

Arbeitsgruppe „Neues Steuerungsmodell“ des BDVR

- Abschlussbericht -

Die Arbeitsgruppe wurde im Jahre 2002 mit der Aufgabe eingesetzt, auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme in den einzelnen Bundesländern eine Stellungnahme des BDVR zu dem so genannten Neuen Steuerungsmodell zu erarbeiten. Hierunter sollte sowohl das neue Haushaltswesen einerseits (Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Einführung von operativem und strategischen Controlling) und die moderne Gerichtsorganisation andererseits (Dezentralisierung, Professionalisierung des Gerichtsmanagements, Kunden- und Service-Orientierung, Qualitätssicherung, moderne Informations- und Kommunikationstechnik) verstanden werden.

1. Vorwort/Begriffsklärung

Die Diskussion um die Justizreform wird spätestens seit Beginn der achtziger Jahre durch die Forderung nach umfassender "**Modernisierung**" beherrscht. Nach der Kommunalverwaltung und später der staatlichen Verwaltung sollte nunmehr auch Justiz unter Stichworten wie "Verschlankung/Aufgabenkritik", vor allem aber "Effizienzsteigerung/Kostenminderung" und "Kundenorientierung" "modernisiert" werden, um so ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Nun ist es sicher auch gegenüber Gerichten und Staatsanwaltschaften kein unbilliges Verlangen, die Frage nach den Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung und damit Kostenminimierung zu stellen. Denn es steht außer Frage, dass auch die Justiz, sei sie Dritte Gewalt oder auch Anklagebehörde, zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet ist. Auch sie darf nur soviel an Mitteln in Anspruch nehmen, wie sie zur Erfüllung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben unbedingt benötigt. Verschwendung ist ihr selbstverständlich nicht gestattet. Entscheidend ist aber der Blick auf das Instrumentarium, mit dem wirtschaftliches Handeln erreicht werden soll.

Was das Instrumentarium angeht, so soll der kostensparende Effizienzgewinn nach dem Willen aller Landesjustizverwaltungen nicht nur durch den Einsatz moderner IUK-Technik, sprich EDV, und durch ein wenig Änderung der Ablauforganisation, sondern auch und gerade durch den Einsatz moderner **Management-Techniken** erzielt werden. Schlagworte hierfür sind: Produktbildung, Budgetierung, AKV-Prinzip, Leistungsvereinbarungen, Controlling und (hiermit untrennbar verbunden, weil Controlling erst wirklich ermöglichend) die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Zusammengefaßt: Es handelt sich um die Elemente des sog. **Neuen Steuerungsmodells** oder auch kurz NSM. Sein Ausgangspunkt ist die **Orientierung an der privatwirtschaftlichen Betriebs- und Unternehmensorganisation** und seine **Philosophie kann mit Outputorientierung und Dezentralisierung** umschrieben werden.

Dieses Modell soll die vermuteten sog. Binnenreserven aufspüren und so zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der Justiz bei tendenziell schrumpfenden Haushalten beitragen. Dahinter steht die Überzeugung, dass die traditionellen Methoden der Steuerung (klassisches Haushaltsrecht, Pensen, Dienstaufsicht, Beurteilungswesen) den gewünschten Erfolg nicht bringen werden.

2. Theoretische Grundlagen der sogenannten Neuen Steuerung

Das Neue Steuerungsmodell ist eine Entwicklung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Es nimmt ausgehend insbesondere von frühen angelsächsischen Entwicklungen bereits vorhandene Ansätze der Verwaltungslehre, der Politikwissenschaft sowie desweiteren soziologische, sozialpsychologische und vor allem betriebswirtschaftliche Ansätze auf und versucht aus der Verbindung von öffentlichem Sektor und Managementwissen aus dem Bereich Unternehmenstheorie und Unternehmenspraxis

Konzepte für eine Leistungssteigerung der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln. Das Modell sollte ursprünglich der Effizienzsteigerung der kommunalen Verwaltungsträger dienen und wurde für die Leistungsverwaltung entwickelt, deren Strukturen denen eines privatwirtschaftlich organisierten und auf Gewinnerzielung gerichteten Unternehmens noch am ehesten gleichen. Im Ergebnis sollen zentrale Bereiche der Verwaltung umgestaltet, d.h. ihre traditionell hierarchisch gegliederte und stark arbeitsteilige Struktur zugunsten eigenverantwortlich handelnder dezentraler Einheiten so verändert werden, dass ihre Struktur im Endausbau derjenigen eines Wirtschaftsbetriebes gleicht (Konzernstruktur).

Anders als die tradierte Steuerung nach dem kameralistischen Prinzip will das neue Steuerungsmodell **wirkungsorientiert** steuern. Es soll fortan nicht mehr nur Geld in Haushaltsansätzen und Stellenplänen bereitgestellt und bestimmten Aufgaben zugeordnet werden in der bloßen und durch die Haushaltsüberwachung und die Rechnungshöfe kaum gestützten Hoffnung, dass damit wirklich das geschieht, was der Budgetgeber beabsichtigt. Man sagt ihr, d.h. der klassischen Haushaltswirtschaft nach, dass sie der Verschwendung Vorschub leistet, weil es an einer überprüfbaren Verbindung zwischen bereitgestellten Ressourcen und Arbeitsergebnissen fehlt. Deshalb soll diese sogenannte **INPUTSTEUERUNG** durch eine effektivere Art der Steuerung abgelöst werden. Bei Anwendung der neuen Steuerung soll nun nicht mehr die Tätigkeit, sondern der Erfolg finanziert werden. Der zentrale Gedanke des Systems ist daher die **OUTPUTORIENTIERUNG**. Folgerichtig sollen die produzierenden Einheiten für die Organisation ihrer Produktion mehr Eigenständigkeit erhalten = Dezentralisierung, bei ihnen soll Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, d.h. vor allem die Kostenverantwortung zusammengeführt werden = AKV-Prinzip.

Durch die Ausrichtung auf das Produkt, den Output (die beim Bürger ankommende Verwaltungsleistung), wird das Produkt zum Zentralbegriff des Systems. Das Produkt bildet (vereinfacht) die gewünschte Außenwirkung des Verwaltungshandelns ab und bietet den Ansatz für die Steuerung. Durch die Kosten- und Leistungsrechnung werden dem Produkt die an den verschiedenen beteiligten Stellen anfallenden Kosten seiner Erstellung zugeordnet, um eine Produkt-Kostenpauschale (Fallpauschale) zu bestimmen. Diese Pauschale multipliziert mit der Zahl der gewünschten Produkte ergibt das Budget, aus dem dann grundsätzlich alle Kosten der Dienststelle abzudecken sind (keine Kosten am Budget vorbei, keine Kosten ohne Produktbezug)

Die Soll-Werte für Menge und Qualität der gewünschten Produkte sind Gegenstand einer flankierenden Leistungsvereinbarung zwischen Geldgeber und produzierender Dienststelle. Die Dienststelle "verdient" sich ihr Budget durch die Produktion.

Durch das Berichtswesen und sonstige Datenerhebung wird die Verwaltungseinheit dabei von einer Controllingstelle überwacht. Bei erheblichen Abweichungen der Ist - von den Sollwerten und nach Maßgabe einer Ursachenanalyse kommt es zu einem Steuerungseingriff der Führung = Controlling. Die Folgen dieser Maßnahmen sind wiederum Gegenstand der Überwachung etc. (Regelkreis des Controlling).

Die Möglichkeit zu relativ freier Verfügung über die Budgetmittel allein soll bereits die Mitarbeiter zu höherer Leistung motivieren; hinzu kommt die Möglichkeit von Anreizen etwa durch eigenverantwortliche Verwendung von Budgetresten. Anregungen für das Controlling wie auch Ansporn zu größerer Leistung soll aus dem Benchmarking gewonnen werden, dem Leistungsvergleich mehrerer Einheiten.

Das wirklich Neue an dieser Idee ist, dass nicht mehr nur Geld bereitgestellt, sondern gleichzeitig im Detail festgelegt wird, was damit zu geschehen hat. Danach ist es erforderlich, alle Arbeitsergebnisse einer Dienststelle in Form sogenannter "Produkte" abzubilden, und zwar nach Art, Menge und Qualität. Die hierfür voraussichtlich aufzuwendenden Kosten sind im Voraus zu ermitteln und in Form von prinzipiell nach oben abgeschlossenen Budgets an die

Dienststellen zu vergeben. Diese haben hieraus alle ihre Kosten zu decken. Man kann sagen, dass die Arbeitsergebnisse, d.h. die Produkte vom Haushaltsgesetzgeber "zum Festpreis bestellt" werden. Etwa auftretende Mehrkosten sind grundsätzlich durch Einsparungen an anderer Stelle aufzubringen. Nachschläge gibt es prinzipiell nicht (Deckelung). Durch Leistungsvereinbarungen, die an der Behördenspitze beginnend bis hinunter zum einzelnen Amtswalter abgeschlossen werden, entsteht ein System der Selbstverpflichtung. Zusätzlich wird die Einhaltung der Vorgaben durch das bei der Behördenspitze angesiedelte Controlling überwacht (Kontrolle durch laufende Soll-Ist-Vergleiche und zusätzlich Abweichungsanalyse sowie Steuerung).

Durch Zuordnung des individuellen Ressourcenverbrauchs wird das einzelne Produkt zum **Kostenträger** im betriebswirtschaftlichen Sinne, d.h. es kann durch die Zuordnung der Gesteungskosten und ihren Vergleich mit den erzielten Erlösen eine Aussage getroffen werden, ob und inwieweit ein Produkt in der Lage ist, die für seine Erstellung anfallenden **Kosten zu tragen**, d.h. erwirtschaften. Die so gewonnene **Kostentransparenz** ermöglicht operatives und strategisches Controlling, d.h. steuernde Eingriffe auf unterschiedlichen Ebenen des Leistungsprozesses. Das ist das eigentlich Neue dieses unmittelbar aus der Privatwirtschaft übernommenen und dort seit langem selbstverständlichen Konzepts. Kostendeckung ist indessen in der Verwaltung – anders als in der Unternehmenswirklichkeit - regelmäßig nur in Teilbereichen der Fall. Es lässt sich aber auch hier jedenfalls feststellen, wie hoch der **Kostendeckungsgrad** eines Produktes ist.

Die Forderung nach Kostentransparenz bedingt eine **Kosten- und Leistungsrechnung** nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen (Doppik), in der die Kosten den Erlösen gegenübergestellt werden. Demgegenüber beinhaltet die herkömmliche Haushaltsrechnung (Kameralistik) lediglich eine Gegenüberstellung von Haushaltsansätzen im Hinblick auf Ausgaben einerseits und Einnahmen andererseits, ohne Aussagen darüber zu treffen, was mit den jeweils getätigten Ausgaben erreicht werden soll.

In der Privatwirtschaft wird die Kosten- und Leistungsrechnung als ein wesentliches Hilfsmittel zur Erfassung der Unternehmenswirklichkeit begriffen. Sie bildet alle dem eigentlichen Betriebszweck dienenden Vorgänge innerhalb eines Unternehmens zahlenmäßig ab. Sie stellt Kosten und Leistungen der Geschäftstätigkeit gegenüber und ermittelt so den durch Produktion und anschließenden Verkauf der Produkte erwirtschafteten Unternehmenserfolg. Zusammen mit der Finanzbuchhaltung bildet die Kostenrechnung das betriebliche Rechnungswesen. In der öffentlichen Verwaltung (hierzu sind in dem vorliegenden Erläuterungszusammenhang vereinfachend auch die Gerichte zu rechnen) wird die Kosten- und Leistungsrechnung in Anlehnung an die betriebswirtschaftliche Terminologie als ein Instrument begriffen, das die Kosten, die bei der Leistungserstellung entstehen (sachzielbezogener Realgüterverbrauch), erfasst und verursachungsgerecht zuordnet und so dazu beiträgt, die Kosten- und Leistungstransparenz zu verbessern. Da – anders als in der Privatwirtschaft – die Produkte in der öffentlichen Verwaltung nicht gleichsam durch den Unternehmenszweck vorgegeben sind, kommt der Definition von Produkten eine entscheidende Bedeutung zu. Sie sind aus den (gesetzlich oder aber anderweitig durch den politischen Willen festgelegten) Zielen und Aufgaben der jeweiligen Organisationseinheit abzuleiten.

3. Umsetzung des NSM in den Bundesländern

Die Arbeitsgruppe hatte die Landesverbände im September 2002 gebeten, über den Stand der Einführung des NSM in ihren Bundesländern zu berichten. Leider haben nicht alle Landesverbände geantwortet.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist nach den vorliegenden Angaben in höchst unterschiedlichem Maße in die Einführung des NSM eingebunden. Der Bogen reicht von der

Beteiligung an einer Arbeitsgruppe für die gesamte Justiz (so in Berlin) bis zur Eigenbudgetierung unter Einschluss sämtlicher (auch Personal-)Kosten und Auslagen in Rechtssachen (so in Bremen). In einigen Bundesländern wird an einer EDV-gestützten Kosten-Leistungsrechnung gearbeitet (überwiegend auf der Basis von SAP R/3). Insgesamt befindet sich die Justiz offenbar in einer Erprobungsphase mit unterschiedlicher Einbindung der Fachgerichtsbarkeit.

Soweit nach den Rückmeldungen festzustellen ist, ist die Einführung des NSM am weitesten in Baden-Württemberg (dort NSI genannt) fortgeschritten. Dort gilt für die einzelnen Elemente des NSM derzeit folgendes:

- Dezentrale Budgetierung

a) Das Budget wird der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt zugeteilt und sodann nach Absprache auf die einzelnen Verwaltungsgerichte aufgeteilt. Die Titel sind weitestgehend gegenseitig deckungsfähig. **Nicht** zum Budget gehören die justizspezifischen nicht steuerbaren Ausgaben wie Auslagen in Rechtssachen, bei denen bekanntermaßen z.B. Dolmetscherkosten vor allem in Asylsachen kostenintensiv sind. Auch die aus Haushaltsstellen bezahlten Personalkosten gehören nicht zum Budget, wohl aber sonstige Personalkosten (Aushilfen, Reinigungsdienste) sowie Investitionen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch eine Kapitalisierung nicht besetzter Stellen möglich (sog. Sachmittelschöpfung aus Einsparung der Nichtbesetzung von Stellen).

b) Auf die richterliche Tätigkeit hat die Eigenbudgetierung unmittelbar keinen Einfluss. Mittelbar ist sie vorteilhaft, weil sie es ermöglicht, ohne ein „Dezemberfieber“ gerichtsspezifischen Bedarf zu decken. Ebenso kann durch die Aufteilung des Jahresbudgets auf die einzelnen Gerichte in eigener Verantwortung der Verwaltungsgerichtsbarkeit flexibler auf den individuellen Bedarf des jeweiligen Gerichts – z.B. zum Ausgleich von Standortnachteilen – reagiert werden. Die Einrichtung von Budgeträten oder -kommissionen bei den einzelnen Gerichten wurde diskutiert, aber nicht institutionalisiert. Es könnte sinnvoll sein, hieran weiter zu arbeiten, wenngleich bereits jetzt schon Ausgaben im Einzelfall informell Gegenstand von Gesprächen der Geschäftsleitung mit Vertretern der Richterschaft und anderen Mitarbeiter sind. In Nordrhein-Westfalen ist im Übrigen durch Rundverfügung des Justizministeriums vom 16.05.2003 geregelt, dass die Richter- und Personalräte über die beabsichtigte Verwendung des Budgets im Zusammenhang mit dem NSM zu unterrichten sind. Insgesamt wird die Eigenbudgetierung positiv bewertet, weil sie in einem früher ungeahnten Maß erlaubt, die verfügbaren Mittel zielgenau und sachgerecht einzusetzen. Dies ist allerdings nur solange möglich, als den Verwaltungsgerichten nicht auch die nicht steuerbaren Ausgaben überantwortet werden.

- Kosten- und Leistungsrechnung - KLR

Die KLR ist in Baden-Württemberg mit der Eigenbudgetierung verbunden. Da sie auf einer sogenannten kostenträgerorientierten Zeit- und Mengenerfassung beruht, um die entstehenden Kosten den einzelnen Kostenträgern („Produkten“) zuordnen zu können, ist dieser Bereich hochsensibel, da er grundsätzlich auch die Möglichkeit eröffnen könnte, die „Produktivität“ des einzelnen Richters zu erfassen. Als ein solches Erfassungsmittel ist PebbSy vorgesehen (vgl. dazu unten 4.).

Da PebbSy für die Verwaltungsgerichtsbarkeit derzeit noch nicht verfügbar ist, erfolgt die KLR noch auf einer Zuordnung der Produkte zu insgesamt 9 Sachgebieten (Kommunal- und Abgabenrecht, Kulturrecht, Wirtschafts-, Polizei- und Umweltschutzrecht, Ausländerrecht, Asylrecht, Raumordnung und Baurecht, Öffentlicher Dienst und Personalvertretung, Sozialrecht, sonstige Verfahren). Die Zeit- und Mengenerfassung der richterlichen Tätigkeit für diese Gebiete erfolgt allerdings nicht von Fall zu Fall, sondern auf der Grundlage **freiwilliger** Aufzeichnungen zu Beginn der Einführung der Eigenbudgetierung. Seinerzeit hatten Kammern bzw. Berichterstatter bei den einzelnen Gerichten über einen Zeitraum von

mehreren Monaten durch entsprechende Zeitaufschriebe den Anteil der einzelnen Sachgebiete an der richterlichen Tätigkeit aufgezeichnet. Die konkreten Aufschriebe wurden durch ein zur Verfügung gestelltes Programm solchermaßen aggregiert, dass die Auswertung keinerlei Rückschlüsse auf qualitative oder quantitative Aspekte der richterlichen Tätigkeit der Beteiligten erlaubte. Diese Gewähr ermöglichte erst die Aufzeichnungen.

-Controlling

Praktische Erfahrungen gibt es noch nicht. Es wird abzuwarten sein, ob es hier nach Einführung einer detaillierteren KLR anders als bislang zu Versuchen einer Einflussnahme kommen wird.

- Qualitätsmanagement

Von besonderer Bedeutung ist das Qualitätsmanagement. Die bei den Gerichten gebildeten Zirkel, Kommissionen o.ä. arbeiten unabhängig von der Geschäftsleitung, die sie allerdings unterstützt. Ihre Themen sind neben allgemeinen Aspekten der richterlichen Arbeit i.e.S. vor allem Abläufe in der Gerichtsorganisation, Zusammenarbeit von Kammer und Serviceeinheit, das Erscheinungsbild des Gerichts nach außen sowie seine „Kundenfreundlichkeit“. Die Arbeitsgruppen setzen sich unterschiedlich nur aus richterlichem Personal oder auch aus richterlichem und Unterstützungspersonal zusammen. Die Ergebnisse sind nicht für eine Veröffentlichung nach außen bestimmt, sondern dienen allein Verbesserungen am konkreten Gericht. Allerdings wird derzeit auch überlegt, ein gemeinsames Treffen der jeweiligen Arbeitsgruppen für einen Erfahrungsaustausch zu veranstalten. Gegenstand der Arbeit waren u.a. umfangreiche Umfragen beim richterlichen und nichtrichterlichen Personal und deren Auswertung. Umfragen bei Anwälten und Behörden sind ebenfalls in den Blick genommen, aber bislang, soweit bekannt, noch nicht erfolgt. Auf große Resonanz sind ferner Gesprächsrunden beim VG Freiburg gestoßen, die dem Ziel dienten, die Zusammenarbeit mit Behörden und Anwälten zu verbessern. Solche Gesprächskreise wurden für das allgemeine Ausländerrecht wie für das Asylrecht sowie darüber hinaus mit Fachanwälten für Verwaltungsrecht durchgeführt. Grundlage war, keine konkreten Fälle anzusprechen, sondern die Zusammenarbeit generell zu besprechen. Ähnliche Erfahrungen gibt es in anderen Bundesländern.

Die Erfahrungen mit dem Qualitätsmanagement sind bislang gut. Die Gesprächskreise und Umfragen haben gezeigt, dass über die eigentliche richterliche Arbeit hinaus Bedarf an entsprechenden Diskussionen besteht. Darüber hinaus ist festzustellen, dass interne Verbesserungen als Ergebnis des Qualitätsmanagements nicht spektakulär sind, aber auch atmosphärisch einen Beitrag zum Betriebsklima liefern können. Hiervon abgesehen hat bereits der Umstand, dass es das Qualitätsmanagement gibt, zu einer erhöhten Sensibilität für diese Themen geführt, soweit das festgestellt werden kann. Ein effektives Qualitätsmanagement setzt allerdings voraus, dass es von der Richterschaft und dem nicht richterlichen Dienst getragen und nicht verordnet wird.

4. PEBB§Y-Fach

Ein Hilfsmittel für die Einführung des NSM, das die Verwaltungsgerichte in allen Bundesländern in den nächsten Jahren mehr oder weniger spürbar berühren dürfte, ist das **Personalbedarfsberechnungssystem** auf analytischer Grundlage. Für die ordentliche Gerichtsbarkeit hat die Beratungsfirma Arthur Andersen Business Consulting ein solches Modell bereits entwickelt, wobei mit einer „vergleichsweise hohen Unsicherheit“ für das Jahr 2000 ein deutlicher Fehlbestand bei Richtern und Staatsanwälten errechnet worden ist (PEBB§Y I und II, s. etwa DRiZ 2002, S. 284 ff.). Es befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase, wobei abzuwarten bleibt, ob der errechnete Fehlbestand in der konkreten Anwendung zu Konsequenzen führt. Im Juni 2002 hat die Justizministerkonferenz beschlossen, dieses Projekt auf die Fachgerichtsbarkeiten auszudehnen (PEBB§Y-Fach). Es soll alle Berufsgruppen des richterlichen und nichtrichterlichen Dienstes in den

Fachgerichtsbarkeiten erfassen. Soweit bekannt, wollen sich alle Länder - teilweise gegen den Widerstand der Gerichte - daran beteiligen. Mit seiner Vorlage wird wohl etwa Mitte/Ende 2005 zu rechnen sein.

Ziel von PEBB§Y-Fach ist es, die bisherigen - von Land zu Land unterschiedlichen, wenig nachvollziehbaren und deshalb ebenso wenig akzeptierten – „Pensenschlüssel“ durch ein transparentes, einheitliches System auf der Grundlage eines objektiven Verfahrens mit „mathematisch-analytischer“ Basis zu ersetzen. Ausgangsgröße des Berechnungssystems soll die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die „Geschäfte“ der Fachgerichte sein. Ermittelt werden müssen dafür die Durchschnittswerte des für die Erledigung der einzelnen Verfahren/Tätigkeiten erforderlichen Zeitaufwands und ein System von Zu- und Abschlägen zur Abbildung unterschiedlicher den Arbeitsaufwand beeinflussender Faktoren (z.B. die IuK-Ausstattung). Aus der durchschnittlichen Bearbeitungszeit und der Jahresarbeitszeit errechnet sich dann das Jahrespensum, das in Relation zum tatsächlichen Geschäftsanfall wiederum den Personalbedarf ergibt.

Dreh- und Angelpunkt des geplanten Modells ist die Ermittlung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten. Hier muss zunächst der gesamte Geschäftsanfall eines Gerichts, also die Verfahren und verfahrensunabhängigen Tätigkeiten, durch eine sachgerechte Geschäftsgliederung dargestellt werden. Dabei soll, so ist vorgesehen, die Systematik der Produktrahmenpläne der Arbeitsgruppe „Neues Haushaltswesen“ berücksichtigt werden. Bei PEBB§Y I hat sich gezeigt, dass gerade für den richterlichen Bereich eine stärkere Differenzierung vorzunehmen ist, als sie der bisherige „Pensenschlüssel“ aufweist. Andererseits ist es nicht sinnvoll, Geschäfte mit nur marginaler Personalbindung aufzuschlüsseln. Eine Übernahme der VwG-Statistik scheidet deshalb aus. Gefordert ist eine Schwerpunktbildung und keine bloße Scheingenauigkeit. Dass abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Ermittlung der durchschnittlichen Bearbeitungszeit auch in den folgenden Rechenschritten der Teufel im Detail steckt, lässt sich etwa an der nur scheinbar einfachen Größe der Jahresarbeitszeit verdeutlichen: Sie hängt nicht nur von der - von Land zu Land unterschiedlichen - Anzahl der Feiertage, sondern auch von der - von Gericht zu Gericht variierenden - Fehlzeitenquote und nicht zuletzt vom Alter der Bediensteten ab, weil dieses wiederum über die Anzahl der Urlaubstage bestimmt.

Für die so differenzierten Geschäfte müssen dann die Bearbeitungszeiten ermittelt werden. Grundlage sollen vorrangig (freiwillige) Selbstaufschreibungen der Mitarbeiter bei repräsentativ ausgewählten Gerichten der ersten und zweiten Instanz sein. Über die Zuverlässigkeit solcher Daten lässt sich natürlich trefflich streiten. Die Erhebungsmethodik ist jedenfalls nicht zuletzt nach den in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gesammelten Erfahrungen durchaus in der Lage, deutlich aussagekräftigere Zahlen zu liefern, als sie gegenwärtig verwendet werden. Entscheidend ist allerdings, dass die Kolleginnen und Kollegen an den ausgewählten Gerichten die Last einer möglichst genauen und realistischen Zeiterfassung auf sich nehmen. PEBB§Y I hat der Anonymität dieser Erhebungen großes Gewicht beigemessen. Betont sei, dass das Gutachten die *durchschnittlichen* Bearbeitungszeiten ermitteln soll; es ist also keine „best-practice-Methode“ vorgesehen, bei der der (sektoral) Schnellste den Takt angibt.

PEBB§Y-Fach wird hiernach zu einem wesentlichen Element der Kosten- und Leistungsrechnung. Bei seiner Bewertung sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

- Es handelt sich um ein empirisches Verfahren, das den Ist-Zustand abzubilden versucht. Das bedeutet zum einen, dass nicht danach gefragt wird, wie lange ein Verfahren bearbeitet werden *sollte*; es wird vielmehr unterstellt, dass die tatsächlich gemessene Bearbeitungszeit rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Dabei wird zunächst die „Bearbeitungsgeschwindigkeit“ als Zielwert festgeschrieben, die durch die gegenwärtige - in den Ländern unterschiedliche - Arbeitsbelastung geprägt ist, ohne in die Vergangenheit oder Zukunft zu blicken. Damit aber ist das System zum anderen

methodisch zwingend auf ständige Fortschreibung angelegt. Das gilt für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in ganz besonderem Maße. Denn bei ihr sind nicht nur die Eingangszahlen starken Schwankungen unterworfen (insbes. im Bereich Asyl), aber etwa auch bei NC-Verfahren o.ä.), sondern auch der Prüfungsaufwand und damit die Bearbeitungszeit wegen ständiger rechtlicher Änderungen (etwa durch die div. „Beschleunigungsgesetze“) oder tatsächlicher Entwicklungen (z.B. in den Herkunftsstaaten der Asylsuchenden).

- Die bundesweite Zielrichtung des Projekts erscheint durchaus sinnvoll, stößt aber gerade bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit an immanente Grenzen. Ein erheblicher Teil der Verfahren beurteilt sich nach Landesrecht. Darin kann ein nicht unerheblicher Grund für Unterschiede in den Bearbeitungszeiten liegen. Dieser Umstand zeigt, dass die Besonderheiten der einzelnen Fachgerichtsbarkeiten sorgfältig beachtet und in das Projekt eingebracht werden müssen.
- Es wird mit mehr oder weniger großer Unschärfe allein der Personalbedarf erfasst. Auf andere Bereiche lassen sich die ermittelten bundesweiten Durchschnittszahlen allenfalls mit großen Einschränkungen übertragen. Insbesondere können (und sollen) sie nicht auf die einzelnen Spruchkörper oder gar Richter „heruntergebrochen“ werden. Als Beurteilungskriterium im Sinne eines konkreten Richterpensums sind sie untauglich. Unter diesen Voraussetzungen dürften Gefahren für die richterliche Unabhängigkeit auszuschließen sein.

5. Grenzen der Übertragung des NSM auf die Judikative

Die neue Art der Steuerung hebt sich qualitativ von den bisherigen Steuerungsinstrumenten (Haushaltsrecht, Dienstaufsicht, Beurteilungswesen und der Erhebung von Erledigungszahlen) ab. Sie ist in das System eingewoben, erfolgt gleichsam von innen heraus, ständig, allumfassend und verfahrensbegleitend, EDV-gestützt zeitnah. Die Anwendung der Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells auf die Gerichte und in den Gerichten wäre daher geeignet ein Maß der Abhängigkeit der Rechtsprechung vom Haushaltsgesetzgeber und vor allem auch von den Justizverwaltungen zu schaffen, welches weit über das Maß der Abhängigkeit hinausgeht, das durch das Budgetrecht des Parlaments und das Tätigwerden der Justizverwaltungen in Ansehung der gegenwärtig angewandten Steuerungsinstrumente bereits erzeugt wird. Dem stünde der Grundsatz der Gewaltenteilung und hier namentlich die besondere Stellung der rechtsprechenden Gewalt entgegen. Dies schließt eine Neue Steuerung der Gerichte insoweit aus, als hiervon deren Funktion als Rechtsprechungsorgane betroffen ist. Denn jegliche Außensteuerung der Spruchkörper im Hinblick auf die Rechtsprechungsfunktion widerspricht der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Dritten Gewalt. Gerichte sind von Verfassungs wegen anders zu organisieren und zu führen als die öffentliche Verwaltung. Ob die Einführung des NSM in der Verwaltungsgerichtsbarkeit des einzelnen Bundeslandes gegen diese Grundsätze verstößt, kann im Blick auf die jeweilige länderspezifische Umsetzung nur im Einzelfall beurteilt werden und sollte daher der kritischen Begleitung der betroffenen KollegInnen unterliegen. Für diese Begleitung sollten insbesondere folgende Gesichtspunkte beachtet werden:

Die Anwendung der Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells zielt darauf ab, den Output der "produzierenden Einheit" nach Art, Umfang und Qualität zu beeinflussen. Soweit hierdurch in die Rechtsprechungsfunktion der Gerichte unmittelbar oder auch nur mittelbar eingegriffen wird, steht dem die ausschließliche Bindung der Rechtsprechung an Gesetz und Recht entgegen. Gesetz und Recht sind die nach der Verfassung einzig zulässigen Steuerungsmittel. Nicht der Produkte definierende Budgetgeber, sondern nur der Gesetzgeber, gegebenenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber, darf die Art der und die Anforderungen an die Quantität und die Qualität der richterlichen Arbeit bestimmen. Auskömmliche

Budgets stellen sicher keinen Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit dar. Jedoch wäre schon der Versuch, die Richterschaft im Rahmen der Budgetierung durch eine knappe Bemessung der Produktkostenpauschalen oder die jährliche Kürzung derselben zu billigerem Arbeiten anzuhalten, ein massiver Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit und widerspräche zusätzlich der Justizgewährungspflicht des Staates. Die dem absoluten Gewaltmonopol des Staates komplementäre Justizgewährungspflicht erfordert die Gewährung effektiven Rechtsschutzes. Hierzu hat der Staat seine Gerichte insbesondere so auszustatten, wie es erforderlich ist, um die anstehenden Verfahren ohne vermeidbare Verzögerung abzuschließen. Die Richterschaft unterliegt aber selbstverständlich dem Gebot, zur vollständigen Erfüllung ihrer Aufgaben nur soviel an Mitteln in Anspruch zu nehmen, wie unbedingt erforderlich.

Verfassungsrecht verbietet den Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen der politischen Führung und den Gerichtsleitungen und erst recht den einzelnen Spruchkörpern. Die Rechtsprechung dient allein dem Recht, sie hat keinen "Auftraggeber" im Sinne des NSM. Ihre Aufgabe wird allein durch den (Verfassungs-) Gesetzgeber definiert. Aus den gleichen Gründen scheiden Verfahren wie benchmarking oder best-practice aus, mit deren Hilfe die richterliche Tätigkeit zumindest durch "sozialen Druck" gelenkt und gesteuert werden soll.

Zulässig und rechtlich unbedenklich ist der Einsatz von Elementen des NSM überall dort, wo die Rechtsprechungsfunktion nicht betroffen ist. Hier sollte sich der Richter der durch den Einsatz der Steuerungsinstrumente optimierten Organisations- und Ablaufstrukturen bedienen und so zu einem effizienteren Arbeiten seines Gerichts beitragen.