

Justiz als Wirtschaftsunternehmen? Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung¹

I. Einleitung

- Sie arbeiten in einem großen, überregional tätigen Dienstleistungsunternehmen und die Geschäftsleitung verkündet stolz, bis zum Jahre 2003 werde das gesamte Unternehmen mit moderner EDV ausgestattet sein?
- Sie leisten hochqualifizierte Arbeit für mäßige Bezahlung?
- Sie sind im Wesentlichen zufrieden, wenn Sie mit Ihrer Arbeit fertig werden?

Wenn Sie diese Fragen mit „Ja“ beantworten, sind Sie vermutlich Richterin oder Richter in einem deutschen Bundesland. Ich will heute nicht über das Trauerspiel „Datenverarbeitung in der Justiz“ reden. Auch die Richterbesoldung ist nicht mein Thema. Mein Thema ist vielmehr die als Folge von Sparzwängen, Budgetierung und Controlling drohende Ökonomisierung der Justiz. Und meine These lautet: Wollen Richter verhindern, daß Ökonomie den Rechtsstaat auffrißt, genügt es nicht, daß sie ihre Pflicht tun. Dann müssen sie Ziele oder gar Visionen entwickeln.

An dem allgemeinen Krisengerede - Finanzkrise, Justizkrise, Sinnkrise und welche der Krisen mehr sind - will ich mich nicht beteiligen. Jedenfalls steht die Justiz unter erheblichem Reformdruck, und dieser Druck

¹ Vortrag für den Deutschen Richtertag in Karlsruhe am 4. Oktober 1999. Die Vortragsform wurde beibehalten und um wenige Nachweise ergänzt.

wird aktuell weniger von spezifisch rechtspolitischen Problemen erzeugt als vielmehr von dem Sparzwang, der alle Teile der steuerfinanzierten Staatstätigkeit ergriffen hat. In dieser Situation ist das Geld zum bevorzugten Steuerungsmittel geworden.

Immer schon war das Geld knapp, und immer schon hat der Staat seine Mittel nach politischen Prioritäten zugeteilt. Neu ist nun, daß den für ihre Aufgaben unzureichend ausgestatteten Verwaltungen der Markt als Heilmittel empfohlen wird. Die Justiz hat allen Anlaß, sich gegen eine forcierte Ökonomisierung zu wehren. Primäres Steuerungsmittel der Justiz muß das Recht sein und bleiben. Aber es ist nicht zu übersehen, daß gerade auch die Steuerungsfähigkeit des Rechts zum Problem geworden ist. Seine schiere Masse, seine Komplexität, Ansprüche und der Erfindungsreichtum der Interessenten und das Selbstbewußtsein seiner Anwender nehmen den Gesetzen viel von ihrer Kraft. Da zahlreiche Anläufe zur Verbesserung der Gerichtsorganisation und des Verfahrens auf dem Wege der Gesetzgebung nicht den erwarteten Erfolg gebracht haben, erhofft man sich jetzt von justizinternen Managementanstrengungen einen effizienteren Einsatz der vorhandenen Mittel.

In der Richterschaft wird, soweit ich sehe, der Systemwechsel noch nicht in seiner ganzen Tragweite zur Kenntnis genommen. Noch immer blickt man nach Bonn oder jetzt nach Berlin und diskutiert Reformen der Gerichtsverfassung und der Prozeßordnungen. Man diskutiert über Dreistufigkeit, Einschränkung von Rechtsmitteln oder den obligatorischen Einzelrichter und merkt gar nicht, daß der Zug der Gesetzgebung längst von dem sog. Neuen Steuerungsmodell (NMS) überholt worden ist. Was in der Kommunalverwaltung begann, hat auf andere Teile der Staatsverwaltung und inzwischen auch auf die Justiz übergegriffen. Relativ unabhängig vom Gesetzgeber ist die Verwaltung selbst initiativ geworden. Den Anfang haben die Hansestädte gemacht, zunächst seit 1994 Bremen und seit 1995 unter der energischen Regie von Wolfgang Hoff-

mann-Riem als Justizsenator die Hansestadt Hamburg mit ihrem Projekt „Justiz 2000“. Inzwischen sind die meisten Bundesländer gefolgt, sei es mit flächendeckenden Maßnahmen, sei es mit regional begrenzten Pilotprojekten.

Als 1987 vom Bundesministerium der Justiz die Strukturanalyse der Rechtspflege (SAR) gestartet wurde, schien es sich um ein herkömmliches Reformprogramm zu handeln. Beim NSM dagegen geht es nicht länger bloß um eine Anpassung und Modernisierung der Bürokratie, sondern um eine ganzheitliche, antibürokratische Neuorientierung. Bei der Strukturanalyse der Rechtspflege haben Kienbaum und Kollegen vor der Tür der Richter halt gemacht. Und so geschieht es mit einer tiefen Verbeugung vor der richterlichen Unabhängigkeit auch in den Projekten der Länder zur Modernisierung der Justiz nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM). Aber ihrer Intention nach laufen die neuen Reformansätze darauf hinaus, auch den Kernbereich der Justiz zu erfassen, und das kann auch gar nicht anders sein. Im Mittelpunkt der Justiz stehen die Richter und ihre Arbeit, und jede Reform, die diesen Mittelpunkt auspart, wird ihr Ziel verfehlen. Die Reform dieses Kernbereichs sollte nicht durch die Hintertür des NSM, sondern durch den Haupteingang erfolgen, und das heißt, durch ein professionelles, von der Richterschaft selbst getragenes Gerichtsmanagement.

Man kann natürlich schon fragen, ob denn im Kernbereich der Justiz überhaupt eine Reform notwendig ist oder ob nicht insoweit alles zum Besten steht. Wenn ich die Dinge richtig beobachte, liegen die Engpässe zur Zeit weniger bei den Richtern als vielmehr bei der Hilfsorganisation. Hier herrscht extreme Personalknappheit, und die Umstellung auf Serviceeinheiten hat vielerorts eher zur Verwirrung als zur Verbesserung der Lage geführt. Man kann nur hoffen, daß es sich um Probleme des Übergangs handelt. Dagegen läuft die Arbeit der Richter erstaunlich geräuschlos. Geräusche machen nur die obligatorischen Klagen über die Arbeits-

last. Aber diese Last wird doch letztlich bereitwillig geschultert und erfolgreich gemeistert.

Meine Beobachtungen ändern indessen nichts daran, daß die Richter - ähnlich wie die Hochschullehrer - dem pauschalen Verdacht der Leistungsverweigerung unter dem Deckmantel der richterlichen Unabhängigkeit ausgesetzt sind. Ob der Verdacht zutrifft oder nicht, spielt keine Rolle. Er ist in der Welt und wirkt. Man kann die Vermutung der Politik, es gäbe auch in der Justiz Effizienzreserven aufzudecken, nicht einfach zurückweisen, sondern muß sich einer gründlichen Nachsuche stellen. Das gilt um so mehr, als diese Vermutung auch einiges für sich hat. Die Belastung mit Verfahren ist in den letzten Jahrzehnten zwar stärker angestiegen als die Zahl der Richter, des nichtrichterlichen Personals und stärker auch als die materiellen Ressourcen. Aber es gibt einige Anhaltspunkte für die Annahme, daß auch die Arbeitskapazität gewachsen ist.

- Die Justiz hat sich nunmehr 50 Jahre ungestört entwickeln können.
- In den meisten Zweigen von Produktion und Dienstleistung hat es in derselben Zeit große Produktivitätsfortschritte gegeben.
- Die Justiz ist wegen der Verengung des Arbeitsmarktes für Juristen in der Lage, sich die qualifiziertesten Bewerber zu sichern.
- Darüber hinaus hat sich die Richterschaft kräftig verjüngt.

Kaum wird es ernst mit den Reformen, da wird - so scheint es jedenfalls - den Reformern der Knüppel der richterlichen Unabhängigkeit zwischen die Beine geworfen. Nun geht der Streit darum, ob das NSM sozusagen im Umfassungsangriff die richterliche Unabhängigkeit bedroht. Ich halte schon diese Fragestellung und die daraus folgende Diskussionsfront für verfehlt. Das NSM ist ein komplexer Reformansatz, der sich nicht einfach mit dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit konfrontieren läßt. Man muß sich vielmehr inhaltlich auf die Details der Reformanstrengungen einlassen.

II. Das Neue Steuerungsmodell

Das NSM geht aus von der Beobachtung, daß die Wirtschaft der staatlichen Verwaltung bei der effizienten Herstellung von Produkten und Dienstleistungen überlegen ist. Es versucht daher, für die Verwaltung jene Anreiz- und Wettbewerbssituation herzustellen, die das Erfolgsrezept der Wirtschaft bildet. Die Grundidee des NSM ist einfach und einleuchtend: Man stellt sich die Tätigkeit der Verwaltung als Herstellung von Produkten und Dienstleistungen vor, die von Bürgern, Unternehmen oder anderen Verwaltungen abgenommen werden. Soweit es sich um Leistungen handelt, für die man von den Abnehmern Marktpreise verlangen kann, wird die Herstellung privatisiert. Soweit es jedoch um Leistungen geht, für die aus Gründen des Gemeinwohls ein kostendeckendes Entgelt nicht in Betracht kommt, tritt der Staat selbst sozusagen als fiktiver Einkäufer auf. Er stellt nicht länger Personal zur Verfügung, das mit einem festen Etat nach Kräften wirtschaften muß, sondern er schließt mit der Verwaltung eine Leistungsvereinbarung, nach der für näher definierte Produkte und Dienstleistungen ein bestimmtes Budget angeboten wird. Um diesen Wechsel zu kennzeichnen, spricht man von der Ablösung der bisherigen Input-Steuerung über die Einfütterung von in bestimmter Weise zu verwendenden Mitteln durch eine Output-Steuerung auf der Basis von Leistungsaufträgen mit genauen Kostenvorgaben und klar definierten Qualitätsstandards. Da Parlament und Verwaltungsspitze nur stellvertretend für die Bürgerkunden handeln können und eigentlich auch nicht genau wissen, was die Bürger wünschen, werden die produzierenden Verwaltungseinheiten zusätzlich auf Kunden- und Serviceorientierung verpflichtet.

Die staatliche Verwaltung wird für die Zwecke des NSM nach dem Vorbild eines Konzerns modelliert. Das Parlament in Bund, Ländern oder Kommunen bildet die normative Ebene, die in sehr allgemeiner Weise den Rahmen für die von der Verwaltung zu erbringenden Leis-

tungen vorgibt und dafür Steuermittel zur Verfügung stellt. Innerhalb dieses Rahmens hat die Regierung oder die Verwaltungsspitze als strategische Ebene erheblichen Spielraum, um mit der operativen Ebene - das sind die einzelnen Verwaltungseinheiten (Agenturen) - konkrete Leistungsvereinbarungen zu treffen.

Die Finanzmittel werden vom Parlament in einem Globalbudget zur Verfügung gestellt. Das Budget ist möglichst mehrjährig, verzichtet auf eine Zuordnung der Mittel zu bestimmten Aufgaben und insbesondere auch auf die Etablierung von Personalstellen. Die Finanzmittel werden von der strategischen Ebene im Rahmen von Leistungsvereinbarungen portionsweise wiederum global an die operativ tätigen Agenturen weitergegeben.

Die Leistungssteigerung erhofft man sich von der Dezentralisierung der Ressourcen- und Ergebnisverantwortung, von einer durchgehenden Wettbewerbsorientierung und von individuellen Leistungsanreizen. Als zentrales Managementinstrument übernimmt das NSM aus der Wirtschaft das Controlling. Kernelemente des Controlling sind Kostenrechnung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle.

III. Die Justiz als Wirtschaftsunternehmen?

Die Justiz ist kein Wirtschaftsunternehmen. Aber sie hat teilweise die gleichen Probleme wie ein großes Unternehmen, und daher sollte sie jedenfalls ausprobieren, wie weit ihr die Methoden, mit denen die Wirtschaft ihre Probleme löst, helfen können.

Die Justiz ist, weniger noch als andere Zweige der öffentlichen Verwaltung, ein Wirtschaftsunternehmen. Das bedarf eigentlich keiner Begründung. Aber wenn das NSM auch die Arbeitsergebnisse der Gerichte als Produkte definiert, denen jeweils als „Preis“ ein Budget zugeordnet ist, genügt es nicht, schlicht zu protestieren, indem man die Leistung der Justiz, den Rechtsschutz also, für unvergleichbar, für unmeßbar und für

unbezahlbar erklärt. Man muß schon in der technischen Sprache der Ökonomie angeben, was die Gerichte von Wirtschaftsunternehmen unterscheidet, um die Grenzen der Übertragbarkeit des NSM auf die Justiz zu erkennen. Sechs Gesichtspunkte erscheinen mir besonders relevant:

(1) Der Erfolg eines Wirtschaftsunternehmens läßt sich in Umsatz und Gewinn ausdrücken. Für die Justiz fehlt das Gewinnziel und damit ein vergleichbarer Maßstab für eine Erfolgskontrolle.

(2) Ein Wirtschaftsunternehmen ist nur erfolgreich, wenn es mit seinen Produkten oder Dienstleistungen auf Nachfrage trifft. Um seinen Erfolg zu steuern, muß es daher selbst über seine Produktpalette bestimmen können. Der Justiz werden ihre Produkte aber vom Gesetzgeber vorge-schrieben.

(3) Die Justiz kann sich über mangelnde Nachfrage nach ihren Produk-ten nicht beklagen. Aber Nachfrage allein genügt nicht. Entscheidend ist, daß die Nachfrager auch bereit sind, mindestens kostendeckende Preise zu zahlen. Als politische Grundentscheidung ist jedoch in Art. 19 IV GG festgeschrieben, daß der Staat den Rechtsschutz nicht von kostendecken- den Preisen abhängig machen darf.

(4) Ein Wirtschaftsunternehmen kann scheitern, weil es am Markt keinen Erfolg hat, weil es sich durch internes Mißmanagement ruiniert oder weil es für mangelhafte Produkte haften muß. Für die Justiz gibt es keine ver- gleichbare Existenzgefahr.

(5) In einem Wirtschaftsunternehmen gibt es eine verantwortliche Ge- schäftsleitung mit umfassenden Entscheidungs- und Leitungsbefugnis- sen. In der Justiz arbeiten unabhängige Richter.

(6) Wirtschaftsunternehmen stehen im Wettbewerb. Sie müssen ständig damit rechnen, daß Konkurrenten auftauchen, die die gleiche Nachfrage besser oder billiger bedienen. Deshalb müssen sie ständig auf Verbesse- rung sinnen. Stillstand wäre Rückschritt. Die Justiz dagegen kann sich auf einem Monopol ausruhen.

Trotz aller Unterschiede haben Justiz und größere Wirtschaftsunternehmen aber doch ähnliche Probleme:

- In Justiz und Unternehmen arbeiten Menschen, die für das Organisationsziel motiviert werden müssen.
- Die Phantasie der Leistungserbringer zur Produktion von Scheinleistungen ist beträchtlich.
- Die Justiz ist, wie die meisten Unternehmen, eine arbeitsteilige Organisation mit entsprechenden Koordinationsproblemen.
- Justiz und Unternehmen müssen Kosten sparen.
- Justiz und Unternehmen können Fehler machen.

Deshalb versprechen Anleihen bei den in Unternehmen bewährten Führungs- und Managementmethoden durchaus Erfolg. Diese Methoden setzen an fünf Punkten an, nämlich

- Zielplanung und Kontrolle
- Kostenminimierung
- zweckentsprechende Organisation
- laufende Qualitätssicherung
- Motivation der Mitarbeiter.

Letztlich entscheidend ist die Motivation der Mitarbeiter. In einem Wirtschaftsunternehmen sind Wettbewerb und Erfolg permanenter Anreiz zur Leistung. Das NSM baut darauf, innerhalb der Verwaltung mehr oder weniger künstlich eine marktähnliche Wettbewerbssituation herbeizuführen. Man sollte die Idee nicht vorschnell verwerfen. Auch in größeren Wirtschaftsunternehmen sind keineswegs alle Mitarbeiter unmittelbar dem Marktgeschehen ausgesetzt. Unmittelbar und direkt spüren eigentlich nur die Leute an der Vertriebsfront den Wettbewerb. Allen anderen muß der Druck des Marktes indirekt vermittelt werden. Das gelingt sicher viel leichter und besser als die Einführung von Wettbewerbselementen im öffentlichen Sektor. Aber im öffentlichen Dienst arbeiten die glei-

chen Menschen wie in der Wirtschaft, und sie werden für die gleichen Anreizstrukturen empfänglich sein.

Das NSM hat die Dinge, jedenfalls in der Kommunalverwaltung, in erstaunlicher Weise in Bewegung gebracht. Deshalb verdient es auch in der Justiz eine Chance. Man kann und muß dem NSM, das seine Herkunft aus der Betriebswirtschaft nicht verleugnet, durchaus skeptisch begegnen. Es genügt aber nicht, den Jargon zu kritisieren. Sicher ist es oft lächerlich, wenn von Input und Output, Produkten und Controlling die Rede ist. Aber man sollte der Reformbewegung nicht kleinlich ins Wort fallen, sondern sich auf die Sache einlassen.

IV. Zur Kritik am Neuen Steuerungsmodell

1) Zur Funktionslogik des NSM

Eine Arbeitsgruppe Hamburger Verwaltungsrichter hat sich eingehend und sehr kritisch mit dem NMS auseinandergesetzt, und sie kommt, was die Übertragung auf die Justiz betrifft, zu einem vernichtenden Urteil². Das NSM, so sagen sie, sei als ein auf Steuerung angelegtes System der Verwaltungsorganisation schon prima facie und begriffsnotwendig mit der richterlichen Unabhängigkeit unvereinbar. Da wäre es doch besser gewesen, man hätte an dem englischen Ausdruck New Public Management festgehalten. Besser ist die in der Schweiz übliche Bezeichnung als wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Die Eindeutigung als NSM setzt einen falschen Akzent.

Aber die Hamburger Verwaltungsrichter begnügen sich bei ihrer Kritik nicht mit solcher Begriffsjurisprudenz. Bei der Anwendung des NSM

² Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg (Bertram/Braun/Graf von Schlieffen/Wagner), Neues Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg?, vervielf. Manuskript, 1998, 200 S., zu beziehen bei der Geschäftsstelle des Deutschen Richterbundes.

auf die Justiz geht es, so sagen sie, darum, daß die Justizhaushalte der Länder eingefroren werden. Sozusagen als Ausgleich erhält die Justizverwaltung größere Verfügungsfreiheit über ihren Haushalt mit der Maßgabe, nicht nur den Mangel intern selbst zu verteilen, sondern darüber hinaus eine jährliche Effizienzrendite zwischen 1 und 3 % zu erwirtschaften. Die Hamburger Verwaltungsrichter wollen damit schon die Funktionslogik des Modells in Frage stellen. Sie meinen, die bis zu Einzelprodukten spezifizierte Budgetierung im Verein mit einem konsequenten Controlling werde nach wenigen Rechnungsperioden dazu führen, daß auch die letzten Effizienzreserven aufgespürt, weitergemeldet und in die Leistungsvereinbarung eingebaut würden. Dieses Urteil wird dem NSM aber nicht gerecht. Es betrifft nur eine ökonomisch verkürzte Version des Modells. Allerdings besteht der Eindruck, daß die bisherigen Ansätze zur Umsetzung in der Justiz tatsächlich einer einseitig ökonomisch orientierten Modellvorstellung folgen, und die Hamburger Verwaltungsrichter haben diese Verkürzung, um ihr Argument zu schärfen, noch auf die Spitze getrieben. Das NSM ist anspruchsvoller. Es begnügt sich nicht damit, Effizienzreserven und Freiräume aufzuspüren. Vor allem anderen will es neue Produktionsmethoden anregen oder jedenfalls alte verbessern. Dazu will das NSM dem Erfindungsreichtum auf die Sprünge helfen. Im übrigen mag es zwar richtig sein: Jede Reform erschöpft sich eines Tages selbst. Früher oder später folgt die nächste Reform. Aber deshalb kann man nicht von vornherein auf Reformen verzichten.

Die Argumentation der Hamburger Verwaltungsrichter folgt einer Strategie des Alles- oder Nichts. Sie malen ein Szenario, in dem jeder einzelne Spruchkörper, ob Einzelrichter, Kammer oder Senat, zum Profitcenter mit eigener Budgetverantwortung wird. Das wäre in der Tat absurd. In dieser Konsequenz ist die Umsetzung des Modells jedoch weder notwendig, um Wirkung zu zeigen, noch beabsichtigt. Es ist aber

sicher zutreffend, daß die Verträglichkeit des Modells mit der rechtlichen Verfassung und dem Auftrag der Justiz davon abhängt, daß eine fallnahe ökonomische Außensteuerung vermieden wird. Daraus ergeben sich bei der Umsetzung des NSM in der Justiz drei Problemzonen.

- Die erste umfaßt Produktbeschreibung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle.
- Die zweite Problemzone ergibt sich bei der Bestimmung der Leistungseinheiten, die die dezentrale Ressourcenverantwortung übernehmen sollen.
- Probleme bereiten schließlich die Details der Budgetierung.

2) Produktbeschreibung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle

Bei der Produktbeschreibung geht es um eine Festlegung dessen, was geleistet werden soll. Die Produkte der Gerichte sind in materiellen und Prozeßgesetzen sehr genau definiert. Die Gerichte haben Rechtsschutz zu gewähren, indem sie Urteile und Beschlüsse erlassen und bei Vergleichen helfen. Hier stellt sich aber die Frage, wieweit nicht nur nach rechtlich vorgegebenen Verfahrensarten, sondern darüber hinaus nach Verfahrensgegenständen differenziert werden soll. Es liegt auf der Hand, daß ein großer Bauprozeß oder gar die Anfechtungsklage gegen die Genehmigung einer Atomanlage ganz andere Kosten verursacht als eine Räumungsklage oder der übliche Abschleppfall. Insoweit muß man vorsichtig beginnen und zunächst Erfahrungen sammeln. Eine weitere Untergliederung als in dem bekannten Pensenschlüssel kommt vorläufig kaum in Betracht.

Produktbeschreibung und Leistungsmessung hängen eng zusammen. Eine Produktbeschreibung ist nur sinnvoll, wenn das Ergebnis auch überprüfbar ist. Unter dem Einfluß des NSM ist Leistungsmessung inzwi-

schen zum „Megatrend“ in der öffentlichen Verwaltung geworden³. Leistungsmessung ist für die Justiz nichts prinzipiell Neues. Aus der Zählkarte wird eine ausgefeilte Erledigungsstatistik abgeleitet, die sich bis zu einzelnen Spruchkörpern differenzieren und beliebig aggregieren läßt. Neu ist aber die Verkoppelung von Verfahrenserledigung und Mittelzuweisung.

Ein wesentlicher Bestandteil der Produktbeschreibung ist die Festlegung der Produktqualität. Qualitätssicherung ist ein unverzichtbarer Bestandteil des NSM, denn ein Produktverständnis, das sich mit der äußerlich ordnungsmäßigen Erledigung von Verfahren zufrieden gibt, könnte für die Qualität verheerende Folgen haben. Die Hamburger Verwaltungsrichter meinen, spätestens an dieser Stelle müsse die Übertragung des NSM auf die Justiz scheitern, denn es ließen sich keine handhabbaren Qualitätskriterien für die Rechtsprechung angeben. Als Gewährsmann für die Schwierigkeit der Qualitätsbeschreibung muß ich selbst mit einer früheren Veröffentlichung über „Qualitätskontrolle in der Justiz“ herhalten⁴. Sicher kann man aus meinem Bericht entnehmen, daß es der amerikanischen Justiz trotz erheblicher Anstrengungen nicht gelungen ist, für den Kernbereich richterlicher Tätigkeit überzeugende Meßzahlen und Meßmethoden zu finden. Aber der Tenor meines Berichts war eigentlich ein ganz anderer: Ich wollte darauf hinweisen, daß man wegen der Schwierigkeit nicht von vornherein darauf verzichten darf, die Aufgabe in Angriff zu nehmen. Fraglos gibt es keinen Weg, die Qualität ei-

³ Werner Bussmann, Verwaltungsleistung messen und steuern: Konzeption, Konsens und Kosten, Gesetzgebung heute (LeGes) 1999, S. 61-77; ferner Stefan Machura, Leistungsmessung in der öffentlichen Verwaltung, Die Verwaltung 32, 1999, S. 403-427.

⁴ Röhl, Qualitätskontrolle in der Justiz - Eine neue Entwicklung in der Justizverwaltung der USA, DRiZ 1993, S. 301-310.

ner Gerichtsentscheidung in einer einheitlichen Kennzahl zu messen, die dem Gewinnkriterium der Wirtschaft vergleichbar ist. Richtig ist auch, daß sich die Qualitätskontrolle nicht auf Maßzahlen etwa für Prozeßdauer und Erledigungsart, Rechtsmittelquote und Rechtsmittelerfolg reduzieren läßt, wiewohl diese klassischen Indikatoren für die Leistung der Justiz auch als Qualitätsmerkmale gar nicht so schlecht sind. Das bedeutet indessen nicht, daß eine weitergehende Qualitätssicherung nicht möglich wäre und die Umsetzung des NSM in der Justiz deshalb scheitern müßte. Man kann nicht, wie die Hamburger Verwaltungsrichter, Qualität gegen Quantität anführen, sich aber weigern, für die Qualität nachprüf-bare Gesichtspunkte zu benennen. Das läuft auf eine Genietheorie der Justiz hinaus. Ähnlich sah die Kunsttheorie der Romantik auf die Künstler. Das Eigentliche der Kunst läßt sich nicht beschreiben. Es ist eben genial. Die Genietheorie der Justiz ist nicht akzeptabel. Richtig ist allerdings, daß eine externe Qualitätskontrolle mit Rücksicht auf die Unabhängigkeit der Justiz nicht in Betracht kommt. Für die Justiz gibt es nur einen zulässigen Gesichtspunkt der externen Kontrolle, nämlich die äußerlich ordnungsgemäße Erledigung der Verfahren, wie sie Gegenstand der Dienstaufsicht ist. Eine weitergehende Qualitätsfestlegung darf es, jedenfalls gegenüber justizexternen Stellen, und dazu zählt auch die Justizverwaltung, nicht geben. Die Folgerung ist jedoch nicht Verzicht auf das NSM, sondern Verlagerung der Qualitätssicherung nach innen.

3) Dezentrale Verantwortungsorganisation

Nach dem NSM benötigt die Verwaltungsspitze als strategische Ebene auf der operativen Ebene ein Gegenüber in Gestalt von Ämtern oder Abteilungen, die sozusagen als profit center dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung tragen. Bei der Justiz sind die Voraussetzungen einer dezentralen Verantwortungsorganisation in beinahe idealer Weise gegeben. Das Herunterbrechen des Budgets zu Fallpauschalen und Leis-

tungsvereinbarungen mit einzelnen Spruchkörpern scheidet allerdings aus, denn es würde unweigerlich Einfluß auch auf die Behandlung individueller Verfahren haben. Als kleinste Einheiten kommen die Gerichte in Betracht, die selbständig über ihre Geschäftsverteilung bestimmen.

Kehrseite der Dezentralisierung ist das sog. AKV-Prinzip, das Prinzip nämlich, daß dem Auftrag zur Aufgabenerfüllung entsprechende Kompetenzen zugeordnet sein müssen. Es liegt in der Funktionslogik des NSM, daß den Leistungserbringern nur die „Produkte“ vorgegeben werden, während sie über den Modus der Produktion weitgehend verfügen können. Auch insoweit sind die Voraussetzungen in der Justiz günstig. Die Gerichte sind für ihre Aufgaben in jeder Hinsicht kompetent. Niemand darf ihnen hineinreden.

4) Leistungsvereinbarung

Nachdem der Output in der Gestalt von Produkten beschrieben und die Organisation bestimmt ist, geht es darum, eine Leistungsvereinbarung zu treffen, die quantitative und qualitative Leistungsziele, Finanzziele und die einzusetzenden Mittel festlegt. Man fragt sich unwillkürlich, warum sich die Gerichte zu einer Tätigkeit besonders verpflichten sollen, die ihnen ohnehin gesetzlich aufgegeben ist. Darum geht es aber gar nicht. Der Witz der Leistungsvereinbarung liegt darin, daß die Gerichte die Abhängigkeit der Mittelzuweisung von Art und Umfang der erledigten Verfahren akzeptieren. Das ist aber in voller Konsequenz ausgeschlossen, denn die großen Fixkostenblöcke, Personal, Gebäude und KuI-Infrastruktur, sind nicht annähernd so flexibel, daß sie dem Auf und Ab der Eingangs- oder Erledigungszahlen angepaßt werden könnten. Im übrigen besteht ein berechtigtes Mißtrauen gegenüber der Politik, daß die Anpassung in beiden Richtungen funktionieren würde. Eine konsequente Umsetzung ist auch insoweit ausgeschlossen, als man schwerlich die einzelnen Leistungserbringer, ob Einzelrichter, Kammer oder Senat, für

die Einhaltung eines nach Fallpauschalen bemessenen Budgets verantwortlich machen kann, ohne die richterliche Unabhängigkeit zu tangieren. Eine Leistungsvereinbarung kann nur pauschal auf der Ebene ganzer Gerichte getroffen werden, und sie kann sich auch nur auf die ordnungsgemäße Erledigung von Verfahren beziehen. Ob und wie die Leistungsvereinbarung gerichtsintern weiter herunterdefiniert wird, muß der in der Verantwortung der Richter stehenden Geschäftsverteilung überlassen bleiben.

Die Gegenleistung für das Leistungsversprechen der Gerichte soll in einem ausreichenden und frei verfügbaren Budget bestehen. Die einzusetzenden Beträge sollen sich an den real entstehenden Kosten orientieren und in Abhängigkeit von der gemessenen Leistung variieren. Damit läuft die Budgetierung, grob betrachtet, auf die Festsetzung von Fallpauschalen hinaus. Auch insoweit versuchen die Hamburger Verwaltungsrichter wiederum, das NSM ad absurdum zu führen, in dem sie ausmalen, wie schwierig, ja unmöglich eine exakte Kostenstellenrechnung für die Justiz sein wird. Nach wie vor bestehen in der Justiz nur vage Vorstellungen darüber, wie die Kosten einzelnen Produkten zugerechnet werden könnten. Aber wo perfekte Lösungen fehlen, sind doch meistens Annäherungswerte hilfreich. Alle Anstrengungen zu einer genauen Kostenstellenrechnung bleiben sinnvoll. Daß Kostentransparenz die richterliche Unabhängigkeit bedrohen könne, wird man im Ernst nicht behaupten wollen.

Mit Kostentransparenz alleine ist es aber nicht getan. Damit das Kostenbewußtsein auch zu nachhaltigen Spareffekten führt, ist die Konnektivität von Aufgabenzuweisung und Zuweisung von Finanzmitteln erforderlich. Das bedeutet aber nicht, daß jeder Leistungserbringer über sein eigenes Budget verfügen müßte. Auch hier sind Zwischenlösungen denkbar und sinnvoll.

5) Budgetierung

a) *Sachliche Reichweite*

Damit das Modell greifen kann, müssen die Finanzmittel möglichst umfassend verfügbar sein. Eine bloß partielle Budgetierung hat kaum die erhoffte Mobilisierungswirkung, sondern führt eher zu kontraproduktiven Sparmaßnahmen. Abschreckendes Beispiel sind die Sparmaßnahmen im Rahmen eines Pilotprojekts beim Amtsgericht Rosenheim, Einsparungen nämlich bei Literaturbeschaffung und Telefonnutzung⁵. Die Personalausgaben schlagen mit etwa zwei Dritteln aller Ausgaben für die Justiz zu Buche. Die Budgetierung hält daher nur, was sie verspricht, wenn sie auch Personalmittel einschließt, so daß man ggfls. zu Lasten von Personal auf Sachmittel umschichten oder für eine Protokollführerin oder einen Wachtmeister mehr auf eine Richterstelle verzichten kann bzw. umgekehrt. In Bremen sind auch die Personalausgaben in das Budget einbezogen, in Hamburg sogar die Versorgungslasten. Eigentlich ist der Gedanke nicht abwegig, daß Richter vielleicht eine höhere Belastung in Kauf nehmen, wenn Arbeitsumgebung und Service stimmen. Aber die praktische Umsetzung stößt auf große Probleme. Sie haben ihren Grund nicht zuletzt im öffentlichen Dienstrecht, das es nicht gestattet, die Personalstärke kurzfristig in Abhängigkeit vom Arbeitsanfall zu variieren.

b) *Einnahmen- und Ausgabenbudgetierung*

Auf der Ausgabenseite ist insbesondere die Budgetierung der mit Gerichtsverfahren verbundenen Aufwendungen etwa für Dolmetscher oder Sachverständige kritisch. Besonders kritisch ist die Prozeßkostenhilfe, weil sie einen größeren Posten im Etat ausmacht. Wegen dieser Proble-

⁵ Nach dem Bericht von Rainer Voss, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung?, DRiZ 1998, 379-390, S. 387.

me werden aus den für einzelne Gerichte gebildeten Budgets Auslagen in Rechtssachen sowie Aufwandsentschädigungen und Vergütungen an Vormünder, Pfleger und Betreuer herausgenommen.

Eine konsequente Budgetierung kann sich nicht auf die Ausgabenseite beschränken, sondern muß auch die Einnahmen einbeziehen. Mit Gebühren und Strafen verfügt die Justiz über erhebliche Einnahmen. Immerhin kann die ordentliche Gerichtsbarkeit mehr als die Hälfte ihrer Ausgaben über Gerichtskosten wieder hereinholen. Am größten sind die Bedenken, daß Geldstrafen und Geldbußen unter Budgetgesichtspunkten zugemessen werden könnten. Schwächer sind die Einwände gegen die Einbeziehung der Gerichtsgebühren, obwohl auch davon Steuerungseffekte, etwa auf die Festsetzung der Streitwerte, zu erwarten sind. Daher werden diese Einnahmen in allen Ländern mindestens aus den Einzelbudgets der Gerichte herausgenommen. Es ist richtig, daß man insoweit zunächst vorsichtig verfährt. Die Problematik ist erkannt, aber noch längst nicht ausdiskutiert. Was zur Zeit mit den Geldbußen geschieht, die bei der Einstellung von Strafverfahren gezahlt werden, ist rechtsstaatlicher Wildwuchs. Man sollte auch nicht von vornherein ausschließen, daß die Festsetzung der gebührenrelevanten Streitwerte als Mittel der Zugangsbegrenzung zum Verfahren in Betracht kommt.

Die Übertragung größerer Haushaltsverantwortung auf die Gerichte ist ein Schritt in die richtige Richtung. Man kann sich schwer vorstellen, daß etwa die EDV bei den ordentlichen Gerichten noch immer in einem so beklagenswerten Zustand wäre, wenn die einzelnen Gerichte selbst Ausrüstung und Software am Markt einkaufen müßten.

V. Controlling und Berichtswesen

1) Controlling ist Kontrolle

Ein Kernstück des NSM bildet das Controlling. Für die Hamburger Verwaltungsrichter ist es der Stein des Anstoßes. Sie malen das

Szenario einer rein auf Mengensteuerung abstellenden Budgetierung mit Hilfe von Fallpauschalen für jeden einzelnen Spruchkörper mit dem zugehörigen Controlling. Mehr- oder Minderleistungen einzelner Spruchkörper müßten dann im Kooperationsverband zunächst der Kammer und dann des Gesamtgerichts ausgeglichen werden. Dadurch werde eine strikte informelle Kontrolle innerhalb der Justiz aufgebaut. Das Controlling mache aus der vorgeblichen Freiwilligkeit, mit der sich die Mitarbeiter einer Leistungsvereinbarung unterwerfen, ein Steuerungsinstrument, effizienter noch als eine Hierarchie mit Weisungsbefugnis. Die Macht werde formlos, aber deshalb nicht weniger effizient. Das Verdikt liegt auf der Hand: Spätestens mit dem Controlling greift das NSM unzulässig in die richterliche Unabhängigkeit ein.

Indessen darf man auch hier das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Das Finanzcontrolling ist für sich genommen relativ unproblematisch. Die Verwaltung öffentlicher Mittel fordert prospektiv und retrospektiv eine wirksame Überwachung. Insofern hat es auch in der Kameeralistik immer schon ein ausgefeiltes Finanzcontrolling gegeben. Für die Gerichte ist auch das Produktcontrolling nichts prinzipiell Neues. Längst gibt es die Zählkartenstatistik, mit der sich Geschäftsanfall und Erledigungen bis hinunter zu den einzelnen Leistungserbringern verfolgen und beliebig aggregieren lassen. Die Grenze des Zulässigen wäre allerdings erreicht, wenn jeder Spruchkörper unmittelbar für die Einhaltung eines Budgets verantwortlich gemacht werden könnte.

Mit einer Kosten- und Leistungsrechnung gibt sich das NSM allerdings nicht zufrieden. Controlling ist die systematische Verbindung zwischen Budget, Produktdefinition, Leistungsvereinbarung, Leistungsmessung und Qualitätskontrolle. Aussagen über das Controlling beginnen regelmäßig mit der beruhigend gemeinten Erklärung, Controlling sei keine Kontrolle. Das ist ein gut gepflegtes Gerücht. Ich habe es selbst ein-

mal geglaubt. Controlling *ist* Kontrolle, und zwar eine sehr raffinierte. Sieht man die verbreiteten Lehr- und Handbücher des Controlling durch, so findet man: Controlling ist die Summe aller Managementinstrumente mit Ausnahme der verantwortlichen Letztentscheidung. Kern- und Ausgangspunkt des Controlling ist immer noch eine Kosten- und Erfolgsrechnung. Allerdings operiert das Controlling, anders als das alte Rechnungswesen und die Betriebsrevision, nicht erst nach Ablauf längerer Tätigkeitsperioden, etwa zum Jahresabschluß. Vielmehr werden die betrieblichen Ist-Daten laufend erfaßt und mit den Soll-Daten verglichen. Die EDV macht es möglich. Viele Daten müssen gar nicht besonders erhoben werden, sondern fallen durch die EDV-gestützte Verwaltung aller relevanten Vorgänge ohnehin an und brauchen nur noch sortiert und aggregiert zu werden. Dadurch lassen sich Planabweichungen und neue Entwicklungen schnell erkennen. Werden die Feststellungen des Controllers im Betrieb bekannt, so sind oft gar keine Entscheidungen von oben mehr notwendig. Das Problem regelt sich von selbst durch die Überzeugungskraft der Zahlen. So schwindet die alte Grenze zwischen Controlling und Management. Die Raffinesse des Controlling liegt also darin, daß es zwar im Prinzip die über die Hierarchie der Organisation verteilten Entscheidungszuständigkeiten bestehen läßt, praktisch aber viele Entscheidungen durch sanften Druck überflüssig macht.

Aber damit ist es nicht genug. Eigentlich könnte sich die Aufgabe des Controllers darauf beschränken, die laufend zusammengetragenen Informationen an den Entscheidungsträger weiterzugeben. Insoweit spricht man von „operativem Controlling“. Aus dem ständigen Umgang mit den anfallenden Daten und der daraus folgenden Vertrautheit mit den Betriebsabläufen ergibt sich aber mehr oder weniger zwangsläufig die Zuständigkeit des Controllers für die Analyse von Schwachstellen und Engpässen im Unternehmen und für die Beobachtung der unternehmensrelevanten Umwelt. Auch der nächste Schritt liegt mehr oder

weniger in der Natur der Sache. Der Controller beschränkt sich nicht auf die Situations- und Problemanalyse, sondern gibt gefragt oder ungefragt seinen Rat. Zu dem „operativen“ tritt das „strategische Controlling“. Controlling wird vollends zum Management.

2) Controlling als Management

Mit dem modernen Controlling ist die alte Grenze zwischen Rechnungswesen und Management durchlässig geworden. Alles läuft auf die Spitze zu, die durch Controlling Informationen erhalten soll, um bei Bedarf steuernd einzugreifen. In großen Wirtschaftsunternehmen ressortiert das Controlling daher unmittelbar beim Vorstand. Für die Justiz gibt es keine vergleichbare Hierarchie mit Weisungsbefugnis. Aber de facto bedeutet die Einführung des Controlling, daß sich in der Person des obersten Controllers, der Person also mit der umfassendsten Zugangsbeziehung zu den in den Informationssystemen verfügbaren Daten, neben der politischen Spitze in der Person des Justizministers oder -senators oder neben den Vorständen der Gerichte ein neues Machtzentrum bildet. Die Einführung eines umfassenden Controlling in der Justiz bedeutet daher der Sache nach die Einführung des Gerichtsmanagements, wie es seit Jahren von verschiedenen Seiten gefordert wird.

3) Selbstkontrolle statt Fremdkontrolle

Für Unternehmen und für die Verwaltung gilt „Selbstkontrolle *vor* Fremdkontrolle“. Für die Justiz muß gelten „Selbstkontrolle *statt* Fremdkontrolle“. Eine institutionalisierte oder formelle Fremdkontrolle der Justiz darf es nicht geben. Das verbietet die Unabhängigkeit der Rechtspflege. Die Fremdkontrolle ist auf eine Rückbindung an das Parlament über die Gesetzgebung und das Haushaltsrecht sowie auf die öffentliche Kritik der Justiz durch Wissenschaft, Medien und politische Meinungsäußerung beschränkt. Das NSM läßt sich daher in der Justiz mit einiger Konsequenz nur implementieren, wenn das Controlling den Gerichten

selbst übertragen wird. Dazu müssen die Gerichte aus der Staatsverwaltung in die Selbstverwaltung entlassen werden. Nur so läßt sich der Unabhängigkeit der Rechtspflege Rechnung tragen.

Die Unabhängigkeit der Rechtspflege entfaltet sich auf zwei Ebenen, nämlich individuell für jeden einzelnen Richter und Spruchkörper und institutionell für die Gerichte als Organisation. Der einzelne Richter kann nur als Teil des größeren Systems Justiz seine Aufgabe erfüllen. Seine Verantwortung beschränkt sich daher nicht bloß auf die eigene Spruchstätigkeit. Er hat auch eine Verantwortung für die Justiz als Ganzes. Umgekehrt kann richterliche Unabhängigkeit nicht rein „individualistisch“ definiert werden. Der einzelne Richter muß sich in das System des Gesamtgerichts einfügen und den Systemanforderungen an Effizienz und Qualität Rechnung tragen. Diese Anforderungen darf allerdings keine außenstehende Justizverwaltung geltend machen. Dazu ist nur die Richterschaft selbst berufen. Nur unter einem Selbstverwaltungsregime lassen sich Controlling und Qualitätssicherung mit der richterlichen Unabhängigkeit vereinbaren.

4) Judges only

Aufgabenlisten, Anforderungsprofile und Methoden des Controllers lesen sich nicht zufällig wie die Beschreibung des idealen Courtmanagers. Der kompetente Controller ist ein Tausendsassa mit Menschen- und Computerkenntnissen, mit Führungs- und Teamfähigkeit, Konsens- und Konfliktfähigkeit, Beharrlichkeit und Veränderungsbereitschaft. Solche Listen erwecken Zweifel, wer denn diese Rolle ausfüllen könnte, ja, ob damit nicht geradezu übermenschliche Anforderungen gestellt werden. Indessen trauen sich die meisten Betriebswirte zu, die Position eines Controllers auszufüllen. Wenn sie dann im Amt sind, stellen sie in der Regel fest, daß weniger eine besondere Ausbildung dazu befähigt als vielmehr eine spezifische Einstellung und Einsatzbereitschaft. Der Cont-

roller muß nicht unbedingt ein dafür besonders ausgebildeter Spezialist sein. Auch Juristen können diese Rolle ausfüllen. Jedes Gericht mit eigener Budgetverantwortung sollte für sich entscheiden, ob es sich einen Spezialisten als Court-Manager und Controller leistet, ob es diese Aufgabe einem geeigneten und interessierten Richter, gegebenenfalls mit entsprechender Fortbildung, oder einem Rechtspfleger überträgt. Doch die Letztverantwortung für Controlling und Gerichtsmanagement gehört in die Hand der Richter.

VI. Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement

1) Qualitätssicherung gegen ein betriebswirtschaftlich verkürztes NSM

Wirklich gefährlich wird das NSM erst dadurch, daß sich die Richter einer Mitwirkung verweigern, indem sie alle Maßnahmen zur Qualitätssicherung entweder schon als rechtlich unzulässig oder jedenfalls als praktisch unmöglich zurückweisen. Gerade hier könnte die entscheidende Abwehrfront aufgebaut werden. Das NSM verschließt keineswegs die Augen vor der Tatsache, daß eine allein auf Quantität ausgerichtete Leistungsmessung verheerende Folgen für die Qualität der Produkte haben kann. Gerade deshalb gehört Qualitätssicherung dazu. Daraus läßt sich nur die Folgerung ziehen, daß die Richterschaft das NSM beim Wort nehmen muß. Sie sollte Qualitätskontrollen nicht abwehren, sondern im Gegenteil auf ihrer Ein- und Durchführung bestehen. Dabei wäre es Sache der Richter, selbst die Qualitätsmaßstäbe anzugeben und über ihre Einhaltung zu wachen.

Eine Qualitätskontrolle auch der Rechtsprechung läßt sich nicht pauschal als unzulässig oder auch nur als überflüssig abwehren. Die Justiz leidet an einem erheblichen Demokratie- und Kontrolldefizit. Wirtschaftsunternehmen sind ihren Eigentümern verantwortlich und werden letztlich an ihrem Markterfolg gemessen. Wenn Opel schlechtere Teile

einbaut, stimmen die Kunden ab, indem sie zur Konkurrenz gehen. Wenn die Leistung der Kommunalverwaltung nachläßt, so daß die Bürger mit dem Serviceangebot unzufrieden sind, dann - so jedenfalls die Theorie - erhält die Führung bei der nächsten Wahl die Quittung. Die staatsunmittelbare Verwaltung ist, vermittelt durch die Regierung, dem Parlament verantwortlich. Wer, wenn nicht die Justiz selbst, die doch in alle Richtungen ihre Haftungsblitze schleudert, müßte ein Gefühl dafür entwickeln, welch unerhörtes Privileg die Regelung des § 839 Abs. 2 Satz 1 BGB bedeutet?

Aus der Richterschaft kommen immer wieder Äußerungen, die ein Qualitätsmanagement für ausgeschlossen halten, weil es nicht möglich sei, von Dritten nachprüfbare Maßstäbe für die Qualität richterlichen Handelns anzugeben. Das Fehlen objektivierbarer Qualitätskriterien soll sich aus der Einmaligkeit eines jeden Falles ergeben, die letztlich eine nicht mehr generalisierbare Einzelfallabwägung fordert. Dieser Standpunkt ist für Außenstehende nicht nachvollziehbar. Sie akzeptieren nicht, daß in Verfahren, die äußerlich mehr oder weniger gleichförmig ablaufen und die sich in der Statistik zu Zehntausenden, Hunderttausenden und Millionen zusammenfassen lassen, keine Qualitätskriterien angegeben werden können.

Qualitätsmanagement und Qualitätssicherungsnormen sind inzwischen für mehr oder weniger alle Bereiche von Produktion und Dienstleistung erprobt worden. In den meisten anspruchsvollen Berufen werden solche Verfahren längst eingesetzt, etwa als peer-review bei den Wirtschaftsprüfern oder als Supervision bei Psychologen und Psychiatern. Auch für die Justiz gibt es eine Vielzahl von Qualitätsaspekten, die sich beschreiben und erheben lassen. Es lassen sich auch geeignete Verfahren sowohl für die Evaluierung ganzer Gerichte (court performance evaluation) als auch für die individuelle Richtertätigkeit (judicial performance evaluation) angeben.

Für das Qualitätsmanagement stehen zwei unterschiedliche Ansätze zur Verfügung. Der eine folgt den Standards nach ISO 9000 ff. Ziel ist die systematische Darlegung aller Anstrengungen zur Qualitätssicherung, die Festlegung von Qualitätsnormen, ihre Zusammenfassung in einem Qualitätshandbuch und möglichst auch eine externe Zertifizierung. Es handelt sich dabei um ein eher bürokratisches Verfahren der Normierung, daß dem Steuerungsprinzip der Rechtsstaatlichkeit, nämlich der Bindung an das Gesetz, nahe kommt. Rechtsnormen gibt es genug. Was sie nicht leisten, kann man auch nicht von einer Superstruktur von Qualitätssicherungsnormen erwarten. Für die Rechtspflege scheidet der von der DIN ISO 9000 ff. vorgezeichnete Weg daher aus.

Einen auch für die Justiz geeigneten Weg zeigt das konkurrierende Konzept der Qualitätssicherung durch Total Quality Management (TQM). Dieses Verfahren ist nicht auf vordefinierte Qualitätsanforderungen fixiert, sondern verfolgt das Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsprozesse. Ziel ist nicht eine retrospektive oder externe Qualitätskontrolle, sondern ein prospektives Qualitätsmanagement. Es wäre in der Tat höchst problematisch, wollte man im Nachhinein eine konkrete Gerichtsentscheidung anders als in dem dafür vorgesehenen Rechtsmittelverfahren zensieren. Aber von der Wirtschaft kann man lernen, daß Qualität nicht durch Fehlerprüfung und Nacharbeit defekter Produkte erzeugt wird. Die Philosophie des TQM heißt: „Qualität kann nicht erprüft werden. Sie muß hergestellt werden.“

Es geht also nicht darum, getane Arbeit zu kritisieren, sondern künftige Arbeit zu verbessern. Man sollte sich nicht damit zufrieden geben, seine Pflicht zu tun, sondern ständig darauf sinnen, etwas besser zu machen als in der Vergangenheit. Dazu bieten die Techniken des Qualitätsmanagements Hilfe. Ein Qualitätsmanagementsystem läßt sich allerdings nicht aus dem Stand heraus entwerfen. Der Qualitätsgedanke kann

nur kontinuierlich in kleinen Schritten auch in der Justiz implementiert werden.

2) Die Qualität der Rechtspflege

Worin besteht die Qualität der Rechtspflege, die es zu sichern gilt? Für die Gesetzesbindung sind Rechtsmittelverfahren die einzig zulässige Qualitätskontrolle. Aber es gibt viele Gesichtspunkte, die nicht rechtsmittelfähig sind, die auch nicht unmittelbar die Entscheidung eines konkreten Falles betreffen, die aber in ihrer Gesamtheit doch die Qualität der Rechtspflege ausmachen. Das beginnt bei der Zugänglichkeit der Gerichtsgebäude, der Offenheit der Kommunikationswege, der Serviceeinstellung des Personals vom Wachtmeister bis zum Chefpräsidenten, setzt sich fort mit der zügigen Durchführung der Verfahren und endet noch lange nicht mit der Verständlichkeit der Entscheidungen. Auch die Qualität der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen gehört dazu.

Jenseits der Gesetzesbindung sind Effizienz und Kundenorientierung die zentralen Prinzipien zur Gewinnung von Qualitäts Gesichtspunkten. Mit Effizienz ist die Vermeidung von Verschwendung gemeint, und zwar Verschwendung in einem sehr weiten Sinne, Verschwendung an Arbeitskraft und Material, Verschwendung durch Reibungsverluste und Transaktionskosten, Verschwendung aber auch an Engagement und Ideen der Mitarbeiter.

Kundenorientierung ist in der Wirtschaft der wichtigste Qualitäts Gesichtspunkt. Kundenorientierung hat auch im NSM hohen Stellenwert. In einem Dienstleistungsbetrieb bedeutet Kundenorientierung vor allem Serviceorientierung. Es ist immer noch ungewohnt, von der Rechtsprechung als einer Dienstleistung zu reden und die Klienten der Justiz als Kunden anzusprechen. Man sollte indessen nicht so viel Wert auf bestimmte Begriffe legen. Einer der Gründe des Reformdrucks ist der Akzeptanzverlust des Staates, der bis zu einem gewissen Grade auch die

Justiz erfaßt. Als Gegenmittel bleibt keine Wahl als eine stärkere Orientierung an dem Bürger, auf den es letztlich ankommt. Es ist auffällig, daß davon in der Justizreform verhältnismäßig wenig die Rede ist. Die Diskussion um die Justizreform wird nur zwischen der Justizverwaltung, den Richtern und Experten geführt. Politiker und Medien interessieren sich nur mäßig für das Thema. Das Publikum bleibt ausgesperrt.

3) Total Quality Management

a) Für die Qualitätssicherung müssen alle Mitarbeiter mobilisiert werden.

Qualitätsleistungen können nur erbracht werden, wenn alle Mitarbeiter entsprechend motiviert und geschult sind. Das kommt nicht von alleine, sondern setzt große Anstrengungen der Führungsebene voraus. Hier hat die Justiz ein Problem, weil es keine der Wirtschaft vergleichbare Führungsebene gibt. Die Verbreitung und Durchsetzung einer Qualitätsphilosophie wäre daher die wichtigste Aufgabe eines Gerichtsmanagers.

b) Qualität motiviert die Mitarbeiter.

Qualitätssicherung ist ein sich selbst verstärkender Prozeß. Das Management muß einen Anstoß geben und den Prozeß laufend unterstützen. Aber Qualitätsarbeit macht mehr Freude als Flickschusterei. Qualität motiviert. Ich habe nicht den Eindruck, daß die Justiz stolz auf ihre Leistung ist. Wer laufend daran arbeitet, seine Sacher besser zu machen, darf auch mit berechtigtem Stolz vorzeigen, wie gut er seine Arbeit schon jetzt verrichtet.

c) Qualität spart Kosten.

Qualität muß nicht teuer sein. Im Gegenteil, Qualität zahlt sich aus. In der Wirtschaft läuft der Zusammenhang zwischen Qualitätsmanage-

ment und Erfolg über die Zwischenstufen Kundenzufriedenheit und Kundenbindung. Für die Justiz gibt es auf den ersten Blick ein Dilemma. Kundenbindung ist nicht erwünscht. Im Gegenteil, die Justiz hat längst zu viele Kunden, und weitere Qualitätsanstrengungen könnten noch mehr Klagen provozieren. Aber das wäre zu kurz gedacht. Zu einem Rechtsstreit gehören immer zwei. Die Qualität der Rechtspflege äußert sich gerade auch darin, daß sie die potentiellen Gegner davon abhält, es auf einen Prozeß ankommen zu lassen. Wenn man damit rechnen muß, daß begründete Ansprüche bei Gericht hinreichend zuverlässig und schnell durchgesetzt werden können, so liegt darin die beste Vorkehrung für eine außergerichtliche Beilegung von Konflikten.

Auch sonst zeigt sich immer wieder, daß Kundenorientierung zu besserer Prozeß- und Ergebnisqualität führt. Es liegt auf der Hand, daß die Bearbeitung von Beschwerden unzufriedener Kunden (=Rechtsbehelfen aller Art) erhebliche Kapazitäten bindet. Kunden im weiteren Sinne sind nicht nur die Rechtssuchenden, sondern auch jeweils ein Gericht im Verhältnis zum anderen, Behörden, Staatsanwaltschaft und Polizei, Zeugen und Sachverständige, und nicht zuletzt die Anwaltschaft. Der pflegliche Umgang mit allen diesen Kunden ist nicht bloß Selbstzweck, sondern zahlt sich vielfach aus.

d) Qualität kann immer verbessert werden.

Qualitätsmanagement ist ein kontinuierlicher Prozeß. Die besten Unternehmen folgen der Philosophie des *Kaizen*, das heißt, dem Prinzip der kontinuierlichen Verbesserung von allem und durch jeden. Eine bewährte Methode ist das Benchmarking, das heißt der Vergleich der eigenen Leistungen mit denen vergleichbarer Produzenten⁶. Dieser Vergleich

⁶ Die jüngste Philippika eines Richters gegen einen Leistungsvergleich in der Justiz (Peter Bilsdorfer, Benchmarking in der Justiz - Aufbruch zu

hilft, auch dort eine Wettbewerbsorientierung herzustellen, wo keine Marktbedingungen herrschen.

e) *Qualität muß in jeder Aktivität des Unternehmens sichtbar werden.*

Qualität muß vom Kunden wahrgenommen werden. Deshalb muß jede Aktivität eines Unternehmens Qualität erkennen lassen. Es geht nicht bloß um die Qualität der Produkte, also bei der Justiz um die Qualität der Verfahren und der abschließenden Entscheidungen. Zur Qualität gehört auch das Erscheinungsbild der Justiz. Das beginnt bei der Architektur der Gerichtsgebäude, ihrem Pflegezustand, der Einrichtung der Sitzungssäle und aller zugänglichen Räume. Das geht weiter beim Design der Formulare und Schriftstücke und endet auch nicht vor der Kantine und den Toiletten.

f) *Qualität muß man vorzeigen.*

So wie die Welt nun einmal ist, genügt es nicht, das Richtige zu tun. Man muß der Welt auch zeigen, was man tut. Dazu gehört natürlich in erster Linie, daß die Leistungen wirklich für alle spürbar besser werden. Dazu gehört aber auch, daß man sich zur Qualitätssicherung nachvollziehbarer Verfahren bedient und darüber redet. Auch das kann man von der Wirtschaft lernen.

g) *Qualität fordert Ziele oder gar Visionen.*

Laufende Anstrengung hilft zu vielen kleinen Verbesserungen, die sich summieren. Doch neue und intelligentere Lösungen können

neuen Ufern oder bedenkliche Entwicklung?, NJW 1999, 3096) daß sie nicht zur Kenntnis nimmt, wie differenziert die Diskussion um das NSM längst geführt wird, und Reformanstrengungen mit der bloßen Beschwörung von Qualität zurückweist.

manchmal zu einem Quantensprung verhelfen. Dafür muß man Ziele oder gar Visionen entwickeln.

h) Qualität ist nicht alles

Qualität ist nicht alles. Ein Wirtschaftsunternehmen kann trotz bester Qualität scheitern, wenn es seine Produkte am Markt vorbei entwickelt. Für die Rechtspflege gibt es keine einfache Analogie. Doch auch hier könnte der Gesichtspunkt der Kundenorientierung helfen. In der sogenannten Leitbilddiskussion wäre Kundenorientierung nicht der schlechteste Wegweiser.

VII. Schluß

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung darf nicht vor der Justiz Halt machen. Aus der Justiz selbst kommen nur wenige Reformanstöße. Die Reform muß daher von außen induziert werden, und dafür ist zur Zeit keine Alternative zum NSM in Sicht. Aber es geht dabei nicht um Alles oder Nichts. Ich sehe die Dinge nicht ganz so grimmig wie die Hamburger Verwaltungsrichter. Ich folge ihnen zwar darin, daß es verfehlt wäre, dieses Modell in voller Konsequenz auf die Justiz zu übertragen. Ich meine aber, daß schon die Übernahme einzelner Bausteine sinnvoll sein kann, vor allem aber, daß die Anwendung nicht unbedingt bis zur Budgetierung und zum Controlling einzelner Spruchkörper reichen muß. Damit ist die Gefahr einer strukturellen Abhängigkeit der Justiz jedoch noch nicht völlig gebannt. Um die Verträglichkeit des Modells mit der richterlichen Unabhängigkeit zu verbessern, müssen Dämme errichtet werden. Ein justizinternes Qualitätsmanagement ist das beste Bollwerk gegen eine monetär orientierte Mengensteuerung.

Der langen Rede kurzer Sinn: Die Justiz sollte dem NSM mit einer Qualitätsoffensive entgegentreten.