

Präs'in BVerwG Marion Eckertz-Höfer

26. Mai 2011

im : Wirtschafts-Club Leipzig e. V. (WCL)

Staatlicher Sparzwang und Bundesverwaltungsgericht: Können betriebswirtschaftliche Methoden helfen?

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

wenn ein Wirtschaftsclub einlädt, so führt dies fast zwangsläufig zu der Überlegung nach einem gemeinsamen Interesse, nach Schnittstellen. Gibt es denn Schnittstellen zwischen Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und Privat-Wirtschaft?

1. Inhaltlich haben wir natürlich eine Reihe von Zuständigkeiten, die auch die Privatwirtschaft betreffen. Wie etwa die Zuständigkeit für die unterschiedlichen Infrastrukturvorhaben der Bundesrepublik. Oder die Zuständigkeit für die Regulierung von Märkten, soweit es um frühere Staatsbetriebe wie Post (Telekommunikation) und Bahn geht. Und es ließe sich an das ganze Wirtschaftsverwaltungsrecht denken, einschließlich so unterschiedlicher Materien wie Finanzaufsicht, Gewerberecht und Recht der freien Berufe. Hinzu kämen Bereiche wie Umwelt-, Landwirtschafts- und Gesundheitsverwaltungsrecht (z.B. Arzneimittelrecht). Wichtiger noch, wenn ich an das Gemeinsame unserer Zuständigkeiten denke: Ob nicht das reibungslose „Funktionieren“ unseres demokratisch verfassten Staates, die Wahrung der Rechte der Bürger gegen den Staat in einem rechtsstaatlichen Verfahren wie überhaupt die Einhaltung der Menschenrechte insgesamt zu den ganz besonders entscheidenden Rahmenbedingungen auch für das Gedeihen der Privatwirtschaft gehören, und dies auch ein herausgehobener Standortfaktor Deutschlands ist, darüber ließe sich ebenfalls mit Gewinn rasonieren. Ich jedenfalls würde behaupten: Das ist so! Ohne dass ich dies hier vertiefen will.

Es geht mir heute um eine andere denkbare Schnittstelle zwischen dem BVerwG und der Privatwirtschaft. Ich möchte die Frage aufwerfen, welche Möglichkeiten Gerichte haben, sich an den derzeitigen Haushaltseinsparungen zu beteiligen. Dazu gehört auch die Frage, ob vielleicht eine mehr betriebswirtschaftlich ausgerichtete Rechnungsführung wie die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) hilfreich wäre. Hierfür wäre eine Rechtsgrundlage erforderlich. Das Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes (§ 6 Abs. 2 HGrG) ebenso wie die Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 3 BHO) fordern eine KLR. Dies allerdings nur für „geeignete Bereiche“ der Verwaltung. Ob Gerichte insoweit zur Verwaltung gehören, sie im Rechtssinne „geeignet“ wären und die genannten Rechtsgrundlagen auch für Gerichte genügen könnten – all dies ist durchaus fraglich. Die rechtliche Problematik soll uns heute aber nicht weiter interessieren.

2. Fest steht, dass die Bundesgerichte von den derzeitigen Sparmaßnahmen zum Abbau der Staatsverschuldung nicht unberührt bleiben. Auch die Gerichte müssen sparen. Was aber keineswegs etwas Neues ist. Seit achtzehn Jahren erlebe ich nun die Sparanstrengungen des BVerwG. Anstrengungen, die bei einer steuerfinanzierten Institution aber ohnehin selbstverständlich sein sollten. Ebenso selbstverständlich dürfte sein, dass auch Gerichte daran arbeiten müssen, die von ihnen zu erbringenden Leistungen zu optimieren.

Gerichte gelten, soweit nicht ihre eigentliche Rechtsprechungstätigkeit betroffen ist, als Teil der Justizverwaltung, die meist durch Justizministerien repräsentiert wird. Anders als in anderen Ländern der Europäischen Union verhalten sich in Deutschland die Gerichte nur in begrenztem Umfang selbst. Ihren Etat erhalten sie nicht unmittelbar vom Haushaltsgesetzgeber. Die fünf Bundesgerichte beispielsweise werden verwaltungstechnisch als sog. nachgeordneter Bereich von Ministerien betrachtet. Sie sind dabei unterschiedlichen Ministerien zugeordnet. Bundesarbeitsgericht (BAG) und Bundessozialgericht (BSG) ressortieren beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die anderen 3 Bundesgerichte – Bundesverwaltungsgericht, Bundesgerichtshof (BGH) und Bundesfinanzhof (BFH) – beim Bundesministerium der Justiz. Interessant in diesem Zusammenhang: Das Bundesverfassungsgericht ist als einziges Gericht keinem Ressort zugeordnet, sondern ist – auch hinsichtlich seiner Haushaltsaufstellung – autonom; es ist insoweit nur dem Parlament unterworfen. Hierbei gilt als entscheidend, dass das Bundesverfassungsgericht die Stellung eines obersten Verfassungsorgans innehat.

Die fünf Bundesgerichte sind im Verfassungsmodell der Gewaltenteilung zwar Teile der „3. Gewalt“, nämlich der Rechtsprechung. Sie stehen damit nach der Modellvorstellung der Exekutive und dem Parlament gleichberechtigt gegenüber. Kraft Zuordnung zu einem Ministerium hängen sie aber in wichtigen Verwaltungsfragen von „ihrem“ Ministerium ab. So ist das BVerwG – wie auch der BGH und der BFH – im Haushalt des Bundesministeriums der Justiz veranschlagt. Konkret verfügt das BVerwG über einen Haushalt von ca. 15 Mio. Euro, wovon allein 12,5 Mio. auf den Personalhaushalt entfallen. Die verwaltungstechnische Abhängigkeit von einem Ressort erscheint unbedenklich, solange dieses die Unabhängigkeit der Rechtsprechungsfunktion der Gerichte respektiert und verteidigt. In Zeiten von besonderen Sparzwängen wie den derzeitigen treten die Gefahren einer solchen Konstruktion allerdings deutlicher hervor.

3. Bei dem Versuch, Gelder möglichst rational einzusparen, galt schon immer die Aufgabenkritik als das erste Mittel der Wahl. Allerdings sind Versuche, Verwaltungen allein über Aufgabenkritik zu reformieren und insbesondere zu verkleinern, in den letzten Jahrzehnten immer wieder grandios gescheitert.

Bei den Gerichten versagt diese Möglichkeit aber schon aus rechtlichen Gründen. Gerichte können sich ihre Aufgaben bekanntermaßen nicht aussuchen. Ihnen obliegt es, die anhängigen Verfahren zu entscheiden. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Zeidler fasste die Entscheidungspflicht der Gerichte einmal in das Bild: Bei Gericht sei es wie beim Barbier, wer komme, der werde rasiert. Mit anderen Worten: Jede Klage, jeder Antrag, jedes Rechtsmittel muss vom Gericht nach dem Gesetz und den Regeln der juristischen Kunst behandelt werden. Der Aufwand, der dabei betrieben werden muss, steht nicht zur Wahl der Gerichtsverwaltung, sondern ist Folge des formellen oder materiellen Rechts. Ob Richter eines Bundesgerichts für die Fallvorbereitung Wochen oder Monate benötigen, hängt vom Sachverhalt und der Komplexität der zu entscheidenden Rechtsfragen ab. Dies darf weder von Gerichtsverwaltungen noch von dem zur Verfügung stehenden Etat beeinflusst werden.

Die Gerichte dürfen also ihre Aufgaben nicht selbst beschränken. Der Gesetzgeber hätte hier mehr Möglichkeiten. Undurchdachte Gesetze mit häufigen Nachbesserungen führen bei Gericht notgedrungen zu erheblichem Zeitaufwand und damit zu erheblichen Kosten.

Kein gangbarer Weg ist es für den Gesetzgeber jedenfalls, den Weg zu den Gerichten überhaupt auszuschließen oder prohibitiv zu verteuern. Denn die Verfassung gibt einen Justizgewährungsanspruch. Zudem darf jeder, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, ein Gericht anrufen. Auch dies bestimmt das Grundgesetz (Art. 19 Abs. 4 GG). Der Gesetzgeber kann zwar per Gesetz der Verwaltungsgerichtsbarkeit öffentlich-rechtliche Streitigkeiten entziehen und anderen Gerichtsbarkeiten konkret zuweisen, er darf aber – gerichtszweigunabhängig – den Gang zu den Gerichten nicht unzumutbar erschweren oder gar unmöglich machen. Rechtsmittel darf der Gesetzgeber beschränken. Dieses Mittel erscheint aber in der Verwaltungsgerichtsbarkeit inzwischen im Wesentlichen ausgeschöpft. Die Durchlässigkeit der Instanzen wurde in den letzten Jahrzehnten bereits ganz erheblich eingeschränkt. In der Verwaltungsgerichtsbarkeit zeigt sich dies daran, dass kaum mehr als 1-2% aller in der ersten Instanz anhängig gemachten Verfahren das Bundesverwaltungsgericht erreichen.

Im Übrigen kann der Haushaltsgesetzgeber mit seinen Mitteln auf eine Über- oder Unterlastung der Gerichte reagieren. Insbesondere kann er die Zahl der Richter erhöhen oder verringern. Dies geschieht auch. So hat das BVerwG auf den Rückgang der Eingangszahlen in den letzten 10 Jahren – insb. im Asylrecht, aber auch in anderen Bereichen – mit dem Abbau von zwei Senaten reagiert. Gleichzeitig haben wir unsere vorhandenen Personalkapazitäten voll in den Dienst der Verkürzung der Verfahrensdauer gestellt, so dass wir mit unseren durchschnittlichen Laufzeiten von unter einem Jahr gut dastehen.

Kurze Verfahrenslaufzeiten sind nicht nur eine objektive Aufgabe des Rechtsstaates. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Straßburger Menschenengerichtshofes haben Bürger einen Anspruch auf Gerichtsentscheidungen der Gerichte in angemessener, also möglichst kurzer Zeit. Auch dies setzt Sparbemühungen eine Grenze: Wer als Justizverwaltung den Justizgewährungsanspruch des Grundgesetzes ernst nimmt, stattet seine Gerichte so aus, dass kurze Verfahrensdauern erreichbar sind. Das geschieht derzeit allerdings nicht in allen Ländern.

Das liegt mit daran, dass sich Parlamente und Regierungen selten auf rationale Sparkriterien einigen können. Typischerweise – schon weil dies lange Debatten und streitige Bewertungen erspart - werden stattdessen lineare, sog. „globale“ Einsparquoten verlangt, die den Haushalten der Ressorts mitunter unabhängig von deren rechtlichen Möglichkeiten zur Aufgabenreduzierung auferlegt werden. Von der ministeriellen Justizverwaltung wird verlangt, dass sie sich einreicht in die Wünsche, die alle Ressorts an den Haushaltsgesetzgeber haben. Selten findet sich ein Parlament, das berücksichtigt, dass die Justiz Aufgaben hat, die nicht verhandelbar sind. Die Justizminister der Länder mussten Letzteres schmerzhaft lernen. Mit großem Pressewirbel hatten sie im Jahre 2004 die sog. Große Justizreform ausgerufen, in dem Irrglauben befangen, dass es den Schatz großer Sparpotentiale nur zu heben gelte. Man fand am Ende nur wenig zum Einsparen. Die Vernunft siegte, so dass die „große“ Reform stillschweigend beerdigt wurde. Was bei immer neuen Parlamenten und Regierungen aber nicht vor dem Ruf nach neuen Reformen dieser Art schützt, um eben neue Einsparforderungen zu begründen.

4. Gerichte benötigen eine aufgabenangemessene Ausstattung. Aber was ist das? Leider kann man aus langen Verfahrenslaufzeiten nicht ohne weitere Informationen auf eine unangemessene Ausstattung schließen. Wo bekommen wir aber die Informationen her, die den Rückschluss auf die Angemessenheit der Ausstattung gestatten oder verbieten? Helfen hier die Arbeitsmittel der Betriebswirtschaft?

Hinsichtlich der Zahl der Richter haben sich die Länder zusammengetan und vor mehr als 5 Jahren ein Personalbedarfsberechnungssystem geschaffen, das abgekürzt „Pebb§y“ genannt wird. Hierbei handelt es sich um ein fortschreibungsfähiges System, dass auf analytischer Grundlage erarbeitet wurde: In verschiedenen Bundesländern bei unterschiedlichen Gerichten verschiedener Instanzen führte man empirische Vollerhebungen zu den Bearbeitungszeiten durch. Hierzu wurden die Arbeitszeiten für sämtliche im Einzelnen definierte richterliche Arbeiten fallgenau erfasst. Gleiches geschah hinsichtlich der Arbeitszeiten der übrigen Dienste der Gerichte. Die Gerichte wurden damit

als „Massenhersteller mehr oder weniger standardisierter Dienstleistungen“ behandelt.¹ Auf der Grundlage der Ergebnisse wurden für die unterschiedlichen Rechtsgebiete pro richterliches „Produkt“ durchschnittliche Bearbeitungszeiten pro Fall erarbeitet. Aus diesen Durchschnittsarbeitszeiten errechnet sich, ob ein Gericht personell über- oder unterbesetzt ist. Im Großen und Ganzen erwiesen sich die ermittelten Werte auch als brauchbar. Aber eben nur im Großen und Ganzen: Von den Fachgerichten ist zu hören, dass „Pebb§y“ Großverfahren nur überaus unzureichend berücksichtigt. Dies sind Verfahren, die nicht jedes Jahr vorkommen, die aber, wenn sie vorkommen, ein bis mehrere Richter auch einmal für lange Zeit, mitunter selbst ein Jahr oder mehr, beschäftigen können. Angesichts der Erhebungszeiträume von 5 Monaten in der ersten Instanz und 6 Monaten in der 2. Instanz wundert dieses Manko nicht.

Auf die Bundesgerichte lässt sich das Verfahren „Pebb§y“ jedenfalls sinnvoll nicht übertragen. Zwar gibt es auch an den Bundesgerichten nicht nur Großverfahren in dem geschilderten Sinne. Aber es gibt ungewöhnlich viele davon. Und wie die Erfahrung vieler Jahre zeigt: Auch bei den „normalen“ Revisionsverfahren, Nichtzulassungsbeschwerden, erstinstanzlichen Verfahren sowie Nebenverfahren ergibt das Denken in „Durchschnittsarbeitszeiten“ keinen Zusatznutzen, insbesondere auch keine valide Prognosegrundlage für das nächste Jahr. Denn es kann nicht mit gleich bleibenden Quoten an Durchschnittsfällen im Jahr gerechnet werden. Selbst bei Beschwerden gegen die Nichtzulassung der Revision können die „echten“ Bearbeitungszeiten (aller beteiligten Richter zusammen) von wenigen Stunden bis mehrere Monate variieren. Im Hinblick auf den tief greifenden Wandel und die zunehmende Komplexität, die zahlreiche Rechtsgebiete in den letzten Jahrzehnten erfahren haben – ohne dass es sich dabei um einen abgeschlossenen Prozess handelt –, würde sich wahrscheinlich nicht einmal über eine mehrjährige Vollerhebung der durchschnittliche Arbeitsaufwand künftiger Fälle ausreichend sicher für die Zukunft prognostizieren lassen.²

5. Auch wenn der Personalhaushalt eines Gerichts typischerweise deutlich mehr als 70 % des Gesamthaushalts ausmacht – beim BVerwG sind dies ca. 85 % –, geben sich nicht alle Länder allein mit „Pebb§y“ zufrieden. Man hoffte, insb. durch die Einführung

¹ So die Formulierung in: Mitteilung der Landesregierung Baden-Württemberg, in: LT-Drs. 14/2203, S. 23.

² Hinzu kommt bei einer kleinen Einheit wie einem Bundesgericht die fehlende Möglichkeit der Anonymisierung. Angesichts der geringen Fallzahlen bzw. Einzelfälle in sehr vielen Rechtsgebieten wären Rückschlüsse auf die Schnelligkeit einzelner Spruchkörper, manchmal sogar einzelner Richter zu einem konkreten Fall möglich. Das wäre nicht erlaubt. Die verfassungsrechtlich verbürgte richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG) verbietet es der Justizverwaltung, auch nur mittelbar darauf Einfluss zu nehmen, die aufzuwendende Arbeitszeit nach Kostenkriterien und nicht allein nach rechtlichen Kriterien auszurichten. Rückschlüsse auf die Schnelligkeit richterlichen Arbeitens, die die Fallbesonderheiten und die Qualität der im Einzelnen geleisteten Arbeit notwendig ausklammerten, wären zudem ohne Nutzen.

einer Kosten-Leistungsrechnung bislang unentdeckte Binnenreserven aufdecken zu können.

Nach einer von mir im Jahre 2009 durchgeführten Umfrage bei den Präsidenten der Oberverwaltungsgerichte in den Ländern wurde in der Hälfte der Länder, also in 8 Ländern, in der Justiz eine an Produktdefinitionen ausgerichtete sog. Kosten-Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Woraus folgt, dass sie in 8 Ländern nicht praktiziert wird. Interessant war mir hier insb. eine Stellungnahme aus Bayern, da man dort die Kosten-Leistungs-Rechnung in der Justiz zunächst in einer 9-jährigen Pilotphase mit großem Aufwand implementiert hatte, um sie dann wieder abzuschaffen, dies nicht zuletzt deshalb, weil der erforderliche Aufwand als völlig außer Verhältnis zum Ertrag stehend bewertet wurde.

Diese Einschätzung hört man auch aus Ländern, in denen die KLR weiterhin praktiziert werden: Zwar werden eine Fülle von Daten erhoben. Diese hätten aber keinen erkennbaren Einfluss auf die Mittelzuweisung oder auf sonstige Steuerungsentscheidungen. Interessant erscheint das Beispiel von Berlin. Ab 1994 führte Berlin flächendeckend in seiner Verwaltung und seinen Gerichten aufwendig ein Kostenkontrollsystem ein.³ Im Jahr 2008 erklärte der damalige Finanzsenator des Landes (Sarrazin), dieses zentrale Element der Verwaltungsreform als absolut untauglich. Er sagte, die KLR habe "keinen Bezug zur realen Verwaltung", sondern stütze sich auf "fiktive Ziele und imaginäre Produkte". Es werde "viel gebucht und sortiert, um auch noch die letzte Pfortnerumlage periodengerecht und produktscharf zu erfassen und sie in einem aufwendigen Berichtswesen abzubilden", nur sei "die Aussagekraft der Daten gleich null" "Die Ziele einer parlamentarischen Demokratie", die im Handeln umgesetzt werden sollten, ließen sich "nicht wie gewinnbezogene Unternehmensziele als mathematische Kennziffern im Haushalt abbilden".⁴

In der Tat: Der Lackmus-Test für den praktischen Nutzen der KLR wäre, wenn ihre Ergebnisse Steuerungsentscheidungen rational begründbar machten. Diese Steuerungsfunktion scheint die KLR für Gerichte – soweit ich hierzu Auskünfte erhalten habe – aber kaum aufzuweisen.

Möglicherweise stellt Baden-Württemberg hier eine Ausnahme dar; eindeutig ist dies indes nicht. Im Jahre 2007 ging der Landesrechnungshof Baden-Württembergs⁵ mit der dortigen Einführung sog. Neuer Steuerungsinstrumente (NSI) – wie Controlling, KLR – hart ins Gericht. Insbesondere wurde das völlige Missverhältnis von Aufwand und Ertrag

³ Vgl. Fahrn WELT ONLINE, 29.6.2008 – s. http://www.welt.de/wams_print/article2158313/Thilo_Sarrazin_uebt_Kritik_am_doppelten_Rechnungswesen_in_der_Verwaltung.html.

⁴ Zitate Sarrazins in WELT ONLINE s.o.

⁵ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, März 2007: „Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung, Az.: IV - 2000 W 20 - 04.70“ – http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/1000/14_1084_d.pdf.

gerügt.⁶ Ausgenommen von dieser Kritik wurde interessanterweise der Justizbereich (6.4.2.). Dies vor allem deshalb, weil sich die Justiz dort von dem allgemeinen Konzept der Einführung der NSI gelöst hatte. Die Justizverwaltung hatte stattdessen das System „Pebb§y“ mit seinen Produktdefinitionen sowie die jeweiligen Zahlen des tatsächlichen Personalbestands in die Kosten- und Leistungsrechnung überführt⁷ und dem Ergebnis Hinweise zu Auslastungsgrad und Rückstandsquoten entnommen. Hinzu kamen weitere Maßnahmen, wie u.a. die Einrichtung von Vergleichsringen auf verschiedenen Ebenen, die ein Benchmarking ermöglichten. Wieweit aber mit den Ergebnissen in Baden-Württemberg Steuerungsentscheidungen wirklich beeinflusst werden und ob der Aufwand den Ertrag erweislich rechtfertigt, bleibt dennoch eher unklar.

Doch: Auch wenn ich einen Nutzen unterstelle, erscheint das Beispiel dennoch als Vorbild für die Bundesgerichte untauglich.

6. Denn: Zentrales Element des Arbeitens mit der Kosten-Leistungsrechnung blieb auch in Baden-Württemberg das Personalbedarfsermittlungssystem „Pebb§y“ mit seinen Produktdefinitionen. Für die Bundesgerichte hatte ich bereits darauf hingewiesen, dass dieses System mit seiner Ermittlung durchschnittlicher Arbeitszeiten pro „Produkt“ untauglich ist.

Die KLR stellt in Ergänzung dazu noch deutlicher eine Ressourcenverbrauchsrechnung dar, in die über die richterlichen und nichtrichterlichen Arbeitszeiten pro Produkt hinaus auch die jeweils notwendigen Sachkosten den definierten Produkten zugeordnet werden. Wer dies für ein Bundesgericht angesichts der derzeitigen Finanzlage vorschlägt, verbindet damit erkennbar die Hoffnung, dass dadurch Bedarfszahlen für das Gericht ermittelt werden könnten, die der Haushaltsgesetzgeber als zwingend anerkennen müsste, weil „unwiderlegbar ermittelt“. Ist das so? Wohl nicht.

Grundsätzlich ließe eine Kosten-Leistungsrechnung hier nicht den Schluss darauf zu, ob der „Ressourcenverbrauch“ wirtschaftlich war oder nicht. Es fehlen die externen Kontrollinstanzen: Dies schon deshalb, weil die „Produkte“ eines Gerichts nicht „marktgängig“ sind. Auch die Gerichtsgebühren bemessen sich nicht nach Marktkriterien oder den verursachten Kosten, sondern nach einem vom Gesetzgeber vorgegeben System, welches das Interesse des Klägers an seiner Klage – das auch ein nicht-finanzielles sein kann – zu gewichten sucht (vgl. § 52 Abs. 1 GKG). Der Markt entfällt hier. Gerichtliche „Produkte“ dürften nicht am Markt „verkauft“ werden, denn jeder – unabhängig von seinem Einkommen – hat das Recht auf gerichtliche Überprüfung seiner Ansprüche. Ein

⁶ A.a.O.: ...1.2 ...„Die für die NSI ausgegebenen Mittel und die laufenden Kosten für den Betrieb und die Steuerung der Instrumente stehen bisher in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum steuerbaren Finanzvolumen.“

⁷ Auch aus Akzeptanzgründen: Die in anderen Bereichen kaum akzeptierte fortlaufende Arbeitszeiterfassung entfiel dadurch.

am Markt erzielter Erlös spiegelt aber normalerweise die Leistungsseite einer Dienstleistung, eines Produkts. Die Art der Nachfrage am Markt für ein Produkt ließe bei vorhandenem Wettbewerb grundsätzlich auch Rückschlüsse darauf zu, ob der erforderliche Ressourcenverbrauch – im Verhältnis zum erzielbaren Preis – letztlich „wirtschaftlich“ war. Für Gerichte fehlt nicht nur der Markt, sondern auch der private Wettbewerber, falls man die wenigen und nur in bestimmten Rechtsbereichen tätigen privaten Schiedsgerichte nicht als solche ansehen wollte. Als Alternative zum Markt lassen sich Vergleiche mit Gerichten ähnlicher „Produktskala“ denken, um auf diese Weise kraft „Benchmarking“ Hinweise auf unwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch zu erhalten. Dies wird in den Ländern wie Baden-Württemberg oder auch in anderen Ländern teilweise versucht. Bei Bundesgerichten scheidet dies aber schon daran, dass jedes Bundesgericht ein „Solitär“ ist. Das Portfolio der „Produkte“ des Bundesverwaltungsgerichts kann mit dem Ziel steuerungsrelevanter Aussagen mit keinem der anderen Bundesgerichte verglichen werden und umgekehrt.

Die Untersuchung ließe sich fortsetzen. Ergebnis bleibt: Den durch eine KLR erhebbaren Daten würde – angesichts der Besonderheit der Gerichte lässt sich dies nicht vermeiden – die gewünschte Steuerungswirkung fehlen. Schon aus diesen fehlenden Steuerungseffekten ergibt sich, dass Einführungs- und Durchführungskosten einer KLR in einem völligen Missverhältnis zu ihrem Ertrag stünden.

Die durch KLR ermittelten Daten könnten auch allenfalls belegen, dass ein bestimmtes Verfahren im Ressourcenverbrauch besonders aufwändig oder nur durchschnittlich aufwändig war. Was heute natürlich auch schon bekannt ist. Die Daten würden demgegenüber aber keinen gegenüber den heutigen Erkenntnismöglichkeiten deutlich zielgenaueren (und akzeptableren) Hinweis darauf geben können, wo die Arbeit des Gerichts organisatorisch verbesserungsbedürftig war und vielleicht Einsparpotentiale enthielt.

Vor allem aber muss in einem Rechtsstaat Maßstab der richterlichen Arbeit vorrangig ihre Qualität sein. Urteile, sämtliche Entscheidungen haben Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) zu entsprechen. Sie müssen dabei höchsten professionellen Standards genügen. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Justizgewährungsanspruch nicht nur irgendwie Genüge zu tun, sondern es geht hierbei um eine effektive Gewährleistung. Dabei darf das Produkt „Verfahrenserledigung“ nicht isoliert gesehen werden. Nicht weniger wichtig als der rechtskonforme Abschluss des Verfahrens sind die Gesichtspunkte des Rechtsfriedens, der Rechtssicherheit und des Vertrauens in unser Rechtssystem. Bei ihnen handelt es sich nicht um bloße „Nebenprodukte“ unseres Rechtsstaates.⁸

⁸ Damit kein Missverständnis aufkommt: Das erste, was ein Richter lernt, ist, möglichst kostensparend zu agieren – dies insbesondere auch im Interesse der Parteien. Denn diese müssen, wenn sie den Prozess verlieren, meist auch die Kosten der Beweisaufnahme, die Gerichtskosten und die Gebühren beider Seiten tragen.

Hinzu kommt: Erhebliche Zusatzkosten sind manchmal für ein Gericht unvermeidbar, zumindest, wenn an dem Ziel festgehalten wird, Verfahren in möglichst kurzer Zeit abzuschließen. So wäre für das BVerwG insbesondere hinsichtlich seiner erstinstanzlichen Zuständigkeit ein Sonderfonds für Massenklagen sinnvoll. Wenn zu einem Verfahrenskomplex hunderte oder gar tausende von Klägern vorhanden sind, bedarf es angesichts unserer auf Einzelkläger zugeschnittenen Ausstattung notwendig zusätzlicher Finanzmittel, um Aushilfspersonal einstellen zu können, um so die geschäftsmäßige Abwicklung in angemessener Zeit zu sichern.

So gelang es die ersten Verfahren um den Flughafen Schönefeld vor einigen Jahren nur deshalb verfahrenstechnisch einigermaßen zügig abzuwickeln, weil wir noch Haushaltsreste hatten, die wir in den Aufbau einer Sondergeschäftsstelle stecken konnten. Nur so konnten zügig die einzelnen Kläger in die Geschäftsstellendatenbank aufgenommen, die jeweils erforderlichen Vorschussanforderungen auf den Weg gebracht, die vielen Fragen der Kläger beantwortet, die richterlichen Verfügungen zeitnah ausgeführt und nicht zuletzt am Ende die notwendig jeweils einzelnen Kostenrechnungen verfasst und auf den Weg gebracht werden, einschließlich der Entscheidung zahlreicher Beschwerden dagegen!

7. Wenn also „Pebb§y“ und Kosten-Leistungsrechnung als Möglichkeiten versagen, welche Chancen haben dann die Bundesgerichte gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber zu belegen, welche Finanzmittel sie wirklich benötigen? Wenige!

Die Forderung nach weiteren Kennzahlen, die neben die Zahlen der Eingänge, Erledigungen und Verfahrenslaufzeiten treten, hilft hier nicht weiter. Auch die bloßen Fallzahlen bieten nur einen begrenzten Aussagewert über die tatsächlichen Belastungen. Ziel des BVerwG ist es, jeden Fall so schnell wie möglich und dabei so abzuschließen, dass das Ziel jeder Bundesgerichtsbarkeit erreicht wird: Die Rechtseinheit im Bundesgebiet durch Konkretisierung der Rechtslage an Hand von Einzelfällen zu gewährleisten. Zigtausende von Verwaltungsbehörden, 15 Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe und 52 Verwaltungsgerichte orientieren sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dies bedeutet eine besondere Verantwortung.

Wenn ich also heute weiß, dass der Einzelfall, der zum BVerwG gelangt, den Steuerzahler (bei 1600 Eingängen im Jahr) durchschnittlich ca. 9000 Euro kostet, hierunter aber nicht wenige Hauptsacheverfahren mit über 40 Tsd. Euro zu veranschlagen sind und im Einzelfall es immer wieder, wenn auch vereinzelt, Verfahren geben wird, die den

Steuerzahler über eine Mio. Euro kosten, so hilft das einem Haushälter nicht weiter. Durch interne Controllingmaßnahmen gewährleistet das BVerwG jedenfalls erfolgreich, dass das Ziel möglichst schneller Erledigungen in keinem Einzelfall aus dem Auge verloren wird. Kennzahlen wären hier contraproduktiv.

8. Fest steht, dass der Verteilungskampf um die Finanzmittel im Staate immer größer wird.

Ersichtlich um den Zwangsläufigkeiten einer jährlich immer größer werdenden Staatsverschuldung zu entgehen, hat die Bundesregierung bei der Haushaltsaufstellung inzwischen das Top-Down-Verfahren etabliert. Das Kabinett beschließt dabei im Voraus den Rahmen und die Fiskalregeln des Haushalts, welche die Ressorts dann (im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium) auszufüllen haben. Das Kabinett ist aufgefordert, „die mittelfristige Haushaltsentwicklung mit der Sachzielplanung der Fachressorts“⁹ in Einklang zu bringen. In Zeiten des Abbaus der Staatsverschuldung wird dabei im Zweifel von den Ressorts erwartet, dass sie die regelmäßigen Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst und die Veranschlagung der jährlich höher werden Versorgungskosten durch Einsparen bei ihrer „Produktpalette“ auffangen, denn ein vollständiger Ausgleich dieser Mehrkosten soll durch das gewählte Verfahren ja wohl gerade verhindert werden. Dies wird keinem Ressort leicht fallen, dürfte aber in Ressorts mit einem Personalhaushalt von unter 40 - 50% an den Gesamtausgaben durch Politikwechsel immerhin möglich sein. Die Bundesgerichte, mit ihrem Personalhaushalt von 80-90% ihres Gesamthaushalts, haben diese Möglichkeit nicht. Sie können auch nicht – wie gesagt – das Ausmaß ihrer anfallenden Arbeit selbst bestimmen. Wenn also das Bundeskabinett die Sondersituation der Bundesgerichte nicht zur Kenntnis nimmt, wären in absehbarer Zeit Personalkürzungen im Richterbereich mit dann stetig wachsenden Verfahrenslaufzeiten nicht zu vermeiden. Ich würde mich freuen, wenn es dazu nicht käme.

⁹ Vgl. Kurzgutachten arf GmbH v. 2.11.2007 im Auftrag des BMF, S. 25 – s. http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Projekt-MHR/003__2,property=publicationFile.pdf.