

Arbeitsgruppe 3

Kosten- und Leistungsrechnung, Kennzahlen und Steuerung – der Weg in die Ökonomisierung der Justiz oder notwendiger Bestandteil einer (relativen) Selbstverwaltung der Gerichte ?

Kosten- und Leistungsrechnung für Gerichte (Langfassung)

von RiOLG Werner Rühl
(Justizmanager beim Amtsgericht Hamburg)

Einleitung

Der Gedanke, „Kosten- und Leistungsrechnung“ bei Gerichten einzuführen, ruft Kontroversen hervor. Teilweise wird schon der Ansatz einer Diskussion als unerhört zurückgewiesen. Das Erheben von Kosten der Gerichtsorganisation wird per se als Angriff auf die richterliche Unabhängigkeit gewertet. Dieses immerhin mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsinstitut müsse vor Kosten- und Leistungsrechnung geschützt werden. Auf der anderen Seite wird „die“ Kosten- und Leistungsrechnung als Instrument dargestellt, alle mit der Steuerung von Ressourcen zusammen hängenden Fragen klar und eindeutig zu beantworten, Entscheidungen transparent und plausibel zu machen. Kosten- und Leistungsrechnung wird dabei häufig mit der Einführung bestimmter technischer Systeme (in Hamburg SAP) gleich gesetzt.

Der folgende Beitrag unternimmt den Versuch herauszuarbeiten, welche Fragestellungen sich hinter dem Schlagwort Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) verbergen (Teil 1). Aus den Fragestellungen lässt sich nach Ansicht des Verfassers ein Modell für die Erhebung von Daten für die Steuerung von Gerichtsorganisationen ableiten (Teil 2).

Teil 1: Fragestellungen

Die Idee, in der öffentlichen Verwaltung KLR einzuführen, dürfte durch nicht nur kurzfristigen Defizite der öffentlichen Haushalte motiviert sein. Das in allen Haushaltsordnungen verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung genügt oft nicht. Es wird nach Instrumenten gesucht, diese Wirtschaftlichkeit darzustellen und zu verbessern.

a) Der „relative Wert“ der Wirtschaftlichkeit

Hier begegnet uns bereits ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen, für die das Instrumentarium der KLR entwickelt worden ist. Im klassischen Unternehmen geht es um die möglichst optimale Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Kompetenzprofile und Kundenfreundlichkeit mögen sehr differenziert betrachtet werden. Letztlich sind sie Mittel zum Zweck. Vorstände werden nicht entlassen, wenn sich Reklamationen häufen,

sondern dann, wenn der zu ihrer Abwicklung erforderliche Aufwand den Profit der Anleger verzehrt.

Die öffentliche Verwaltung ist hier sehr viel differenzierter. Gesetzliche Vorgaben und Staatsziele bestimmen die Aufgaben von Verwaltungsorganisationen. Nur selten geht es um die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe erfüllt werden soll oder nicht. Regelmäßig ist zu entscheiden, in welcher Art und Qualität die Leistung erbracht werden kann.

Ein Beispiel: Den Strafgerichten obliegt die Entscheidung über Anklagen der Staatsanwaltschaft. Von Ausnahmen abgesehen, steht dies nicht zur Disposition. Entscheidend ist sowohl für die Anklagebehörde als auch für Täter und Opfer, mit welcher Prozessdauer zu rechnen ist, ob der Richter aktuelle Gesetze und Kommentare berücksichtigen kann, ob seine Verfügungen zeitnah und richtig umgesetzt werden und am Ende das Urteil zügig und in angemessener Form abgesetzt wird. All dies kostet Geld, schlägt also in der Wirtschaftlichkeit negativ zu Buche. Die Gerichtskosten, so sie denn überhaupt begetrieben werden können, decken die Kosten allenfalls zu einem geringen Prozentsatz. Entscheidend ist das nicht. Auch wenn bereits bei Prozessbeginn feststeht, dass die Kosten nicht erstattet werden können, wird das Gericht nicht auf den Prozess verzichten.

Die rechtsstaatliche Entscheidung über Anklagevorwürfe und ggf. die Verwirklichung des staatlichen Strafanspruchs sind „Werte“, für die Steuergelder aufgewendet werden müssen. Im System der KLR muss ihnen ein wirtschaftlicher Wert zugemessen werden, was – wie das Beispiel belegt – kaum sinnvoll sein dürfte, oder nicht wirtschaftliche Ziele müssen ebenso wie die Kosten einer Organisation als Steuerungsgrößen anerkannt werden.

Um der Gefahr zu begegnen, öffentliche Organisationen rein wirtschaftlich und damit unter einem verengten Blickwinkel zu betrachten, müsste der Einführung einer KLR die Festlegung und Gewichtung von Organisationszielen vorausgehen. Bei den Gerichten ist dies bisher allenfalls ansatzweise erfolgt.

b) Welche „Kostendaten“ sind relevant?

Auch wenn man von den schwer zu erfassenden nicht wirtschaftlichen Daten zunächst absieht und sich auf die Kosten beschränkt, ergibt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Positionen. Um ein Gerichtsverfahren zu erledigen, ist Personal unterschiedlicher Funktionsgruppen erforderlich. Zu den Personalkosten gehören auch die Aufwendungen für sog. Querschnittseinrichtungen wie Post- und Zahlstellen, Hausverwaltungen etc., die anteilig zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus fallen Sachkosten unterschiedlicher Art (Papier, Technik etc.) sowie Gebäudekosten an. Schließlich sind regelmäßig Auslagen in Rechtssachen erforderlich und – auf der „Haben“-Seite - Gerichtsgebühren zu vereinnahmen.

Das Summieren dieser unterschiedlichen Kostenarten und das Teilen durch die Anzahl der Verfahren führt noch zu keinerlei verwertbaren Erkenntnissen. Da Kosten- und Leistungsrechnung ihrerseits Kosten verursacht, ist sie nur dort angezeigt, wo die gewonnenen Daten in der Praxis Grundlage von Entscheidungen sein können. Das ist zweifellos bei den unmittelbar im Verfahren tätigen Personen der Fall, denn jede Gerichtsleitung steht vor der Entscheidung, in welchem Verfahrensbereich wie

viel Personal eingesetzt werden kann. Schon bei den Querschnittseinheiten stellt sich die Frage, welchen Nutzen die Erkenntnis hat, der einzige Zahlstellenbeamte eines Stadtteilgerichts sei zu 45 % für Zivilverfahren, zu 20 % für Strafsachen und mit den restlichen 35 % seiner Tätigkeit für die Freiwillige Gerichtsbarkeit tätig. Personelle Entscheidungen sind auch bei einer Veränderung der Verfahrensstruktur kaum denkbar. Die Bildung realistischer Preise auf der Basis der tatsächlichen Kosten, eine der wesentlichen Funktionen der KLR in der Privatwirtschaft, ist bei Gerichtskosten allenfalls ausnahmsweise im Rahmen von Gesetzgebungsvorhaben gefragt. Die dauerhafte Erhebung von Kostendaten ist dafür nicht erforderlich.

Auch der cent-genauen Aufteilung von Papier- und sonstigen Sachkosten auf einzelne Verfahrenstypen korrespondieren keine Entscheidungsoptionen der Gerichtsleitungen. Als wenig sinnvoll erweist sich regelmäßig auch die Aufteilung von Gebäudekosten auf einzelne Verfahren, denn eine Entscheidung z. B. des Zivilsegments des Amtsgerichts, zur Kostensenkung den Sievekingplatz zu verlassen und preiswertere Räume in einem Außenbezirk zu mieten, dürfte aus vielen Gründen keine Chance auf Realisierung haben.

Fazit: Die Erhebung von Kostendaten ist sinnvoll, allerdings nur dort, wo sich aus den Daten realistisch Entscheidungsmöglichkeiten ergeben. Eine methodisch richtige Einführung einer KLR müsste also bei den Entscheidungen über Ressourcenverwendung ansetzen, diese auflisten und die notwendigen Daten festlegen.

c) Wer benötigt welche Daten?

Wenn Kostendaten Grundlage von Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen sind, müssen sie dem jeweiligen Entscheidungsträger zur Verfügung stehen. Soweit es sich um sensible Daten handelt (z. B. Verfügbarkeit eines Mitarbeiters für unterschiedliche Verfahrensbereiche, woraus sich ggf. auch auf Fehlzeiten schließen lässt), ist die Kenntnis auf diejenigen zu begrenzen, die zu der jeweiligen Entscheidung berufen sind. Die sachgerechte Einführung einer KLR in einer öffentlichen Verwaltung setzt also nicht nur Klarheit über die zu treffenden Ressourcenentscheidungen, sondern auch über die jeweiligen Zuständigkeiten voraus.

Teil 2: Stufenmodell

Da die Entscheidungsbefugnisse in der öffentlichen Verwaltung hierarchisch verteilt sind, ergibt sich auch für die Verfügbarkeit von Daten eine Art Stufenmodell.

a) Die oberste Entscheidungsebene für die Ressourcenverteilung ist der Haushaltsgesetzgeber. Um über den Justizhaushalt zu entscheiden, benötigen die Landesparlamente auch Daten über die Belastung der Justiz. Da die Verabschiedung eines Landshaushalts in erster Linie politische Prioritäten zum Ausdruck bringt und Daten über die Belastung unterschiedlicher Verwaltungsbereiche (bei realistischer Betrachtung) allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt, sind auf dieser Ebene nur sehr stark aggregierte Daten erforderlich (z. B. die Anzahl der Straf- oder Zivilverfahren aller Gerichte).

b) Die Aufteilung des vom Parlament beschlossenen Justizhaushalts auf die Gerichte und die sonstigen Organisationseinheiten der Justiz obliegt dem Justizministerium / der Justizbehörde. In Hamburg erfolgt die Verteilung von dort unmittelbar auf die einzelnen Gerichte. In den Flächenländern sind jeweils die Oberlandesgerichte als Mittelinstanz zwischengeschaltet. In beiden Fällen benötigt die für die Ressourcenverteilung auf die einzelnen Gerichte zuständige Stelle detaillierte Angaben über deren Gesamtbelastung in allen Verfahrensbereichen. Nicht erforderlich sind auf dieser Ebene aber z. B. Angaben darüber, welcher Verfahrensbereich in welchem Umfang von Ausfallzeiten betroffen ist.

c) Die zuletzt genannten Angaben benötigt die Gerichtsleitung zur internen Ressourcensteuerung. Erst auf dieser – je nach Organisation des Landes – dritten oder vierten Ebene sind zur sachgerechten Aufgabenerledigung Informationen über einzelnen Mitarbeiter erforderlich. Welche Person in welchem Umfang für welche Verfahrensart zuständig ist, ergibt sich für den richterlichen Bereich ohne hin aus den (öffentlichen) Geschäftsverteilungsplänen. Eine vergleichbare Transparenz ist natürlich auch für die anderen Funktionsgruppen erforderlich. Keine Gerichtsleitung kann auf die Information verzichten, ob das für einen bestimmten Verfahrensbereich eingeplante richterliche und nichtrichterliche Personal tatsächlich zur Verfügung stand oder durch Urlaub, Krankheit oder Fortbildung verhindert war. Diese Angaben werden traditionell in der Personalverwendungsstatistik in aggregierter Form dargestellt. Auch der Einsatz der KLR erfordert hier keine weitergehende Differenzierung.

d) Nicht erforderlich für die Steuerung einer Gerichtsorganisation sind Angaben darüber, welche Personal- oder Sachressourcen für einzelne Verfahren erforderlich sind. Die Entscheidung hierüber treffen Richter im Rahmen der prozessualen Vorschriften. Eine Überprüfung erfolgt ausschließlich über die einschlägigen Rechtsbehelfe, nicht über die Verwaltung. Letztere benötigt daher auch keine Daten über einzelne Verfahren. Soweit einzelfallbezogene Informationen in technischen Systemen verarbeitet werden (z. B. Gerichtskosten und Auslagen in Kostenprogrammen) ist durch geeignete Regelungen sicher zu stellen, daß diese Informationen nur in der unter c) beschriebenen aggregierten Form ausgewertet werden.

e) Entscheidet sich ein Bereich für Organisationsentwicklung, können weitere Daten Bedeutung erlangen. Über deren Erhebung und Verwendung muss im Einzelfall mit den Betroffenen Übereinstimmung erzielt werden. Eine vorsorgliche flächendeckende Datenerhebung ist weder ökonomisch noch aus anderen Gründen sinnvoll.

Fazit

Kosten- und Leistungsrechnung ist auch im Bereich der Justiz grundsätzlich sinnvoll. Entsprechende Konzepte müssen jedoch den Besonderheiten des Bereichs Rechnung tragen. Inhaltliche Fragen müssen als solche gestellt und ggf. kontrovers diskutiert werden. KLR als technisches Großereignis, wie es in Hamburg (aber keineswegs nur hier) betrieben wird, verstellt eher den Blick auf die wesentlichen Fragen.