

Justiz in der Krise – Was darf das Recht kosten?

Olaf Gurzan

Die Justiz arbeitet mit einer aufwendigen Bürokratie, um im jeweiligen Verfahren ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu garantieren. Als dritte Gewalt im Staat gibt es in der Organisation der Justizbehörden große Ähnlichkeiten mit der übrigen öffentlichen Verwaltung. An der Spitze der Gerichte als Behörde stehen nach dem Minister für Justiz die jeweiligen Gerichtspräsidenten als Behördenleiter. Eine Reform der Justiz wird seit langem gefordert. Genügt die derzeitige Struktur der Justizorgane ihren Anforderungen? Können die Gerichte den Arbeitsandrang noch bewältigen oder ist durch überlange Verfahren die Effizienz eingeschränkt? Bedeutet Effizienz nicht einen Qualitätsverlust der Dienstleistung „gerichtliche Entscheidung“? Diese Überlegungen berühren Fragen nach der Arbeitsorganisation sowie allgemeine Strukturüberlegungen und fordern eine Abwägung, ob alternative Modelle der Gerichtsorganisation denkbar sind.

Die Kostenproblematik

In Zeiten der Finanznot der öffentlichen Kassen wird auch der Ruf nach einer

umfassenden Reform der Gerichte lauter. Da die Personalkosten, wie sonst auch, der kostenintensivste Ausgabenposten im Bereich der Justiz sind, wird die Schaffung zusätzlicher Stellen trotz des stetig steigenden Geschäftsbedarfs kaum noch in Betracht gezogen. Beinahe in jedem Bundesland soll die Zahl der Personalstellen bei den Gerichten gekürzt werden. Die Funktionsfähigkeit der Justiz wäre bei bloßen Personaleinsparungen ohne andere Maßnahmen auf Dauer nicht mehr zu gewährleisten. Was tun also?

Nach der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen öffentlichen Haushaltsführung in den Ländern sind die Finanzressorts für die öffentlichen Haushalte zuständig. Sie kalkulieren die Haushalte der verschiedenen Ministerien und sind für notwendige Korrekturen verantwortlich. Dabei müssen nach den Grundsätzen der Kameralistik alle Haushaltsposten deckungsgleich sein, eine Überschreitung der Haushaltsposten, die sogenannte Verwerfung der verschiedenen Haushaltsveranschlagungen ist nicht möglich. Die Kameralistik ist das gebräuchliche Rechnungswesen bei staatswirtschaftlichen Abrechnungen. Sie kennt

keine Flexibilisierungsmöglichkeiten in der Haushaltsverwaltung. Schwachpunkt bei dieser Verfahrensweise ist das Problem, die tatsächliche Kostenentwicklung im Haushaltsverlauf abzufangen. Hierfür müßten realistische Prognosen angestellt werden, welche dann in das Haushaltsgeflecht eingebaut werden.

Da dies bei dem immer weiter ansteigenden Geschäftsbedarf im System der Kameralistik mittlerweile kaum noch möglich ist, werden häufig die entstandenen Kosten am Ende der Haushaltsperiode für deckungsgleich erklärt und die jeweiligen Ausgleiche vorgenommen. Dies bedeutet, daß zu spät auf die tatsächliche Kostenentwicklung Einfluß genommen wird, also Korrekturen erst dann vorgenommen werden, wenn die Ausgabenbelastung ein Stadium erreicht hat, in dem lediglich eine Reaktion in Form des Ausgleichs durch Umschichtung erfolgen kann. Hinzu kommt, daß die einzelnen RessortleiterInnen, also die Behörde, keine Finanzmittelüberwachung vorzunehmen brauchen. Sie sind lediglich Kostenverwaltungsstellen und haben keine Kompetenzen, um in die Haushaltsführung einzugreifen. Das führt dazu, daß die jeweiligen Behörden

ohne Verantwortlichkeit bleiben. Kostensenkungsstrategien werden nicht erkannt und diskutiert. So wird kaum ersichtlich, wo es Einsparmöglichkeiten gibt und wann und wie sie umgesetzt werden können.

Wege aus der Kostenfalle?

Ein diskutierter Weg die „Kostenexplosion“ in den Griff zu bekommen, ist das *Modell der Budgetierung*. Dabei werden der Behörde, im Beispiel der Justizbehörde, eigenverantwortlich die Haushaltsmittel übertragen. Durch ihre Nähe zum Arbeitsbereich können die einzelnen Dienststellen die Situation vor Ort viel besser einschätzen. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten für den Haushaltsvollzug werden möglichst weit geöffnet. Die Dienststellen sind für die Bewältigung der Kosten verantwortlich, sie müssen Rechenschaft über ihre Haushaltsführung ablegen. Durch das Budgetierungsmodell wird der Ausgabenmißbrauch (sog. Dezemberfieber) umgangen. Dieses Phänomen folgt aus der zeitlichen Starrheit der Kameralistik. Die Dienststellen sind gezwungen, all ihr Geld in einem Haushaltsjahr auch auszugeben, um die Haushaltsansätze für die kommende Haushaltsperiode nicht zu verlieren, sprich um nicht weniger Geld zugewiesen zu bekommen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Budgetierung sind weitere Haushaltsinstrumente erforderlich: Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs, Controlling sowie konkrete Einsparungen.

Zunächst zur *Flexibilisierung* des Haushalts. Dahinter versteckt sich die Anpassung des Haushalts an die tatsächlichen Gegebenheiten. Konkret ist damit gemeint, daß es möglich wird, in den einzelnen Ausgabenblöcken Mehrausgaben in einem Bereich durch Minderausgaben in einem anderen Bereich zu „decken“, also auszugleichen. Dadurch wird es möglich, mit den einzelnen Haushaltsposten zu taktieren. Ebenso ist es möglich, zwischen den Ausgabenblöcken auszugleichen. Beispiel: In der

Kanzlei einer Justizbehörde wird ein Mensch zusätzlich eingestellt.

Dadurch steigen die Personalkosten. Gleichzeitig konnte erreicht werden, daß die Telefonkosten um den Betrag der Personalkosten abgesenkt werden. Somit ergibt sich Deckungsfähigkeit zwischen Personalkosten und Sachkosten. Die Vorteile dabei: Der/die jeweilige Behördenlei-

terIn kann haushaltstaktisch agieren, mensch gewinnt Handlungsspielraum. Die Flexibilisierung des Haushalts bedeutet eine lockerere Handhabung der strengen Kameralistik, derzufolge die jeweiligen Haushaltsposten deckungsgleich sein müssen.

Ein weiteres Instrument ist das *Controlling*. Hinter diesem Begriff steckt eine Leistungs- und Effizienzkontrolle, in diesem Fall für die jeweilige Dienststelle. Dabei wird ständig die Leistung der einzelnen Haushaltsbereiche kontrolliert: ob das vorhandene Personal ausreicht, ob Personal eingespart werden könnte, ob zusätzliches Personal eingestellt werden muß. Oder ob die eingesetzten Arbeitsmaterialien ein effizientes Arbeitsergebnis sichern und welche Arbeitsmaterialien eingesetzt werden. Beim Controlling wird die zu verrichtende Arbeit in einzelne Arbeitsschritte zerlegt. Dann wird akribisch geprüft, ob die einzelnen Arbeitsschritte effizienter gestaltet werden können. Arbeiten die einzelnen Abteilungen gut zusammen oder behindern sie sich gegenseitig? Ziel des Controlling ist die Rationalisierung der anfallenden Arbeit, oder boshaft ausgedrückt, mit jeweils minimalen Aufwand an Arbeit ein Maximum an Arbeitsqualität zu erreichen. Durch das Controlling werden schnell Einsparpotentiale offensichtlich. Allerdings verfolgt das Controlling lediglich Kostenminimierungsstrategien. Dies bedeutet, daß die Qualitätssicherung dabei nicht vorkommt. Zu recht stehen viele RechtswissenschaftlerInnen diesem Instrumentarium feindlich gegenüber und machen darauf aufmerksam, daß betriebswirtschaftliche Kostenstrategien bei Leistungsinstitutionen mit Verfassungsauftrag nichts zu suchen haben oder dahingehend angepaßt werden müssen.

Damit sind wir schon beim dritten Instrumentarium des Budgetmodells, den *konkreten Einsparungen*. Diese verlangen, daß keine unverhältnismäßigen Vorhaltekosten, das sind die zu erwartenden Kosten in einem Bereich, für die einzelnen Ausgaben eingerichtet bzw. eingeplant werden dürfen. Macht das Controlling Einsparmöglichkeiten deutlich, so sollen diese auch umgesetzt werden.

Dabei darf nicht vergessen werden, daß zu den klassischen „Einsparmöglichkeiten“ im öffentlichen Bereich auch die Kostenbeteiligung des Bürgers am Geschäftsbetrieb gehört. Damit ist allerdings nicht gemeint, daß durch die Kostenbeteiligung des Bürgers am Geschäftsbetrieb Privilegien für bestimmte Bevölkerungsschichten geschaffen werden sollen. Trotzdem ist die Möglichkeit der Kostenbeteiligung sehr kritisch zu bewerten. Das finanzielle Prozeßrisiko ist heute schon enorm, auch ist die Prozeßkostenhilfe der Realität nicht mehr

angepaßt, zu wenige schaffen die Bewilligung hierfür. In dieser Argumentation liegt ein Einfallstor für die Transformation von Effizienz in mangelhaften Rechtsschutz.

Alle diese Parameter zusammen ergeben das Budgetmodell. Die Flexibilisierung des Haushaltsvollzugs gibt die Ermächtigung für seine Umsetzung. Ohne Zweifel kommt bei dem Modell der Budgetierung der Verdacht auf, die Justizbehörden würden betriebswirtschaftlich umorganisiert. Die Frage, ob die Gerichtsorganisation qualitativ überhaupt noch den Anforderungen nach Rechtssicherheit erfüllt, bleibt im Denken des Controlling-Modells völlig außen vor. Gibt es im Bereich der Justiz überhaupt Sparmöglichkeiten ohne Qualitätseinbußen?

Alternative Gerichtsorganisationsmodelle

Häufig im Gespräch als alternierendes Gerichtsmodell ist das des *court management* aus den USA. Mit court management wird die amerikanische Selbstverwaltung der Justiz bezeichnet. Dabei wird der Begriff der Selbstverwaltung weiter gefaßt als in Deutschland. Nach dem court management-Prinzip können die amerikanischen Gerichte mit der sogenannten „rule-making power“ auch das Prozeßrecht gestalten. Folgende Unterschiede sind wesentlich: Die amerikanische Justiz wird nicht von der Exekutive verwaltet, sondern verwaltet sich selbst. Die Selbstverwaltung bezieht sich dabei auf alles, sowohl Personalplanung und Besoldung (Haustarifverträge), Sachmittelplanung, Einstellung von RichterInnen, Dienstrecht, Haushalts- und Kassenführung, Vorhaltung von Gebäuden, Kanzlei- und Sekretariatsdiensten. Es existiert keine Einbindung in die öffentliche Verwaltung und Haushalte wie im bundesrepublikanischen System. Ein Vorteil ist die finanzielle Entlastung öffentlicher Haushalte, sowie die Entlastung auf dem bürokratischen Sektor. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, daß die amerikanische Staatsorganisation entscheidend von der der Bundesrepublik abweicht. Von US-Staat zu

US-Staat bestehen große Unterschiede in Gerichtsorganisation, Rechtsprechung, Verwaltungshoheit und im materiellen Recht.

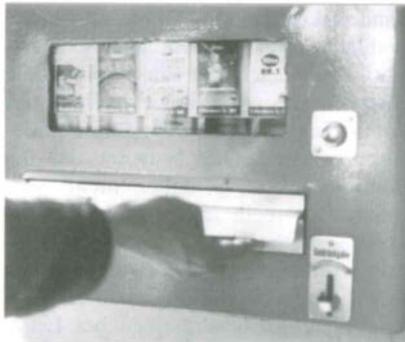
Das deutsche Grundgesetz verlangt dagegen weitgehend die Einheitlichkeit des Rechts sowohl im Bereich der Gerichtsverwaltung als auch auf dem Gebiet der eigentlichen Rechtsprechung. Um dies zu gewährleisten wurde die Jurisprudenz der öffentlichen Verwaltung unterworfen. Deren sehr aufwendigen Apparat kennt die amerikanische Verwaltung nicht. Mit der rule-making power können die amerikanischen Gerichte auch das Prozeßrecht gestalten. Die rule-making power ist im court management die Möglichkeit der amerikanischen Gerichte, den Gang des Verfahrens zu bestimmen und auch die Kosten festzulegen. Durch die Öffnung zur Mitgestaltung im Verfahrensrecht werden die sog. Kernbereiche der Rechtsprechung enger umfaßt. Dies bedeutet nichts anderes, als daß das Ziel des jeweiligen Verfahrens konkret definiert wird. Kann das Verfahrensziel mit den derzeitigen Verfahrensmöglichkeiten erreicht werden? Was wird im Verfahren geprüft, wo gibt es Lücken oder Schwachstellen? Diese Mitgestaltung im Verfahrensrecht hat eine kürzere Verfahrensdauer zum Ziel. Dies birgt die Gefahr, daß durch zu hohe Hürden im Verfahrensrecht das materielle Recht ausgehebelt

wird, und sich durch hohe Verfahrenskosten ungerechte Privilegien etablieren.

Der Erfolg des court management wird wissenschaftlich durch den court management Stab überprüft. Maßstab dafür sind anders als in Betrieben keine wirtschaftswissenschaftlichen Theorien, sondern justizbezogene Rechtstatsachenforschung. Dahinter verbirgt sich eine Art „Stiftung Warentest“, die die Gerichtspraxis ständig dahingehend prüft, ob sie den jeweiligen Bedürfnissen und Ansprüchen genügt, um diesen nötigenfalls angepaßt zu werden. Rechtstatsachenforschung gibt es in dieser Form in der Bundesrepublik nicht. Ein Versuch zu analysieren, ob die Justiz in der Bundesrepublik weiter in die Selbständigkeit entlassen werden kann, sind die Kienbaum-Studien.

Kienbaum-Studien

In den Jahren 1989–1991 führte die Kienbaum Unternehmensberatung GmbH eine Organisationsuntersuchung der Amtsgerichte im Auftrage des Bundesministeriums der Justiz durch. Ziel



der Untersuchung war eine umfassende Analyse der Organisation der Kollegialgerichte und des Instanzenzuges der Gerichtsbarkeit. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die Servicebereitschaft des Gerichts gelegt. Der Grad der Servicebereitschaft hängt ab von der geringen Dauer des Verfahrens und der hohen Qualität der Rechtsprechung. Die Analyse kam zu dem Schluß, daß die bislang vollzogene Trennung zwischen Kanzlei und Geschäftsstelle bei den Kollegialgerichten ineffektiv ist. Die Geschäftsstelle eines Gerichts ist eine vom Gesetz erzwungene Einrichtung, wobei die Organisationsform nicht geregelt ist. Die Größe der Geschäftsstellen richtet sich nach dem Aufgabenbereich des Gerichts und ist meistens in Abteilungen unterteilt. Die Kanzlei ist daneben das klassische Schreibbüro des Gerichts. In der Studie wurde schnell die aufwendige Bürokratie in der klassischen Aufteilung unserer Gerichtsorganisation deutlich, wo von gezählten 67 Arbeitsschritten im ersten Verfahren allein 27 auf den Akktransport entfielen. Die Studie fand hier

eine der Ursachen für lange Verfahrensdauern. Als Lösung schlug sie vor, „Serviceeinheiten“ zu schaffen. Diese sind eine Mischung von Geschäftsstelle und Kanzlei, jeweils den einzelnen Kammern zugeordnet. Der Bedarf nach Serviceeinheiten wird nach einem bestimmten Schlüssel berechnet. Die Koordination obliegt den jeweiligen MitarbeiterInnen in den Serviceeinheiten. Bei der Studie und den Lösungsvorschlägen wird schnell deutlich, daß hier vorwiegend interstrukturelle Problemfelder behandelt werden. Es geht darum, den internen Betriebsablauf zu rationalisieren, um dadurch eine zügigere Bearbeitung der Verfahren zu erreichen. Für den Bürger hält die Studie als Verbesserung leider nur eine bessere Beschilderung, wenigstens an einem Tag längere Öffnungszeiten, einen Tag der offenen Tür, eine Gerichtszeitschrift und eine bessere räumliche Ausstattung der Sitzungssäle für angebracht. Dieses Übergewicht an interstrukturellen Problemanalysen und eher dürtigen Vorschlägen hinsichtlich der Dienstleistung für den Bürger ist der größte Schwachpunkt der Studie. Der internen Organisation wird mehr Gewicht eingeräumt als der Dienstleistung.

Schlußbetrachtung

Die hier angesprochenen Probleme der hiesigen Justiz mit Ausblick auf alternierende Systeme bzw. der Diskussion von Lösungsansätzen konnte hier nur im Überblick dargestellt werden. Auch kann nicht erwartet werden, daß das häufig in der öffentlichen Diskussion präferierte Modell des amerikanischen court management die Heilung bedeutet. Hervorzuheben an diesem Modell ist lediglich die Autonomie, die die Gerichte dabei besitzen. Gerade dies sollte immer wieder in der Diskussion berücksichtigt werden. Qualitativ hochwertige Rechtsprechung wird, das hat der Artikel deutlich gemacht, nicht nur von den jeweiligen Richtern geschaffen, sondern hängt auch von der Organisation der Gerichte als Behörden ab. Die Justiz ist für den Bürger da, daran muß sich auch die Gerichtsorganisation orientieren, dafür ist eine größere Autonomie nur vorteilhaft. Sie beschleunigt nicht nur die Verfahren und sorgt so für eine Arbeitsentlastung, sondern dokumentiert für den Bürger auch Zuverlässigkeit und Souveränität.

**Olaf Gurzan
studiert Jura
in Hannover.**

For



Anzeige

Aus unserer Reihe Ratgeber

Vereinspraxis

Ein Ratgeber zum Vereinsrecht,
zum Arbeitsrecht und zu
kaufmännischen Fragen

plus Diskette mit Mustertexten

144 S. * DM 19,80 * ISBN 3-923126-94-8

Der Ratgeber wurde aus der täglichen Beratungs- und Fortbildungspraxis heraus entwickelt. Er gibt Hilfestellung vor allem zu folgenden Punkten: Gründung * Rechtsform und Vereinsorgane * Steuern und Gemeinnützigkeit * Rechnungslegung * Arbeitgeberpflichten, Arbeitsverträge und Versicherungen * EDV im Verein * Spezialprobleme wie Spenden, Sponsoring, Rücklagen, Aufwandsentschädigung, Haftungsfragen * Auflösung, Konkurs.

Die beiliegende Diskette enthält nützliche Mustertexte, die direkt in ein Textverarbeitungsprogramm übernommen werden können.

In jeder Buchhandlung
oder direkt bei:



AG SPAK

Adlzreiterstr. 23, 80337 München
Tel. (089) 77 45 71 – Fax 77 40 77