlichen Entscheidung durch Mittelzuweisung hat mit einer unabhängigen Rechtsprechung nichts mehr zu tun¹⁴. Die richterliche Verfahrenserledigung wird zum Produkt und damit zum Steuerungsgegenstand gemacht. Das Erledigungsverhalten soll in einer Vereinbarung verbindlich gemacht werden.

Entsprechend betriebswirtschaftlichem Verständnis werden die Gerichte als Betriebe angesehen, die Produkte erstellen. Den Produkten werden dann im Rahmen einer Kosten-Leistungs-Rechnung genaue Herstellungskosten zugewiesen. Abgesehen von dem etwas befremdlichen Begriff Produkt für das Er-

¹³ Positionspapier des DRB zum Neuen Steuerungsmodell, DRiZ 1999, 457, 460.

¹⁴ Schütz/Schulze-Fielitz, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S. 9, 16.

gebnis der richterlicher Arbeit stört hier besonders, dass aus Praktikabilitätsgründen als Justizprodukt die Verfahrenserledigung angesehen wird (operatives Produktverständnis). Außen vor bleibt die Wirkung der richterlichen Arbeit für den Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit (wirkungsorientiertes Produktverständnis)¹⁵. Ob die Verfahrensbeteiligten mit der Art und Weise der Verfahrensdurchführung zufrieden sind, ob die Entscheidung den Konflikt bereinigt oder die Begründung zur Rechtssicherheit oder zur Rechtsfortbildung beiträgt, interessiert nicht.

13. Erledigung pro Zeit

Die Güte des Justizsystems ausschließlich an dem ökonomischen Parameter: Erledigung pro Zeit festzulegen, führt zwangsläufig zu einer anderen Gerichtskultur. Wenn die rechtlichen Regeln bloß noch Kosten sind, ist es systemimmanent, nach Wegen zu suchen, diese Kosten zu eliminieren. Ein gerichtliches Verfahren, das sich z.B. die Kosten des rechtlichen Gehörs (Art. 103 I GG) spart, ist billig, hat aber sicher nichts mehr mit Rechtsprechung zu tun.

14. Kosten in Rechtssachen

Ähnliches gilt, wenn der Richter aus seinem Budget auch die sogenannten Kosten in Rechtssachen z.B. Sachverständigen-, Zeugen- und Dolmetscherkosten bestreiten muss. Wer das Risiko in Kauf nimmt, dass aufgrund fehlender Mittel die Einschaltung eines Sachverständigen oder die Vernehmung eines Zeugen unterbleibt, setzt die Axt an die Wurzeln des Rechtsstaats¹⁶. Auch der durchcontrollte, gläserne Richter, dessen Arbeit allein nach Erledigungszahlen und dem niedrigsten Budget gemessen wird, ist eine Horrorvorstellung für jeden rechtsstaatlich Denkenden.

15. Ökonomie und richterliche Unabhängigkeit

Bei diesen Überlegungen stößt man zwangsläufig auf Art. 97 GG. Dieser schützt die sachliche und persönliche Unabhängigkeit des Richters. Art. 97 GG garantiert ihm einen Freiraum bei der spruchrichterlichen Tätigkeit. Kann das ökonomische Motiv der Neustrukturierung der Justiz diese Unabhängigkeit einschränken?

¹⁵ Voss, DRiZ 1998, 379, 383.

¹⁶ Grotheer, DRiZ 1999, 458.

Diese Frage lässt sich leicht beantworten. Nur wenn die ökonomischen Determinanten gesetzlich verankert sind, hat der Richter sie zu beachten¹⁷. Im Kernbereich der richterlicher Tätigkeit ist jede den Inhalt einer Entscheidung, Anordnung oder Regelung betreffende Maßnahme der Exekutive d.h. der Dienstaufsicht unzulässig, es sei denn, es liegt ein offensichtlicher, jedem Zweifel entrückter Fehlgriff vor¹⁸. Zum Kernbereich gehört die eigentliche Rechtsfindung mit den ihr unmittelbar dienenden Sach- und Verfahrensentscheidungen. Dagegen sind dienstaufsichtsrechtliche Maßnahmen zulässig, wenn es um die Sicherung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablaufes, der äußeren Form der Erledigung eines Dienstgeschäftes oder um solche Fragen geht, die dem Kernbereich der Rechtsprechungstätigkeit so weit entrückt sind, dass sie nur noch als zur äußeren Ordnung richterlicher Tätigkeit gehörend anzusehen sind¹⁹ wie z.B. die Beanstandung des unpünktlichen Sitzungsbeginns²⁰.

16. Richterliches Amtsrecht

Diese Unabhängigkeit ist zwar kein grundrechtliches Abwehrrecht. Die richterliche Unabhängigkeit gehört aber zu den Grundsätzen des richterlichen Amtsrechtes (Art. 33 Abs. 5 GG), so dass die Verletzung der Rechte aus Art. 97 GG mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden kann²¹. Damit könnte man die Diskussion beenden. Eine exekutive Steuerung der Rechtsprechung ist nicht zulässig.

Im Prinzip steht es auch außer Frage, dass eine Einflussnahme auf den Kernbereich des richterlichen Produktes (= Verfahren) unzulässig ist.

17. Effizienzförderung mittels Dienstaufsicht

Auch die Befürworter des NSM betonen, nur der Modus der Leistungserbringung im Sinne einer Effizienzsteigerung kann gesteuert werden²². Dies gehört zum äußeren Ordnungsbereich und ist daher exekutiven (dienstaufsichtlichen) Maßnahmen zugänglich. Die Neuorganisation des äußeren Arbeitsablaufes, dezentrale Ressourcenverantwortung, Einführung von Serviceeinheiten, all-

¹⁷ Reinhardt, Richterliche Unabhängigkeit im ökonomisierten Staat, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S.180, 186.

¹⁸ BGH, DRiZ 1997, 467, 468; BGH DRiZ 1999, 222, 223.

¹⁹ Kramer, ZZP 114, S. 289.

²⁰ BGH, 1997, 467.

²¹ BVerfG, NJW 1996, 2149, 2150; Kramer, ZZP 114, S. 280.

²² Hofmann-Riem, DRiZ 2000, 18, 21.

gemeine Maßnahmen zur Erhöhung des Kosten- und Qualitätsbewusstseins berühren nach dieser Auffassung den Kernbereich der richterlichen Unabhängigkeit nicht²³. Der Anreiz zum wirtschaftlicheren und kostengünstigeren Arbeiten durch Steigerung der Erledigungszahlen oder durch ökonomischere Verfahrensgestaltung wird als ein legitimes Interesse der Dienstaufsicht angesehen²⁴.

18. Kernbereich richterlicher Tätigkeit

Richtig daran ist, dass die Dienstaufsicht im Rahmen der Richterbeurteilung sogar den Kernbereich der richterlichen Tätigkeit betreffen kann. Sie darf nur keine auch nicht indirekte Weisung oder psychologische Einflussnahme²⁵ enthalten, wie der Richter in Zukunft verfahren und entscheiden soll²⁶.

Unproblematisch werden in diesem Zusammenhang quantitative Leistungsbeurteilungen gesehen, z.B. Formulierungen wie die Erledigungszahlen bleiben hinter den Eingängen zurück²⁷ oder die Absetzungsfristen seien zu lang²⁸. Ein nach Erledigungsarten gegliederte Vergleich von Erledigungszahlen²⁹ ist für zulässig erachtet worden. Auch der Vorhalt, der Richter solle in angemessener Zeit zu Lösungen kommen³⁰ ist vom Dienstgericht ebenso wenig beanstandet worden wie der Vorwurf oft lückenhafter Sachaufklärung und von Versäumnissen in der Vorbereitung der Streitfälle und im Aktenstudium³¹.

Diese Beurteilungspraxis steht in einem Spannungsverhältnis zu anderen qualitativen Aspekten. Sie setzt nämlich das Vorhandensein von Standards über richtiges richterliches Verhalten voraus. Sie geht davon aus, dass der Referenzrichter die Quantität auch in der erforderlichen Qualität erbringt³².

²³ Francken, NZA 2003, 457, 459.

²⁴ Kramer, ZZP 114, S. 299.

²⁵ BGHZ 57, 344, 348.

²⁶ BGH, DRiZ 1998, 20,22.

²⁷ BVerwG, NJW 1990, 849.

²⁸ BGHZ 90, 41, 45.

²⁹ BGHZ 69, 309, 313.

³⁰ BGH, NJW 1984, 2535.

³¹ BGHZ 57, 344, 349.

³² Berlit, Richterliche Unabhängigkeit und effektiver Rechtsschutz, Die Verwaltung, Beiheft 5, S. 136, 171,172.

19. Wirtschaftlichkeit als Beurteilungskriterium des Richters

Vorsichtiger ist man mit der Beurteilung der wirtschaftlichen, sprich kostengünstigen Arbeitsweise des Richters. Dies gehört zwar zur Beurteilung der Arbeitsplanung und Arbeitserledigung. Beim Richter wird an diese Frage aber nur mit äußerster Vorsicht herangegangen³³. Wie lange noch? Bald werden sich sicher auch zulässige Formulierungen finden, die das besonders preiswerte Arbeiten des Beurteilten betonen³⁴. Wenn die Justiz sich an die betriebswirtschaftliche Sicht gewöhnt hat, sind auch Vergleiche der Kosten der Produkterstellung zwischen den Richtern ähnlich wie bei den Erledigungszahlen nicht mehr tabu³⁵. Auch sind dann Überlegungen nach dem Kostenbewusstsein eines Bewerbers bei einer Einstellungs- oder Beförderungsentcheidung nicht nur denkbar.

20. Einflussnahme auf die richterliche Entscheidung

Durch die Einbeziehung der Kosten in Rechtssachen bei der Budgetzuweisung wird im Rahmen des gewollten Kostenwettbewerbs zwischen den Gerichten ein psychologischer Druck aufgebaut, Kosten zu vermeiden, die unmittelbar mit der Rechtsprechung zu tun haben, z.B. von einem teureren aber verfahrensmäßig erforderlichen Sachverständigengutachten abzusehen oder die Einvernahme eines auswärtigen Zeugen durch den beauftragten Richter anstatt durch den Spruchkörper durchführen zu lassen.

Auch wenn derzeit noch eine gewisse Scheu vor einer produktorientierten Budgetierung der Rechtsprechung besteht, liegt es in der Logik des NSM alle Personal- und Sachkosten zu budgetieren³⁶.

21. Qualitätsfrage

Etwas Erfreuliches hat das NSM aber ausgelöst: man macht sich vermehrt Gedanken über die Qualität der Justiz. Zu den Grundbestandteilen des NSM gehört eine Produktdefinition, die neben quantitativen auch qualitative Aspekte umfasst. Auch wenn die Diskussion um die Qualität der richterlichen Arbeit

³³ Schnellenbach, RiA 1999, 161, 164.

³⁴ Voss, DRiZ 1998, 379, 385.

³⁵ Haberland, DRiZ 2002, 301, 309.

³⁶ Piorreck, Vortrag: Rechtsprechung ist eine Staatsgewalt und kein Produkt der Justizverwaltung.

noch in den Kinderschuhen steckt, besteht Einvernehmen darüber, dass der Qualitätsbegriff in der Justiz verschiedene Parameter aufweist – z.B. die Ergebnis-, Verfahrens-, Struktur- und Potentialqualität³⁷. Dabei wird die Ergebnisqualität der richterlichen Entscheidung ausgeblendet, da sie auf methodische, praktische und rechtliche Schwierigkeiten stößt. Wenn es aber nicht gelingt, umfassend die inhaltliche Qualität der richterlichen Arbeit zu definieren, dann ist das NSM jedenfalls im Rechtsprechungsbereich gescheitert³⁸.

22. Kennzahlen für Qualität

Wollen die Gerichte im Rahmen der Budgetverhandlungen nicht nur die Zahl der Verfahrenserledigungen zur Grundlage machen, muss die qualitative Komponente bestimmbar und nachvollziehbar bewertbar gemacht werden³⁹. Wie bewertet, wie misst man aber die Qualität der richterlichen Arbeit? Der Deutsche Richterbund hat in seinem Papier „Qualität in der Justiz“ 12 Qualitätskriterien richterlicher Arbeit herausgearbeitet⁴⁰. Letztlich kommt der Deutsche Richterbund zur Erkenntnis, die Qualität richterlicher Arbeit sei nicht messbar. Dies gilt jedenfalls für die Entscheidungen als schöpferische Erkenntnisprozesse. Die Aufgabe des Richters ist es, im Einzelfall nach Kräften Rechtsfrieden gemessen am Maßstab der Gerechtigkeit herzustellen; d.h. er muss herausfinden, was im konkreten Fall gerecht ist. Der Begriff Gerechtigkeit entzieht sich aber weitgehend der praktischen Handhabung.

Über die Frage, was Gerechtigkeit ist, lässt sich trefflich streiten. Auch die in den Verstehenswissenschaften als Kriterium der Richtigkeit einer Aussage häufig gebrauchte Kategorie des intersubjektiven Konsenses bringt für die richterliche Entscheidung wenig. Lediglich über die Qualität der Gerichtsverwaltung und der richterlichen Tätigkeit außerhalb der Entscheidung besteht die Möglichkeit Produktkennzahlen zu bilden. So gut dies für eine Verbesserung der Gerichtskultur auch ist, hilft dies nicht entscheidend weiter, das derzeit ausschließlich auf die Erledigung ausgerichtete NSM in Richtung Ergebnisqualität zu justieren.

³⁷ Steindorfner, DRiZ 2003, 273, 274.

³⁸ Vosskuhle, Das Produkt der Justiz, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S. 35, 50.

³⁹ Klein, Qualitätssicherung im Prozess der Modernisierung der Justiz, Die Verwaltung, Beiheft 5, (2002) S.55, 58.

⁴⁰ DRiZ 2003, 8, 9.

Was nötig ist, sind Kennzahlen, welche die Gesamtleistungen der Gerichte beschreibbar und auf diesem Wege den Haushaltsbedarf plausibel und überprüfbar machen⁴¹. Solche Maßstabswerte in Form von statistischen Daten, die über die Prozess-, Ergebnis- und Wirkungsqualität der Leistungserstellung Auskunft geben, sind derzeit nur eingeschränkt verfügbar. Ob man sie irgendwann einmal messbar machen kann, erscheint mehr als fraglich.

23. Die kostengünstige Verfahrenserledigung ist kundenfreundlich

Auch den Befürworter des NSM ist klar, dass das Justizprodukt ohne Qualitätsdefinition wertlos ist. Sie bemühen sich deshalb um Teilaspekte der Qualität z.B. um eine Verbesserung der Arbeits- und Ablaufqualität, die zu einer höheren Qualität des Justizproduktes und damit zu einer höheren Kundenzufriedenheit führen soll⁴². Letztlich bewirkt dies aber auch nur eine Steigerung der Quantität wie z.B. kürzere Durchlaufzeiten, geringere Bestände, bessere Auslastung und weniger Nacharbeit⁴³. Für die entscheidende Frage nach der Ergebnis- und Wirkungsqualität bleibt es beim Appell an das richterliche Ethos.

Die Beschwörung der Charakterfestigkeit, des Selbstbewusstseins und der Persönlichkeit des Richters hilft aber nicht weiter. Der Hinweis, dass die richterliche Verantwortung die Qualität des Produktes bestimmt, ist auch nicht zielführend. Warum sollen Richter sich noch um die Qualität des Ergebnisses ihrer Arbeit kümmern, wenn die schnelle und kostengünstige Verfahrenserledigung als kundenfreundlich definiert wird⁴⁴.

24. Qualitätsmanagement - Qualitätsabbau

So wichtig die Hebung der Verfahrens-, Struktur- und Potentialqualität für das Justizprodukt insgesamt auch ist, ohne die zielführende Klärung der Ergebnis- und Wirkungsqualität bleibt dies Stückwerk. Was auch immer das NSM der Justiz bringen wird, eine Verbesserung der qualitativen Ergebnisse der Entscheidungen sicher nicht. Im Gegenteil: der Zwang zur Kostenreduzierung führt zu einem weiteren Abbau der für die Entscheidungsqualität stehenden klassischen Instrumente wie Kollegialgericht, Rechtsmittelüberprüfung und Begründungszwang.

⁴¹ Klein, a.a.O. S. 58.

⁴² Steindorfner, a.a.O. S. 274.

⁴³ Steindorfner, a.a.O. S. 274.

⁴⁴ Kramer, NJW 2001, 3449, 3451.

Ob der damit einhergehende Qualitätsverlust der richterlichen Entscheidung durch das Qualitätsmanagement des Neuen Steuerungsmodells z.B. Qualitätszirkel, Benchmarking u.ä. aufgefangen werden kann, darf bezweifelt werden.

25. Das Neue Steuerungsmodell ist nur bedingt geeignet

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Das Neue Steuerungsmodell ist für die Gerichte nur bedingt geeignet. Die Budgetierung, die Kosten- und Leistungsrechnung, die Zielvereinbarung, das Controlling usw. führt zumindest zu einer indirekten Steuerung des Richters durch die Exekutive. Diese Steuerung steht im Widerspruch zur richterlichen Unabhängigkeit, die den Richter verpflichtet, sein Amt getreu dem Gesetz auszuüben, nach besten Wissen und Gewissen ohne Ansehen der Person zu urteilen und nur der Wahrheit und Gerechtigkeit zu dienen⁴⁵. Ökonomischen Determinanten dürfen nicht die entscheidende Rolle spielen. Gegenstand der Steuerung kann daher allenfalls die Gerichts- bzw. Justizverwaltung, nicht aber die Rechtsprechung sein.

Zum Schluss möchte ich einen Wirtschaftsjournalisten zitieren, der bei der Vorstellung des Ergebnisses der Budgetierung eines Amtsgerichtes anmerkte: Das Amtsgericht hat 5,5% seiner Ausgaben eingespart. Wodurch? Durch Abbestellen von Zeitschriften und Loseblattkommentaren, durch Verzicht auf Neuauflagen von Fachliteratur, durch sparsameres Telefonieren – kurz, durch Abstriche an der Qualität der richterlichen Arbeit. Wenn das Ergebnis des Neuen Steuerungsmodells eine veraltete und schlecht sortierte Bibliothek ist, dann hat sich die Mühe nicht gelohnt⁴⁶.

⁴⁵ § 38 DRiG – Richtereid.

⁴⁶ Steinbeis, DRiZ, 1999, 463.