

Nutzen und Kosten der Justiz - aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Gornas, Jürgen

Veröffentlichungsversion / Published Version

Vortrag / lecture

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gornas, J. (2005). *Nutzen und Kosten der Justiz - aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. (Rechtspolitisches Forum, 32). Trier: Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:385-6884>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Rechtspolitisches Forum

Legal Policy Forum

32

Jürgen Gornas

Nutzen und Kosten der Justiz
- aus betriebswirtschaftlicher Sicht

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Betriebswirtschaftlich ausgerichtete Reformen zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität werden zunehmend auch in der Rechtsprechung eingesetzt. Dort stoßen sie vor dem Hintergrund der Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit zum Teil auf erhebliche Vorbehalte. Bei richtigem Verständnis der Reformmaßnahmen ist dies aber unbegründet. Die Maßnahmen erstrecken sich insbesondere auf Modelle zur Erfolgsmessung, auf die Gestaltung der Geschäftsprozesse sowie auf betriebswirtschaftliche Instrumente (Balanced Scorecard und Kosten- und Leistungsrechnung). Sie müssen nicht nur auf die speziellen Bedingungen der Rechtsprechung abgestimmt sein. Zu den Faktoren für eine erfolgreiche Anwendung gehört vor allen Dingen die Vermittlung betriebswirtschaftlichen Wissens in der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter.

Prof. Dr. Jürgen Gornas, geboren 1942 in Recklinghausen, studierte nach langjähriger kaufmännischer Tätigkeit in Unternehmen der Industrie und Informationstechnik Betriebswirtschaftslehre an der Universität Münster/Westf. Dort war er als Wissenschaftlicher Assistent am Kommunalwissenschaftlichen Institut tätig. Seit 1980 ist er Professor am Institut für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg. In diesem interdisziplinären Institut forscht und lehrt er auf dem Gebiet der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. Daneben ist er gutachtlich und beratend tätig für Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung.

Der Beitrag ist der um Literaturhinweise ergänzte Abdruck des Vortrages, den der Verfasser am 20. Mai 2005 im Rahmen eines Kolloquiums zur Großen Justizreform gehalten hat.

NUTZEN UND KOSTEN DER JUSTIZ – AUS BETRIEBSWIRTSCHAFTLICHER SICHT

PROF. DR. JÜRGEN GORNAS

*Institut für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-
Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg*

Inhaltsverzeichnis

1.	<i>Vorbehalte gegen eine betriebswirtschaftliche Betrachtung</i>	3
1.1.	<i>Managementreformen in der Exekutive</i>	3
1.2.	<i>Übertragbarkeit in das Gerichtswesen?</i>	6
2.	<i>Betriebswirtschaftlich ausgerichtete Maßnahmen</i>	11
2.1.	<i>Erfolgsmessung/Benchmarking</i>	12
2.2.	<i>Gestaltung der Geschäftsprozesse</i>	13
2.3.	<i>Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente</i>	16
2.3.1.	<i>Balanced Scorecard</i>	17
2.3.2.	<i>Kosten- und Leistungsrechnung</i>	23
3.	<i>Erfolgsfaktoren für betriebswirtschaftliche Reformen</i>	27

1. Vorbehalte gegen eine betriebswirtschaftliche Betrachtung

1.1. Managementreformen in der Exekutive

a) Die staatliche und kommunale Verwaltung ist seit geraumer Zeit Objekt von Reformmaßnahmen, die unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) geführt werden¹. Diese Maßnahmen sollen neben dem vorrangigen Ziel einer bürgerfreundlichen Verwaltung – analog zur Kundenorientierung privater Dienstleistungsunternehmen – schwerpunktmäßig auch betriebswirtschaftlichen Zielen dienen, und zwar der Verbesserung der

¹ Grundlegend für das NSM sind die KGSt-Berichte, insbesondere: Das Neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993; Das Neue Steuerungsmodell: Eine erste Zwischenbilanz, Bericht-Nr. 10/1995, Köln 1995.

administrativen Effizienz (= Wirtschaftlichkeit) und der Effektivität (= Wirksamkeit). Als Steuerungsparameter stehen bei der Effizienz die betriebswirtschaftlichen Kosten der Verwaltung (Input) sowie die Verwaltungsleistungen (Output) und bei der Effektivität die mit den Leistungen zu erzielenden Wirkungen (Outcome) im Vordergrund. Die NSM-Maßnahmen, die weitgehend aus dem betriebswirtschaftlichen Repertoire privatwirtschaftlicher Unternehmensführung stammen, lassen sich zwei großen, miteinander verzahnten Reformkomplexen zuordnen:

- Reformen, die die Sphäre der Finanzen sowie der Verwaltungskosten und -leistungen betreffen und damit unmittelbar auf eine wirtschaftlichere und wirksamere Bewirtschaftung der öffentlichen Haushaltsmittel abzielen. Dazu gehören insbesondere:
 - die Budgetierung der Haushaltsmittel,
 - die Ziel- und Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns unter Einbeziehung der Balanced Scorecard,
 - die dezentrale Ressourcenverantwortung verbunden mit Kontraktmanagement,
 - die Buchführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen
 - und die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen.
- Reformen, die im organisatorischen Bereich der Verwaltung auf eine Modernisierung der exekutiven Führungssysteme sowie ihrer Aufbau- und Ablauforganisation ausgerichtet sind. Diese umfassen schwerpunktmäßig:
 - den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik,
 - die Professionalisierung der Verwaltungsführung,
 - die Bürger- und Serviceorientierung,
 - das Qualitätsmanagement aller administrativen Prozesse
 - und die produktbezogene Steuerung über operative und strategische Controllingsysteme.

b) Diese primär für die Exekutive vorgesehenen Maßnahmenbündel des NSM sind auch für die Judikative von erheblicher Relevanz². So ist die Judikative zum einen eng mit exekutiven Strukturen verknüpft, denn die verschiedenen Gerichtsbarkeiten sind verwaltungsmäßig jeweils einem Bundes- oder Landesministerium zu- bzw. nachgeordnet. Das Ministerium nimmt bestimmte Verwaltungsaufgaben wahr und verfügt über eine Reihe von Kompetenzen bezogen auf die zu seinem Geschäftsbereich gehörenden Gerichte, so z.B. die Vorbereitung der Ernennung der Richter und die oberste Dienstaufsicht über die Richter, soweit eine solche mit Rücksicht auf die richterliche Unabhängigkeit in Betracht kommt³. Vor allem gehört dazu die Planung und Verwaltung der finanziellen Ressourcen, und zwar das Haushaltswesen einschließlich der Rechnungslegung über den Haushaltsvollzug⁴. So stellt das Ministerium den Haushalt für seine Gerichte auf und beantragt diesen bei der Legislative. Die Rechnungslegung über die Bewirtschaftung der den Gerichten zugewiesenen Haushaltsmittel wird bei den öffentlichen Kassen der Ministerialverwaltung durchgeführt, so dass budgetäre und rechnungsmäßige Reformen nicht nur die mit der Judikative verbundene Administrative direkt betreffen, sondern auf diesem Wege auch zu Auswirkungen im Gerichtswesen führen. Zum anderen werden einzelne Maßnahmen und Instrumente des NSM auch unmittelbar auf die Judikative im Rahmen eines Justizcontrolling angewendet, so z. B. die Erfassung und Abbildung der „Produkte“ eines Gerichts mit Hilfe einer betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Definition und Verwendung von Output- und Out-

2 *Barbara Kramer*, Modernisierung der Justiz: Das Neue Steuerungsmodell, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 2001, Heft 47, S. 3449; *Martin Eifert*, Das Neue Steuerungsmodell – Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, in: Die Verwaltung (DV), 1997, Heft 1, S. 79 ff.

3 Vgl. dazu *Martin Schneider*, Erfolgsmessung in Gerichten, German Working Papers in Law and Economics, Vol. 2004, Nr. 25, S. 4 f.

4 *Wolfgang Heyde*, Rechtsprechung, in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Ernst Benda, Werner Maihöfer und Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), 2., neubearbeitete und erweiterte Aufl., Berlin und New York 1994, S. 1592.

come-Kennzahlen zur Zielvorgabe und zur Messung der Zielerreichung von Gerichten.

1.2. Übertragbarkeit in das Gerichtswesen?

a) Während in den administrativen Bereichen der Justiz die Anwendung von NSM-Maßnahmen weitgehend unstrittig sein dürfte, trifft dies für das Gerichtswesen nicht zu. Die Reformmaßnahmen haben dort eine umfangreiche und kontroverse Diskussion ausgelöst. Die Diskussionsbeiträge gehen von einer strikten Ablehnung jeglicher Ökonomisierung des Gerichtswesens bis hin zu der Einsicht, dass seine Modernisierung auch unter ökonomischen Aspekten notwendig ist und dass solche Maßnahmen nicht prinzipiell der richterlichen Unabhängigkeit zuwiderlaufen, dass dabei aber stets auch die soziale Effizienz und Effektivität⁵ beachtet werden muss. So führt der Präsident des Bundesverfassungsgerichts recht behutsam aus: „Es ist nicht meine Aufgabe, zu bewerten, ob der Versuch, solche der Wirtschaft entlehnten Modelle auf den Justizbereich zu übertragen, grundsätzlich sinnvoll und wünschenswert ist, oder ob es nicht bereits im Ansatz verfehlt ist, die Justiz auf ein im Wesentlichen vom Kosten-Nutzen-Denken geprägtes Effizienzkonzept festlegen zu wollen. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich allein die Frage, inwiefern die richterliche Unabhängigkeit von derartigen Konzepten betroffen sein könnte.“⁶ Nach seiner Meinung kann diese Frage noch nicht end-

⁵ Die soziale Effizienz und Effektivität schlägt sich in der Qualität der Rechtsprechung nieder und diese wiederum setzt ein Höchstmaß an richterlicher Unabhängigkeit voraus. Über diese Beziehung besteht Einigkeit zwischen den ministeriellen Reformern und den richterlichen „Bewahrern“. Das Problem liegt jedoch bei der Definition und erst recht bei der Messung dieser Qualität. Auf die Einzelheiten dieser Definition wird hier nicht weiter eingegangen. Befriedigende und allseits akzeptierte Ergebnisse liegen bei diesem multidimensionalen und komplexen Begriff höchstens partiell vor, so dass ein Konfliktpotential zwischen dem ökonomisch Wünschenswerten und dem unter Aspekten der Qualität Machbaren bestehen bleiben wird. Vgl. dazu *Uwe Berlitt*, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, in: *Kritische Justiz (KJ)*, 1999, Heft 1, S. 64 ff.

⁶ *Hans-Jürgen Papier*, Die richterliche Unabhängigkeit und ihre Schranken, in: *NJW*, 2001, Heft 15, S. 1094.

gültig beantwortet werden, da sich die Reformmaßnahmen erst in der Realisierung befinden und „noch nicht soweit fortgeschritten sind, als dass schon jetzt deren Auswirkungen auf die unmittelbare richterliche Tätigkeit abzuschätzen wären“⁷. Zumindest werden in dieser Stellungnahme Reformmaßnahmen mit ökonomischem Hintergrund nicht generell abgelehnt. Er führt weiter aus, „dass jedwede inhaltliche ‚Steuerung‘ der richterlichen Tätigkeit durch die Justizverwaltung mit Art. 97 GG nicht vereinbar wäre“⁸. Es kann nach seiner Auffassung „bei der Umsetzung der ‚Neuen Steuerungsmodelle‘ im Justizsektor von vornherein nicht um die Steuerung der Leistungen selbst, sondern nur um die ‚Steuerung des Modus der Leistungserbringung‘ gehen“⁹. Dabei ist zu beachten, dass budgetäre Restriktionen einen Richter beispielsweise „nicht davon abhalten dürfen, sein Diensttelefon in dem für ihn sachgerecht gehaltenen Umfang zu benutzen“¹⁰.

b) Vor dem Hintergrund der Ablehnung oder der kritischen Distanz zur Anwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente ist die Frage zu stellen, was wirtschaftliches Handeln im Sinne der Betriebswirtschaftslehre eigentlich bedeutet. Es bedeutet stets ein Abwägen von Mitteleinsatz und dem damit zu erreichenden Handlungsergebnis mit der Absicht, diese Beziehung zu optimieren. Es bedeutet somit nicht Sparen im Sinne von strikter Ausgabenvermeidung und auch nicht die Verminderung der betriebswirtschaftlichen Kosten oder die Einhaltung von Budgetrestriktionen „koste was es wolle“. Stets ist im Sinne der Mehrdimensionalität menschlichen Handelns die Ergebnisseite in die Überlegungen einzubeziehen, und zwar nicht nur mit Blick auf den zu erzielenden Output sondern bezogen auf den Outcome, d. h. unter Berücksichtigung der Wirkungen auf ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Zielgrößen, die man mit dem Einsatz von Ressourcen erreichen möchte. Der Richter soll sein rechtsprechendes Handeln somit zusätzlich auch aus der wirtschaftlichen Perspektive betrachten, wobei auf der Outcome-Seite natürlich nicht ökonomische Zielgrößen wie Umsatz oder Gewinn sondern ge-

7 Ebenda.

8 Ebenda.

9 Ebenda.

10 Ebenda.

sellschaftliche Größen bzw. Werte im Vordergrund stehen. Dazu benötigt er ein wirtschaftliches Grundverständnis und adäquate Informationen über die wirtschaftlichen Dimensionen seiner richterlichen Tätigkeit.

c) Der Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente bekommt jedoch auch Zustimmung, allerdings aus etwas eigennützigem Motiven. So findet sich in einem Aufsatz zur Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Instrumente die provokante Kapitalüberschrift „Justiz als Konkurrent am Dienstleistungsmarkt?“¹¹. Dazu schreibt der Verfasser, dass „das faktisch bestehende und praktizierte Rechtsdurchsetzungsmonopol des Staates zerbröckelt. Die Förderung des Schiedswesens und des Entstehens außergerichtlicher Streitschlichtungen führen zu einer Teilprivatisierung richterlicher Aufgaben. ... Die Justiz wird darauf eine Antwort finden müssen und sie wird sich dabei dem Vergleich mit anderen, alternativen Formen und Institutionen der Konfliktlösung zu stellen haben.“ Der Verfasser nimmt dies zum Anlass, vehement für ökonomisch ausgerichtete Reformmaßnahmen wie Kundenorientierung und Kostenrechnungen einzutreten. Damit wird ein wesentlicher Aspekt der anstehenden Großen Justizreform berührt, in der u. a. die Übertragung bislang gerichtlicher Aufgaben auf Notare als Träger eines öffentlichen Amtes und eine mögliche „Privatisierung“ des Gerichtsvollzieherwesens auf beliebige Private zur Diskussion steht¹². Als ein wesentlicher Grund für diese Ausgliederungen werden ökonomische Faktoren angeführt, nämlich die schwierige finanzielle Situation der staatlichen Haushalte. Damit begibt sich die Judikative in die Nähe des bislang von der Exekutive besetzten Feldes des *Public Private Partnership* (PPP).

11 Ernst-Hasso Ritter, Justiz – verspätete Gewalt in der Wettbewerbswirtschaft?, in: NJW, 2001, Heft 47, S. 3447.

12 Vgl. dazu den Beschluss der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25. November 2004 in Berlin: Eckpunkte für eine „Große Justizreform“, S. 7ff.; Kai Nitschke, Die Bundesländer wollen die Gerichte neu organisieren, in: Die Zeit, 55. Jg., Nr. 22 vom 30.5.2005, S. 18. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Aktivitäten auf europäischer Ebene hinzuweisen mit dem Zweck der Evaluierung von Gerichtssystemen. Vgl. dazu *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Pilot-Scheme for Evaluating Judicial Systems, Strasbourg, December 2003.

In zahlreichen Publikationen wird PPP als ein probates Mittel angepriesen, den Investitions- und Sanierungsstau in der öffentlichen Infrastruktur aufzulösen, der durch die mangelnde Finanzkraft der öffentlichen Haushalte entstanden ist¹³. Eine fundierte Entscheidungsfindung über derartige Ausgliederungsprojekte erfordert die Erstellung vollständiger und methodisch korrekter Wirtschaftlichkeitsanalysen, die einen Vergleich der Kosten der Eigenerstellung durch die Verwaltung bzw. Judikative und der Fremderstellung durch den beauftragten Dritten beinhalten, wobei auch die externen Kosten zu berücksichtigen sind, d. h. diejenigen Kosten, die dem Bürger entstehen und von ihm zu tragen sind, die sich also in seiner Kasse niederschlagen.

Denn was aus dem Blickwinkel der öffentlichen Haushalte wirtschaftlich ist, muss nicht auch unter Einbeziehung der finanziellen Effekte beim Bürger wirtschaftlich sein. Dadurch ist eine nur vordergründige Sanierung der öffentlichen Haushalte zu verhindern, die letztlich zu (Mehr-)Lasten der Bürger geht.

d) Ein wichtiger Maßnahmenbereich, um die Judikative unmittelbar in wirtschaftliche Belange einzubinden und mit betriebswirtschaftlichen Problemen zu konfrontieren, wird von ihr selbst gefordert. Hierbei handelt es um eine alte, schon in den 50er Jahren erhobene Forderung: die so genannte „Entfesselung der Dritten Gewalt“. Wie bereits dargestellt, sind die Gerichte einer Exekutivbehörde zu- bzw. nachgeordnet. Diese hierarchische Verklammerung soll aufgelöst werden. Es geht um nichts Geringeres als um die Selbstverwaltung der Judikative. Unter den Zielsetzungen der Verhinderung jeglicher Einflussnahme, einer hohen Qualität der Rechtsprechung und der Verminderung des Konfliktpotentials zwischen den Staatsgewalten werden Forderungen erhoben nach einer eigenen inneren Verwaltung, einer eigenen Rekrutierung und nach einem eigenen Budgetrecht.

Ganz besonders interessant ist die letztgenannte Forderung. Sie bedeutet, dass die Gerichte ihre Begründungen für die Anforderung von Haushaltsmitteln dem Finanzminister direkt zuleiten wol-

¹³ Als Beispiel für viele Artikel zum PPP: *Martin Meißner*, Public Private Partnership könnte zu einem Beschäftigungsprogramm werden, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 5. August 2005, Nr. 180, S. 41.

len, der diese in seinen Haushaltsentwurf einstellt und ihn nach Abschluss der üblichen Verhandlungsrunden der Legislative zur Beratung und Beschlussfassung vorlegt. Hinter dieser Forderung steckt die Vermutung, bei der Verteilung der stets knappen Haushaltsmittel durch die im Haushaltsprozess zwischengeschaltete Justizverwaltung benachteiligt zu werden. Solche Vorstellungen sind nicht Deutschland-spezifisch. Auch in anderen Ländern geht man der Frage nach, welches Bedrohungspotential für die richterliche Unabhängigkeit durch die anderen Staatsgewalten im Prozess der Budgeterstellung und -verabschiedung vorhanden sein kann¹⁴, denn die Höhe und Aufteilung des Budgets hat zweifellos einen gravierenden Einfluss auf die richterliche Unabhängigkeit und damit auf die Qualität der richterlichen Arbeit.

Die Forderung der Judikative nach Selbstverwaltung wird nicht nur von einzelnen Autoren¹⁵, sondern auch von ihrem Spitzenremium, der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes, erhoben¹⁶. Es wird die Auffassung vertreten, dass Modernisierungen der Gerichte im Sinne der NSM ohne ihre Selbständigkeit wenig erfolgreich sein können und die zentrale Handhabung einzelner NSM-Instrumente wie insbesondere der ergebnisorientierten Budgetierung gerade bei judikativer Unselbstständigkeit zu einer Bedrohung der richterlichen Unabhängigkeit führt¹⁷. Der Richterbund vertritt weiterhin die fast verwegene Auffassung, die „abgeschaffte“ Exekutive an der Spitze der Justizorganisation durch ein eigenes Verfassungsorgan zu erset-

14 *James W. Douglas und Roger E. Hartley*, The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?, in: Public Administration Review (PAR), 2003, Number 4, S. 441 ff.

15 *Lore Maria Peschel-Gutzeit*, Abschied von der ministeriellen Verwaltung der Gerichte und Staatsanwaltschaften – Ein Weg zu größerer Unabhängigkeit der Justiz? – , in: Deutsche Richter Zeitung (DRiZ), September 2002, S. 345 ff.; *Peter Macke*, Die Dritte Gewalt als Beute der Exekutive, in: DRiZ, Dezember 1999, S. 481 ff.

16 o. V., „Selbstverwaltung der Justiz“, Beschluss der Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes vom 15.11.2002 in Kiel, in: DRiZ, Januar 2003, S. 13.

17 *Klaus F. Röhl*, Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz, in: DRiZ, S. 246.

zen, einem sogenannten „Justizverwaltungsrat“. Dieser soll sich aus den Präsidenten der oberen Landesgerichte zusammensetzen und die Aufgaben der jetzigen Justizministerien übernehmen. Dieses Autonomiestreben ist jedoch nicht unwidersprochen geblieben, und zwar hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts auf einer Veranstaltung zum 50jährigen Bestehen des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter Kritik an der angestrebten Selbstverwaltung geübt¹⁸. So hält er u. a. die mangelnde demokratische Legitimation des Justizverwaltungsrats für problematisch, denn diesem Gremium wird schließlich ein erheblicher Teil des Landeshaushalts zugewiesen und ihm kommt dann die Verantwortung für mehrere tausend Mitarbeiter zu.

2. Betriebswirtschaftlich ausgerichtete Maßnahmen

In Literatur und Praxis werden eine Reihe von Maßnahmen des NSM diskutiert, die zu einer Verbesserung der Effizienz und Effektivität in der Justiz und damit auch im Gerichtswesen führen sollen. Eine erste Maßnahmenart bezieht sich auf die Messung des Erfolgs der richterlichen Tätigkeit, um auf diese Weise Informationen für ein Benchmarking zu erhalten. Eine zweite Maßnahmenart betrifft die inhaltliche und strukturelle Gestaltung der Aktivitäten bzw. Tätigkeiten, die in den Gerichten und – mit ihnen verknüpft – in ihrem Umfeld ablaufen. Die Betriebswirtschaftslehre bezeichnet dies als Optimierung von Geschäftsprozessen. In der dritten Maßnahmenart geht es um den Einsatz solcher betriebswirtschaftlicher Instrumente, die in der Privatwirtschaft zum erfolgreichen Standard der Unternehmensführung gehören und die gegenwärtig in der Praxis den „harten Kern“ des Justizcontrolling bilden, die *Balanced Scorecard* und die Kosten- und Leistungsrechnung. Im Hinblick auf ihren Nutzen, den sie für eine effizienz- und effektivitätsorientierte Steuerung zu erbringen vermögen und bezogen auf ihren Aufwand, den ihre Einführung und kontinuierliche Anwendung verursacht, weisen sie zum Teil erhebliche Unterschiede auf.

¹⁸ Reinhard Müller, Soll sich die Justiz selbst verwalten?, in: FAZ, 13. Juli 2002, Nr. 160, S. 4.

2.1. Erfolgsmessung/Benchmarking

In welchen Zielgrößen drückt sich der Erfolg der Rechtsprechung aus? Sicherlich können gesamtgesellschaftliche Wirkungen wie das Ausmaß an Rechtssicherheit und Rechtsfrieden sowie die Qualität der Gerichtsprodukte als Erfolgsfaktoren betrachtet werden. Aber mit welchen Kennzahlen lassen sich diese Größen messen? Hier bewegt man sich nicht mehr auf der Ebene des Output, d. h. der messbaren Gerichtsleistungen sondern auf der Ebene des Outcome, d. h. der durch diese Leistungen hervorgerufenen Wirkungen. Zweifellos kann man diese Erfolgsebene überspringen und direkt bei denjenigen anknüpfen, die diese Wirkungen mittels ihrer persönlichen Präferenzen und ihrer Bedürfnisstruktur nutzenmäßig einzuschätzen vermögen, beim einzelnen Bürger. Damit ginge man den Weg, den viele Kommunen insbesondere in den USA beschreiten. Dort wird mit Hilfe statistischer Methoden die „Customer Satisfaction“ ermittelt, d. h. die Zufriedenheit der Bürger mit den kommunalen Dienstleistungen in den verschiedenen Politik- bzw. Aufgabenfeldern. Der Bürger wird aber nicht nur nach seiner Zufriedenheit mit den Leistungen befragt, sondern er hat auch eine Einschätzung der Wichtigkeit der Aufgabenfelder vorzunehmen. Auf diese Weise wird je Aufgabenbereich eine Art Portfolio-Analyse erstellt, um den politischen und administrativen Entscheidungsträgern Informationen für ihre Prioritätenbildung zu vermitteln. Dieses Vorgehen liefert jedoch nur subjektive Erfolge und keine objektivierbaren Erfolgsmaßstäbe.

In einem theoretischen Konzept zur Erfolgsmessung der Rechtsprechung¹⁹ werden Quantität und Qualität der Konfliktbeilegung und der Rechtsschöpfung als Dimensionen für den Erfolg von Gerichten betrachtet, und zwar wird

- bei der Konfliktbeilegung die Quantität durch die Zahl der Erledigungen und die Qualität durch die Richtigkeit, Vergleichsorientierung und die Dauer der Entscheidungen ausgedrückt

¹⁹ Vgl. *Martin Schneider*, a.a.O., S. 9 ff.; Zur Problematik und zum Vorgehen bei der Erfolgsmessung in US-amerikanischen Gerichten vgl. *National Center for State Courts (Ed.)*, *Towards A Court Performance Measurement System: Eleven Core Measures of Court Success*, Draft, October 2003.

- und bei der Rechtsschöpfung die Quantität durch die Zahl innovativer Entscheidungen und die Qualität durch die Richtigkeit und den Einfluss auf die Rechtsfindung.

Folgende Kennzahlen sollen diese Dimensionen messen: die Quote schneller Verfahren, die Quote bestätigter Entscheidung, die Quote veröffentlichter Entscheidungen, die Erledigungsquote sowie die Vergleichsquote. Diese Kennzahlen werden für die Gerichte eines Typs ermittelt und dann in eine Data-Envelopment-Analyse²⁰ einbezogen, um einen Vergleich des Gesamterfolgs der Gerichte vornehmen zu können. Auf die Einzelheiten dieses mathematischen Verfahrens und auf die Problematik im Hinblick auf seinen Informationsgehalt soll nicht weiter eingegangen werden. Schon die genannten Kennzahlen weisen Probleme bezüglich ihrer Vergleichbarkeit auf, so z. B. aufgrund der Heterogenität der Fälle und der Unterschiede in der Qualität und Quantität der verfügbaren Ressourcen in den Gerichten eines Typs. Ebenso bedarf die Meta-Ebene der Erfolgsmessung, d. h. die Ableitung von Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Kennzahlen und Erfolgsdimensionen, noch weiterer Überlegungen. Auf diesem Feld ist somit noch eine umfangreiche wissenschaftliche und praktische Arbeit zu leisten, um zu brauchbaren und aussagefähigen Maßstäben zu gelangen.

2.2. Gestaltung der Geschäftsprozesse

a) Für die Geschäftsprozessoptimierung (*Business Process Reengineering*) in Wirtschaftsunternehmen ist das der Informationstechnologie innewohnende Gestaltungspotential von grundlegender Bedeutung. Dies gilt auch für die Gestaltung der Arbeitsabläufe innerhalb der Gerichte und im Kontakt mit ihren Parteien. Die Nutzung der Informationstechnologie für einen elektronischen Rechtsverkehr soll dazu beitragen, die Fälle effizienter und für den Bürger effektiver abzuwickeln. Das Justizkommunikationsge-

²⁰ Aus der Fülle der Literatur zu diesem Verfahren vgl. insbesondere *Andrew C. Worthington and Brian E. Dollery*, Measuring Efficiency in Local Governments' Planning and Regulatory Function, in: *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, No. 4, June 2000, S. 469 ff.; *Michael Schefczyk*, Data Envelopment Analysis, in: *Die Betriebswirtschaft*, 56. Jahrgang, Nr. 2, 1996, S. 167 ff.

setz hat dafür die rechtlichen Grundlagen geschaffen²¹. Im Wesentlichen umfasst der elektronische Rechtsverkehr den elektronischen Zugang auf E-Mail-Basis, die Automatisierung von Geschäftsabläufen unter Verwendung elektronischer Signaturen sowie die Akteneinsicht und Abfrage des Verfahrensstandes über das Internet²².

b) Eng mit der Geschäftsprozessoptimierung verbunden ist das in Unternehmen der Wirtschaft weit verbreitete *Total Quality Management* (TQM). Darunter versteht man die konsequente und stetige Verbesserung der Güterqualität, d. h. der Produkte und Dienstleistungen, unter Einbeziehung aller Aktivitäten, die mittelbar oder unmittelbar mit der Güterproduktion verbunden sind. TQM umfasst somit alle betrieblichen Funktionsbereiche auf allen organisatorischen Ebenen unter Einbeziehung aller Mitarbeiter. Einen Weg in Richtung eines Qualitätsmanagement beschreibt beispielsweise Rheinland-Pfalz, das dazu das organisatorische Instrument des Qualitätszirkels einsetzt²³. Dieses sind Gruppen von Mitarbeitern aus den von der jeweiligen Qualitätsproblematik unmittelbar betroffenen Organisationseinheiten und gegebenenfalls auch aus angrenzenden Bereichen. Dabei soll nicht für jedes

21 Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz JKomG), BGBl Jg. 2005, Teil I, Nr. 18, S. 837 ff.; vgl. dazu auch *Burkhard Schneider*, Die elektronische Akte hält Einzug bei Gericht, in: FAZ, 26. März 2005, Nr. 63, S. 25.

22 Über ein sehr weit entwickeltes System des elektronischen Rechtsverkehrs verfügt u. a. Finnland. Vgl. dazu *Kari Kujanen* (Ministry of Justice, Finland), E-services in the Finnish Courts, Vortrag auf einem Workshop des Research Centre for Judicial Studies (DOSJ), University of Bologna (Italy) und des Department of Constitutional and Administrative Law, Utrecht University (The Netherlands), am 30.4.2004 in Bologna/Italien; einen, allerdings nicht mehr ganz aktuellen, Überblick über die Konzepte des elektronischen Rechtsverkehrs in einer Reihe von europäischen und außereuropäischen Ländern bietet *Marco Fabri und Francesco Contini* (Hrsg.), *Judicial Electronic Data Interchange in Europe: Applications, Policies and Trends*, Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari (IRSiG) und Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), Bologna 2003.

23 Vgl. *Astrid Dörflinger, Volker Doll und Manfred Müller* (Arbeitsgruppe für Organisation und Modernisierung bei dem Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz), *Qualitätszirkel: Ein Instrument für die Justiz?*, Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Februar 2004.

Qualitätsproblem ein Qualitätszirkel tätig werden. Soweit nur eine Organisationseinheit betroffen ist, sind die Probleme wie bisher durch interne Beratungen zu lösen. Zum Qualitätszirkel soll nur dann gegriffen werden, wenn es sich um abteilungsübergreifende oder das ganze Gericht betreffende komplexe Themenstellungen handelt. Es ist ein Konzept, das vollständig von den Mitarbeitern lebt. Und hier liegen auch die Schwierigkeiten: Hierarchiefreie Zusammenarbeit und die Entwicklung von Kreativität im Team können nicht verordnet werden, sondern müssen gelernt sein, so dass dafür ein nicht unwesentlicher Schulungsaufwand zu bewältigen ist.

c) Eine Vorgehensweise zur Verbesserung der Arbeitsabläufe im Gerichtswesen, die unmittelbar auf das Arbeitsumfeld und die Person des Richters bezogen ist, stellt das in den USA praktizierte Konzept des „*Caseflow Management*“ dar²⁴. Die Grundlage bilden auch hier die üblichen Ziele der Geschäftsprozessoptimierung wie Verkürzung der Durchlaufzeiten, Verminderung der Verfahrenskosten unter Einhaltung vorgegebener Qualitätsstandards etc. An erster Stelle dieses Konzepts steht die Schaffung eines „*Effective Leadership*“. Dabei geht es um eine Führungsperson, die befähigt sein muss, innerhalb eines Gerichts für ein „*Caseflow Management Improvement Program*“ Überzeugungsarbeit zu leisten, die Kollegenschaft zu motivieren und dafür die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, wie beispielsweise die Entwicklung einer Vision, in der zum Ausdruck kommt, welchen internen und externen Nutzen die Umsetzung dieses „*Improvement Programs*“ insgesamt und für jeden einzelnen zu bewirken vermag. Zu den weiteren vielfältigen Programminhalten gehören u. a. Maßnahmen wie die Aufstellung von allgemein akzeptierten Zeitstandards, eine fallbezogene Zeitplanung und -kontrolle sowie das Arbeiten mit festen und verlässlichen Verhandlungsterminen.

24 Vgl. David C. Steelman, *Improving Caseflow Management: A Brief Guide*, National Center for State Courts, Draft, March 2004; *The National Consortium for Justice Information and Statistics and National Center for State Courts (Hrsg.), Court Business Process Enhancement Guide, An Aid to Process Improvement and Process Reengineering for Judges, Court Managers, and Court Information Technology Directors*, May 2003.

Ferner wird in diesem Konzept dargestellt, wie sich ein solches „*Improvement Program*“ schrittweise realisieren lässt. Es ist zweifellos eine Mentalitätsfrage der beteiligten Personenkreise, inwieweit ein solches Konzept auch im Gerichtswesen anderer Länder Sinnvolles leisten könnte. Dieses US-amerikanische „*Caseflow Management*“ führt aber bereits zum Grundproblem aller Effizienz- und Effektivitätsbestrebungen, dass nämlich nicht die eingesetzten Instrumente per se in der Lage sind Positives zu bewirken, sondern dass vielmehr in den Köpfen der Akteure etwas bewegt werden muss, das die notwendigen Verhaltensweisen bewirkt sowie die Bereitschaft weckt, auch der Ökonomie im Denken und Handeln „Einlass zu gewähren“.

2.3. *Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente*

Die „Renner“ auf dem Feld des Verwaltungs- und auch des Justizcontrollings sind die *Balanced Scorecard* und die Kosten- und Leistungsrechnung. Charakteristisch für die Anwendung dieser Instrumente in der öffentlichen Verwaltung ist ihr Bezug zu den Produkten der Verwaltung. Der Begriff der Produkte „geistert“ schon seit vielen Jahren durch die deutsche Verwaltung. Als Produkte werden – vereinfacht ausgedrückt – „Bündel“ zusammengehöriger Verwaltungsleistungen bezeichnet (z. B. alle Leistungen des Produktes „Brandschutz“). Früher sprach man in der Verwaltung von Aufgabenerfüllung und Gesetzesvollzug. Durch die neue Terminologie soll der Eindruck vermittelt werden, die Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung – die Öffentlichen Verwaltungsbetriebe (ÖVB), so wie sie in betriebswirtschaftlicher Sicht bezeichnet werden – produzierten ebenso wie privatwirtschaftliche Unternehmen Güter - in ihrem Falle Dienstleistungen – für Dritte (interne und externe Kunden). Dies soll dazu dienen, den Mitarbeitern Bürgerorientierung und eine Dienstleistungsmentalität zu vermitteln. Auf staatlicher und auf kommunaler Ebene sind allerorten Produktkataloge entwickelt worden, die die Verwaltungsprodukte in einer hierarchischen Struktur abbilden. (Produktbereiche → Produktgruppen → Produkte). Diese „Produktwelle“ hat mittlerweile die Justiz und damit das Gerichtswesen

erreicht: Erste Produktkataloge für Gerichte liegen vor²⁵. Zweifel sind jedoch angebracht, ob diese neue Terminologie und das erwünschte Denken in Produktkategorien Wesentliches im Hinblick auf Effizienz und Effektivität zu bewegen vermag²⁶. Da sich diese Terminologie und Sichtweise allerdings in der Praxis durchgesetzt hat, soll sie auch im folgenden – „mit allen gebotenen Vorbehalten“ – benutzt werden.

2.3.1. *Balanced Scorecard*

a) Für die Output- und Outcomesteuerung im Rahmen eines strategischen Controlling wird in der Justiz ebenso wie in der öffentlichen Verwaltung zunehmend das Instrument der *Balanced Scorecard* (BSC) diskutiert, zum Teil auch schon eingesetzt. Für einen sinnvollen Einsatz der BSC muss man ihre primäre Zielsetzung kennen. So ist die BSC ursprünglich nicht für *Non Profit Organisations* (NPO), sondern für das Management privatwirtschaftlicher Unternehmen entwickelt worden. Dort soll sie den Blick auf die langfristige und nachhaltige Rentabilität als Voraussetzung für die Erhaltung des Unternehmens lenken. Das Managementhandeln soll nicht durch kurzfristige Rentabilitätsziele dominiert werden. Zu diesem Zweck sind diejenigen Ressourcen in den Vordergrund der Zielbildung zu rücken, die für den langfristigen Unternehmenserfolg maßgeblich sind, und zwar neben den finanziellen Ressourcen die aktuellen und potentiellen Kunden, das von den Mitarbeitern repräsentierte interne Innovationspotential sowie

25 *Niedersächsisches Justizministerium (Hrsg.)*, Das betriebswirtschaftliche Konzept – Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der niedersächsischen Justiz unter Berücksichtigung des Projekts LoHN –, Anlagenband zum KLR-Konzept – Teil Gerichte –, April 2003, Anlage 14; Zur Problematik des Produktbegriffs in der Justiz vgl. *Reinhard Böttcher*, Die Produkte der Justiz, in: *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Helmuth Schulze-Fielitz und Carsten Schütz (Hrsg.), *Die Verwaltung*, Beiheft 5, 2002, S. 27 ff.

26 Aus der Fülle der kritischen Stimmen zum Produktkonzept vgl. *Dietrich Budäus*, Produktbildung als zentrales Element von Verwaltungsreform – Funktionen, Probleme und Kritiken, in: *Erko Grömig und Brigitte Kampmann (Hrsg.)*, *Produkte im Mittelpunkt: Städte auf dem Weg zu besseren Leistungen*, Köln 1996, S. 27 ff.

die Geschäftsprozesse im Unternehmen. Diese Ressourcen werden in den vier „klassischen“ Perspektiven der BSC abgebildet: in der finanziellen Perspektive, der Kundenperspektive, der mitarbeiterbezogenen Lern- und Entwicklungsperspektive und der internen Prozessperspektive²⁷. Sie bilden den Rahmen für die stufenweise Umsetzung der auf dem Unternehmensleitbild beruhenden strategischen Erfolgsziele in konkrete Maßnahmen, denn das Leitmotiv der BSC lautet: „*From Strategy to Action*“ bzw. „*Translating Strategy to Action*“. Die BSC erschöpft sich somit nicht – wie häufig missverstanden – in der Bildung eines operativen Kennzahlensystems, sondern sie ist primär ein Instrument für ein strategisches Management, das die operativen Ebenen bis hin zur jährlichen Erstellung des Budgets integriert.

Innerhalb der vier Perspektiven werden aus den strategischen (langfristigen) Erfolgszielen stufenweise die operativen (kurzfristigen) Teilziele sowie die zugehörigen Zielvorgaben einschließlich der Kennzahlen für die Messung der Zielerreichung für die operativen Unternehmensebenen abgeleitet und die entsprechenden Maßnahmen zugeordnet, wobei im Sinne einer Ursache-Wirkungs-Kette die Ergebnisse, die in den vier Perspektiven erzielt werden, die Performance-Treiber für die übergeordneten strategischen Erfolgsziele darstellen. Großer Nachdruck wird auf die Messbarkeit gelegt, d. h. die Ziele auf allen Ebenen sind so zu formulieren, dass mittels geeigneter Kennzahlen konkrete Aussagen zu den erreichten Ergebnissen möglich sind. Die BSC dient somit der Kommunikation der Unternehmensstrategie von der obersten Managementebene bis auf die nachgeordneten operativen Ebenen. Die BSC hat also neben ihrer Aufgabe, der obersten Leitung ein umfassendes Bild ihrer relevanten Erfolgsfaktoren zu vermitteln, auch eine *top-down* Kommunikationsfunktion.

b) Auch wenn für Gerichte betriebswirtschaftliche Rentabilitätsvorstellungen keine Relevanz besitzen und sie sich nicht im Wettbewerb behaupten müssen – wobei partielle Wettbewerbssi-

²⁷ Vgl. dazu grundlegend *Robert S. Kaplan and David P. Norton*, *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Boston/Massachusetts 1996; *Nils-Göran Olve, Jan Roy and Magnus Wetter*, *Performance Drivers, A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, Chichester New York e. a. 1999.

tuationen – wie bereits angesprochen – durchaus denkbar sind –, ist für sie ein Handeln, das sich im Rahmen ihrer richterlichen Unabhängigkeit an Zielen und Ergebnissen orientiert, mittlerweile unbestritten. Es ist jedoch kritisch zu prüfen, ob damit eine umfassende Anwendung dieses ganzheitlichen Managementinstruments für das Gerichtswesen empfehlenswert erscheint bzw. inwieweit eine Begrenzung auf einzelne BSC-Elemente einen sinnvollen Weg darstellen könnte.

ba) Ein erster Aspekt betrifft die strategische Dimension der BSC. In privaten Unternehmen gehört zu den wesentlichen Funktionen des strategischen Managements eine strategische Planung, die auf der Grundlage der langfristigen Erfolgsziele die zentralen Unternehmensentscheidungen festlegt. Eine solche Planung erfordert eine Umwelt- und Unternehmensanalyse, die Ermittlung strategischer Handlungsoptionen sowie die Bestimmung der optimalen Strategie-Option hinsichtlich des Marktauftritts. Die so festgelegte Strategie wird in der BSC abgebildet und dann mit ihrer Hilfe realisiert. Die Notwendigkeit zu einer solchen Planung ergibt sich insbesondere, wenn Unternehmen in einer komplexen und dynamischen Umwelt agieren, wie es heute durch die globalisierten Märkte Realität geworden ist. In einem derartigen Umfeld wird man mit einer einmal festgelegten Strategie nicht auf Dauer überleben können, so dass immer wieder Neuausrichtungen gefordert sind.

In eine solche Marktdynamik und -komplexität sind die Gerichte zweifellos nicht gestellt. Zumindest die Art ihrer Produkte ist weitgehend festgelegt. Die Eroberung von Märkten oder Marktnischen mit neuen oder neugestalteten Geschäftsfeldern gehört nicht zu ihren Themen. Das bedeutet aber nicht, dass sich die Judikative in einem statischen Umfeld bewegt. So bewirkt die zunehmende Dynamik in unseren gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnissen, dass sich die Rechtsprechung mit neuen Anforderungen und Konstellationen konfrontiert sieht, die frühzeitig strategische Überlegungen und Entscheidungen notwendig machen. Ebenfalls könnten einzelne Elemente einer strategischen Planung für das Gerichtswesen durchaus relevant sein, so z. B. eine Umweltanalyse, um Informationen über die künftige quantitative und qualitative Entwicklung der Nachfrage nach Gerichtsprodukten zu erhalten. Ebenso erscheint eine Stärken-Schwächen-Analyse der

Gerichte sinnvoll, und zwar intern im Hinblick auf die Quantität und Qualität der verfügbaren Ressourcen (personell, finanziell, organisatorisch, technologisch) und extern im Hinblick auf die Beurteilung der Gerichte durch ihre „Kunden“. Auch die Produktgestaltung, zu der nicht nur die Produktqualität gehört, sondern auch die Art und Weise, wie die Gerichtsprodukte unter Einbeziehung der Betroffenen hergestellt werden (siehe Abschnitt 2.2.), stellt einen Gegenstand strategischer Überlegungen dar. Eine wichtige Frage ist, wo diese strategischen Überlegungen und Entscheidungen organisatorisch anzusiedeln sind. Aufgrund der gegenwärtigen Justizorganisation werden solche Aspekte wohl zentral auf ministerialer Ebene bearbeitet, denn die Ziel- und Ergebnisorientierung des richterlichen Handelns befindet sich noch im Stadium des Experimentierens. Wenn aber eines Tages ein umfassender „roll out“ mit verbindlichen Verfahrens- und Zielvereinbarungen erfolgen soll, werden mit Sicherheit auch die Gerichte ihre formelle Beteiligung am strategischen Geschehen einfordern müssen.

bb) Ein zweiter Aspekt betrifft die langfristigen Erfolgsziele, die – bei theoriekonformer Anwendung des BSC-Konzepts – die Grundlage für eine gerichtsspezifische Ausformulierung der BSC-Perspektiven bilden. Es ist in Abschnitt 2.1. darauf hingewiesen worden, dass messbare Zielgrößen für den Erfolg der Rechtsprechung nicht verfügbar sind, dass somit bestenfalls nur mit Hilfskonstrukten gearbeitet werden kann. Wie ist diese Problematik in den für die Rechtsprechung entwickelten BSC-Konzepten in einzelnen Bundesländern behandelt worden? Dazu soll kurz auf die BSC-Konzepte von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen eingegangen werden.

In Niedersachsen²⁸ werden die Erfolgsziele der Rechtsprechung als eine der vier Perspektiven der BSC betrachtet, und zwar unter der Bezeichnung „strategische gesellschafts- und verfassungspolitische Ziele“. Die weiteren Perspektiven sind beschrieben durch strategische, auf die Binnenorganisation gerichtete Organisationsziele einschließlich mitarbeiterorientierter Ziele, strategische

²⁸ Niedersächsisches Justizministerium (Hrsg.), Das Projekt JuCo – Instrumente, Stand: 17. Mai 2004, S. 1 ff.

bürger- und kundenorientierte Ziele und operative finanzwirtschaftliche Ziele. Durch dieses Vorgehen wird ein Ungleichgewicht in die BSC gebracht, denn die Ziele der drei letztgenannten Perspektiven sind letztlich als Mittel zur Erreichung der gesellschafts- und verfassungspolitischen Ziele zu betrachten.

Innerhalb dieser vier Perspektiven werden sogenannte Zielpyramiden mit insgesamt vier Ebenen gebildet. Im folgenden ist eine solche Pyramide für die Perspektive bzw. Zieldimension „strategische gesellschafts- und verfassungspolitische Ziele“ dargestellt:

1. Ebene: allgemeine Zielformulierungen als sogenannte Richtungsziele
Beispiel: effektive Rechtsgewährung
2. Ebene: Einzelziele, die die Richtungsziele der 1. Ebene konkretisieren
Beispiel: Förderung einverständlicher Streiterledigung in Zivilsachen
3. Ebene: Maßnahmen, die für die Zielerreichung notwendig sind
Beispiel: Erhöhung von einverständlicher gerichtlicher Streitschlichtung
4. Ebene: Kennzahlen, die für die Messung der Zielerreichung und der Maßnahmenumsetzung geeignet erscheinen
Beispiel: Verhältnis streitiger zu nichtstreitiger Erledigung

Zur Beurteilung, inwieweit eine Kennzahl geeignet ist, hat man sinnvollerweise eine Reihe von Kriterien formuliert, so z. B. die rechtliche Unbedenklichkeit (im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit), die Steuerungsrelevanz, die Wirtschaftlichkeit (vertretbarer Erhebungsaufwand) usw.

Nordrhein-Westfalen verwendet ebenso wie Niedersachsen die Struktur der BSC für ein strategisches ziel- und ergebnisorientiertes Controlling²⁹. Dabei ist intensiv auf die Verzahnung mit den operativen Komponenten wie Kosten- und Leistungsrechnung,

²⁹ Justizministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Strategisches Controlling – quo vadis?, in: NRW.Justiz, Ausgabe 4/2002, S. 12 f.

Führung durch Zielvereinbarung, Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung geachtet worden. Auch hier sind konkrete Aussagen zu den übergeordneten langfristigen Erfolgszielen nicht vorhanden.

Die BSC – in Nordrhein-Westfalen als Justiz-Matrix bezeichnet – wird aus vier Perspektiven gebildet, und zwar in Anlehnung an das „klassische“ Modell:

- Interne Prozesse/Strukturen: Effektive und effiziente Abläufe in den gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Verfahren,
- Ressourcen/Finanzen: Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Lage der Justiz,
- Mitarbeiter/lernende Organisation: Verbesserung der Qualifikation, Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter,
- Bürger/Kunde/Auftraggeber: Justiz als bürgerfreundliche und qualitätsbewusste Dienstleisterin.

Diesen vier Perspektiven bzw. Zieldimensionen – wie sie in NRW genannt werden – sind insgesamt elf strategische Ziele zugeordnet. Eine weitere Untergliederung dieser Ziele in Teil- oder Unterziele geschieht im Gegensatz zu Niedersachsen nicht. Die geplanten Maßnahmen sind unmittelbar den strategischen Zielen zugeordnet und ebenso die Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.

c) Bei Betrachtung dieser Ansätze kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass mühsam versucht wird, möglichst BSC-nahe Konstrukte herzustellen, wobei sich diese – wie oben gezeigt wurde – zwischen den Bundesländern unterscheiden und ebenso auch die dort verwendeten Begriffe. Dieses verwundert, da die Gerichte in ihren Strukturen und Aufgaben keine grundlegenden länderspezifischen Unterschiede aufweisen, zumindest nicht dergestalt, dass das BSC-Konstrukt des Landes A nun unbedingt vom dem des Landes B abweichen muss. Mit der starken Fixierung auf das BSC-Modell macht man sich letztlich das Leben schwer. Hier sollte losgelöst von allen perspektivischen Ausrichtungen zunächst versucht werden, Schritt für Schritt von der Basis her zu aussagefähigen Kennzahlen für Output und Outcome zu gelangen. Erfahrungen in der öffentlichen Verwaltung anderer

Länder zeigen, dass für die Entwicklung von Systemen zur Performance Messung eigentlich der Weg das Ziel ist³⁰.

2.3.2. *Kosten- und Leistungsrechnung*

a) Das wohl am intensivsten genutzte betriebswirtschaftliche Instrument in der öffentlichen Verwaltung wie auch in der Justiz ist die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)³¹. So wird ein sehr fortgeschrittener Einsatz der KLR im Justizwesen des Landes Niedersachsen praktiziert³². Folgende Ziele sollen dort mit der KLR verfolgt werden³³:

- die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Effizienz der Justiz,
- die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Justizbehörden vor Ort,
- die Verwendung von Kosteninformationen zur Entscheidungsunterstützung, so z. B. die Fallkosten für die Ermittlung des benötigten Gerichtsbudgets,
- die Verbesserung der Effizienz der Justiz,
- die Bereitstellung der datenmäßigen Basis für den Aufbau eines wirksamen Controllingsystems.

Dazu wird die KLR in ihrer traditionellen Struktur eingesetzt, und zwar als Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrech-

30 *Patricia Tigue and Dennis Strachota*, The Use of Performance Measures in City and County Budgets, Government Finance Officers Association (Hrsg.), Chicago 2001.

31 Vgl. *Jürgen Gornas*, Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Die Kostenrechnung als Instrument zur Planung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Peter Eichhorn und Peter Friedrich (Hrsg.), Band 13, 2. Aufl., Baden-Baden 1992.

32 Vgl. *Niedersächsisches Justizministerium (Hrsg.)*, Das betriebswirtschaftliche Konzept, – Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung in der niedersächsischen Justiz unter Berücksichtigung des Projekts LoHN –, 2. Fassung, Januar 2003 sowie den Anlagenband zum KLR-Konzept – Teil Gerichte –, April 2003.

33 *Niedersächsisches Justizministerium (Hrsg.)*, a.a.O., S. 7 ff.

nung³⁴. Die organisatorischen Teileinheiten der Gerichte sowie ihre sächlichen und personellen Ressourcen bilden die Kostenstellen (z. B. die Richter, die Rechtspfleger, der Servicebereich, die Wachtmeisterei, die Gebäude, die Kantine etc.). Als Kostenträger fungieren die Gerichtsprodukte in hierarchischer Struktur (z. B. Zivilsachen → Zivilsachen 1. Instanz → Bau- und Architektensachen etc.). Diesen Objekten werden die angefallenen Kosten zugeordnet, und zwar – vereinfacht dargestellt – die Produkt-einzelkosten direkt den Produkten und die Produktgemeinkosten zunächst den Kostenstellen und von dort mittels Schlüsselgrößen den Produkten. Ebenfalls werden in diesem niedersächsischen KLR-System die erbrachten Leistungen erfasst, das sind diejenigen Aktivitäten, für die die Richter und das weitere Gerichtspersonal Arbeitszeit aufwenden. Auch die Richter sind damit angewiesen, über die Art und Weise der Verwendung ihrer Arbeitszeit Nachweise zu führen. Ausgangspunkt für die Ermittlung der Kostenarten ist das traditionelle Rechnungswesen der öffentlichen Verwaltung, die auf dem Geldverbrauchskonzept beruhende Kameralistik. Für die Qualität und damit auch für die Akzeptanz der Ergebnisse einer KLR wäre es sinnvoll, wenn man diese auf der Grundlage eines kaufmännischen Rechnungswesens erstellte, die Kostenarten somit aus der Integration mit der Aufwandserfassung in der Finanzbuchhaltung ableitete.

b) Dieses KLR-Konzept stellt zweifellos einen wichtigen Schritt dar zur Gewinnung von Steuerungsinformation im Hinblick auf die Effizienz und Effektivität unseres Gerichtswesens. Man muss sich jedoch der Unvollkommenheiten dieser traditionellen KLR bewusst sein, und deshalb darf man auf dieser Stufe nicht stehen bleiben. Das bedeutet nicht, dass das Gerichtswesen zügig mit weiteren betriebswirtschaftlichen Instrumenten „beglückt“ werden sollte, sondern dass diese bereits eingeführte KLR einer Ergänzung und qualitativen Weiterentwicklung bedarf.

Es wäre zu prüfen, ob die Ergänzung durch eine Prozesskostenrechnung informatorische Vorteile bringen könnte. Diese Art der

³⁴ So auch in Nordrhein-Westfalen. Vgl. dazu *Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kosten- und Leistungsrechnung in der nordrhein-westfälischen Justiz, Projekt „KICK“, Düsseldorf, Stand: März 1999. Siehe auch im Justizportal von NRW: www.justiz.nrw.de.*

KLR, im angelsächsischen Bereich als *Activity-Based Costing* (ABC) bezeichnet, hat sich in vielen Ländern als das Standard-system der KLR auch in der öffentlichen Verwaltung etabliert und bewährt³⁵. Es ist aber noch „Science Fiction“ für die deutsche öffentliche Verwaltung. So wird in der traditionellen KLR ein Gericht als ein statisches Gebilde betrachtet, im Wesentlichen bestehend aus organisatorischen Teileinheiten, den Kostenstellen. Das ABC dagegen betrachtet das Gericht nicht als ein statisches Gebilde sondern in dynamischer Sicht als ein Komplex von Aktivitäten, die untereinander in einem logischen und sachlichen Prozesszusammenhang stehen, wobei sich die statische Kostenstellensicht und die dynamische Prozesssicht nicht ausschließen sondern gegenseitig ergänzen.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied betrifft die Ermittlung der Produktkosten. So wird in der traditionellen Kostenträgerrechnung davon ausgegangen, dass die Produkte die betrieblichen Ressourcen verbrauchen. Dies führt bei den Produktgemeinkosten zu erheblichen Zurechnungsproblemen, weil Schlüsselgrößen verwendet werden, die in keinem oder nur in einem sehr vagen ursächlichen Zusammenhang zur Höhe der Produktgemeinkosten stehen, so z. B. wenn man als Zuschlagsbasis für die Produktgemeinkosten die Produkteinzelkosten verwendet. Dem ABC liegt dagegen die Einsicht zugrunde, dass nicht Produkte sondern die Aktivitäten zur Erstellung der Produkte die Ressourcen verbrauchen. Der Ressourcenverbrauch wird den Aktivitäten über sogenannte Ressourcentreiber und der Aktivitätenverbrauch den Produkten über Aktivitätentreiber zugerechnet (zur Grundstruktur des ABC siehe Abb. 1). Das ABC-Verfahren bietet sich somit für gemeinkostenintensive Produktionsbedingungen an, was für den Gerichtsbereich zutrifft.

Bezogen auf unsere Gerichtskostenrechnung bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt die Gerichtsprodukte im Hinblick auf diejenigen Aktivitäten analysiert werden müssen, die zu ihrer Erstellung notwendig sind. Dies kann stufenweise erfolgen, so wie es bei Geschäftsprozessoptimierungen geschieht: Der Geschäfts-

³⁵ Aus der Fülle der Literatur zum ABC siehe *Gary Cokins, Alan Stratton and Jack Helbling, An ABC Manager's Primer, Straight Talking on Activity Based Costing, New York a. u. 1993.*

prozess wird in Teilprozesse gegliedert und diese Teilprozesse in einzelne Aktivitäten. In einem zweiten Schritt ist zu fragen, welche Kostenstellen diese Aktivitäten ausführen. Dies bedeutet, dass alle Produktgemeinkosten zunächst in traditioneller Art auf Kostenstellen gesammelt werden. Von den Kostenstellen sind die Aktivitäten mit Hilfe der Ressourcentreiber (z. B. anteilige Arbeitszeiten) mit den von ihnen verursachten Kosten zu belasten. Das Produkt erhält zunächst die Produkteinzelkosten direkt zugerechnet und dann die Kosten derjenigen Aktivitäten, die von diesem Produkt gemäß den Aktivitätentreibern „konsumiert“ werden. Für die Zurechnung der Aktivitäten zu den Produkten ist die Kenntnis der Beziehung zwischen Produkt und Aktivität notwendig: Fallen bestimmte Aktivitäten für jede Produkteinheit an oder nur für eine bestimmte Anzahl von Produkteinheiten oder einmalig für alle Produkte? Auf diese Weise erhält man Produktkosten, die eine doppelte Transparenz aufweisen. Zum einen ist ersichtlich, aus welchen Aktivitäten sich die Produkte zusammensetzen und zum anderen, welche Kostenarten in die einzelnen Aktivitäten einfließen. Damit sind die informatorischen Grundlagen für eine kostenmäßige Optimierung der Arbeitsabläufe bzw. Geschäftsprozesse geschaffen.

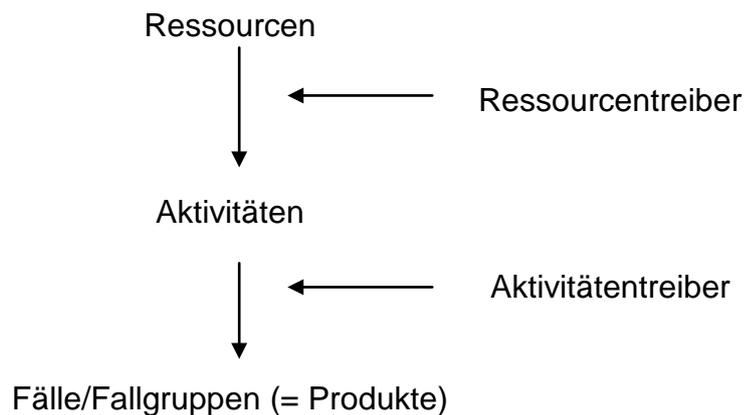


Abb. 1: Grundstruktur des ABC

c) Die auf diese Weise ermittelten Produktkosten können weiterhin als Grundlage für die Budgetierung mit der Methode des *Acti-*

Activity-Based Budgeting (ABB) verwendet werden. „*ABB is ABC performed in reverse*“³⁶. Der erste Schritt besteht hier in der Ermittlung der künftigen Fallzahlen für die einzelnen Produkte. Aus diesen Fallzahlen wird über die Aktivitätentreiber auf die dafür notwendige Anzahl und Umfang der Aktivitäten geschlossen. Über die Aktivitäten werden im letzten Schritt mit Hilfe der Ressourcentreiber die insgesamt notwendigen Ressourcen errechnet und in die Budgetverhandlungen eingebracht.

Ein solches Instrumentarium des ABC und des ABB stellt keine Bedrohung sondern eher eine Förderung der richterlichen Unabhängigkeit dar, denn es bietet eine solide und rational fundierte Informationsbasis, so dass sich die für ein künftiges Leistungsprogramm notwendigen Budgetforderungen gegenüber der Legislative plausibel und nachvollziehbar begründen lassen.

3. *Erfolgsfaktoren für betriebswirtschaftliche Reformen*

Für eine erfolgreiche Anwendung der skizzierten Maßnahmen/Instrumente im Gerichtswesen ist letztlich nicht entscheidend, inwieweit diese methodisch exakt und theoriekonform implementiert und die Mitarbeiter auch detailliert in deren Handhabung ausgebildet werden. Der Erfolg im Hinblick auf Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen wird vielmehr durch eine Reihe von Faktoren bestimmt, die unverzichtbare Rahmenbedingungen bzw. Voraussetzungen für betriebswirtschaftlich ausgerichtete Reformen darstellen. Dies gilt insbesondere für die Implementierung solcher Instrumente, die durch die von ihnen gelieferten Informationen verhaltenssteuernd wirken sollen, wie dies für die BSC und die KLR zutrifft.

a) Eine erste Voraussetzung betrifft die „Reformlandschaft“ innerhalb eines Bundeslandes. Diese bietet vielfach das Bild eines „Flickenteppichs“. So experimentieren die Verwaltungszweige mit jeweils unterschiedlichen Komponenten der NSM-Konzeption. In einem Ressort wird Globalbudgetierung verknüpft mit dezentraler

³⁶ *Robin Cooper and Robert S. Kaplan, The Promise – and Peril – of Integrated Cost Systems, Harvard Business Review, July-August 1998, S. 115.*

Ressourcenverantwortung und Kontraktmanagement praktiziert, in einem anderen steht die KLR ganz oben auf der Reformagenda, oder es werden erste Schritte in Richtung Ablösung der Kameralistik geprobt. Für die Konzeptionierung und Implementierung einer KLR ist es aber von grundlegender Bedeutung, ob sie auf einem kameralistischen Haushalts- und Rechnungswesen aufsetzt oder in eine kaufmännische Rechnung eingebunden werden kann. Für die Wirksamkeit dieses Instruments wäre es sehr wünschenswert, wenn man sich – inspiriert durch das Neue Kommunale Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – auch im staatlichen Bereich zügig für den Übergang in ein kaufmännisches Haushalts- und Rechnungswesen entscheidet. Erste Schritte – siehe Hessen – sind schon getan. Notwendig ist somit ein NSM-basiertes Reform-Gesamtkonzept in den Ländern, in das eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Justizreform integriert werden kann.

b) Eine weitaus wichtigere Voraussetzung ist die Schaffung eines Grundverständnisses über den Inhalt und die Implikationen wirtschaftlichen Denkens und Handelns, denn die ganze Diskussion zur Ökonomisierung der Justiz leidet unter eklatanten Missverständnissen. So muss deutlich gemacht werden, dass – wie bereits oben ausgeführt – Effizienz und Effektivität stets auch eine Ergebnisseite haben, d. h. alles, was auf der Seite des Mitteleinsatzes geschieht, muss für die Entscheidungsfindung unter Berücksichtigung der Ergebniswirkungen beurteilt werden. Und diese Ergebnisse sind beileibe nicht nur ökonomische Größen, so wie sie für erwerbswirtschaftliche Unternehmen Relevanz besitzen. Sonst müsste die Betriebswirtschaftslehre ihre Tore für alle Organisationen des Non-Profit-Bereichs zumachen und die Literatur zur Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung in Giftschränken einschließen. Wenn ein Richter der Meinung ist, dass sich mit Kosten verbundene Aktivitäten positiv auf das Prozessgeschehen auswirken, dann sind diese Aktivitäten als effektiv zu beurteilen. Dem Effizienzaspekt hat er dadurch Rechnung zu tragen, dass er die gewünschten und nach seinem Ermessen notwendigen Aktivitäten mit den geringstmöglichen Kosten realisiert bzw. realisieren lässt, also Verschwendung vermeidet. Dies ist vergleichbar mit der Situation in der Marketingabteilung eines Unternehmens. Wenn man dort der Meinung ist, eine mit Kosten

verbundene Werbeaktion rechne sich durch eine zu erwartende Umsatzsteigerung, dann ist diese Aktion ebenfalls als effektiv einzustufen. Auch hier wird man unnötige Kosten für die Aktion vermeiden, also effizient handeln.

Ein weiteres Problem auf diesem Feld betrifft das betriebswirtschaftliche Verständnis der Beschäftigten im Gerichtswesen, denn sie werden nun mit Verfahren und Instrumenten konfrontiert, die ihnen in ihrer Ausbildung in der Regel nicht vermittelt worden sind³⁷. Im juristischen Studium an den Universitäten stellen Pflichtveranstaltungen zur Betriebswirtschaftslehre die Ausnahme dar. So sind Grundzüge oder Einführungen in dieses Fach nach Wissen des Verfassers nur an der Fernuniversität in Hagen und der Bucerius Law School in Hamburg Pflicht. Ansonsten werden an einer Reihe von Universitäten als Pflichtveranstaltungen nur die sogenannten Kernbereiche des Rechts mit wirtschaftlichen Bezügen angeboten. Auch in der Rechtspflegerausbildung ist das BWL-Angebot noch recht dürftig³⁸. Bei dieser Ausbildung ist zu beachten, dass im Hinblick auf die betriebswirtschaftlichen Instrumente der Unterschied zwischen Ausführenden und Anwendenden beachtet wird. So führen die Beschäftigten im Gerichtswesen, die Richter und die Rechtspfleger, nicht die KLR durch, sondern sie sollen in der Lage sein, die Daten aus diesem Rechenwerk sinnvoll anzuwenden. Insofern muss ihnen vermittelt werden, wie sie den Aussagegehalt von KLR-Zahlen zu interpretieren haben und welche Steuerungsmöglichkeiten ihnen damit geboten werden. Kurz gesagt geht es nicht darum zu lernen, wie mache ich eine KLR, sondern wie wende ich sie an. Aber nicht nur in der Ausbildung sind betriebswirtschaftliche Lücken zu schließen, auch in der Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten im Gerichtswesen muss betriebswirtschaftlichen Aspekten und der Förderung der Managementqualitäten im Hinblick auf Personalführung und -entwicklung mehr Raum gegeben werden.

c) Ein letztes Problem betrifft die Kompetenzen der Mitarbeiter, hier nicht verstanden als ihre Fähigkeiten sondern als ihre Rechte

³⁷ Vgl. *Barbara Kramer*, a.a.O., S. 3450 f.

³⁸ So werden seit neuestem an der Niedersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Hildesheim „Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre“ als Wahlpflichtfach angeboten.

zum Treffen von Entscheidungen und zur Ausführung von Handlungen. Wenn ein Mitarbeiter Budget- oder Kostenverantwortung erhält, dann muss er auch alle Rechte besitzen, eigenständig über die Budget- und Kostenwerte verfügen zu dürfen. Gegen diesen Grundsatz der Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird in der Praxis leider häufig verstoßen. Ebenso sollte man beachten, dass, wenn man unter Verwendung betriebswirtschaftlicher Instrumente mit den Mitarbeitern Zielvereinbarungen trifft, die Prüfung der erreichten Ergebnisse primär als Selbstkontrolle und nicht als Fremdkontrolle praktiziert.

In unserer öffentlichen Verwaltung wie auch in der Justiz wird zur Zeit viel reformiert, zumindest wird über Reformen intensiv diskutiert. Es ist wichtig, dabei die Erfolgsfaktoren für solche Reformen nicht zu übersehen, denn betriebswirtschaftliche Maßnahmen und Instrumente sind eine wichtige Medizin zur wirtschaftlichen Gesundung, aber nicht zur äußerlichen, sondern zur inneren Anwendung.

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

Unter Mitarbeit von

Maren Andres und Oliver Windgätter

Redaktionelle Zuschriften

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,
Kontakt: sekretariat@irp.uni-trier.de.

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2005
ISSN 1616-8828