

**Organisationsreform der Justizverwaltung als Beitrag  
zum modernen Rechtsstaat  
- Rück- und Ausblick nach einem Jahr  
„Projekt Justiz 2000“ -**

**Wolfgang Hoffmann-Riem**

**Gliederung**

<b>A. Modernisierung der Justiz als ständige und breit angelegte Aufgabe</b>	<b>1</b>
I. Reform in der Tradition früherer Modernisierungsansätze	1
II. Reform für die gesamte Justiz	2
III. Reform bei laufendem Betrieb	3
IV. Reform in mittelfristiger Zeitperspektive	4
V. Reform von „Struktur und Kultur“	5
<b>B. Modernisierung als Beitrag zur Justizautonomie</b>	<b>5</b>
I. Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit	5
II. Notwendigkeit der Ausgestaltung des Modus richterlicher Leistungserbringung	6
III. Ausbau der Unabhängigkeit durch verstärkte Selbstregulierung	7
IV. Autonomie und Verantwortung	8
V. Verantwortungssicherung durch Controlling	9
<b>C. Stand und Fortgang der Reform (ausgewählte Beispielsbereiche)</b>	<b>10</b>
I. Budgetierung	12
II. Dezentralisierung	15
1. Dezentrale Aufgabenwahrnehmung	15
2. Segmentierung des Amtsgerichts Hamburg-Mitte	18
3. Gerichtsverfassung	19
III. Personalentwicklung	20
<b>D. Hemmnisse einer produktiven Innovationskultur</b>	<b>21</b>

<b>I. Dramatisierungen</b>	<b>22</b>
<b>II. Mißtrauenskultur</b>	<b>23</b>
<b>III. Burgenmentalität</b>	<b>24</b>
<b>IV. Immunisierungsstrategien</b>	<b>25</b>
1. Extensives Pochen auf Besonderheiten	25
2. Abwehr der Fachterminologie des Reformvorhabens	26
3. Mißverstehen von Qualitätskennzahlen	27
<b>E. Absicherung von wechselseitigem Vertrauen als Reformbasis</b>	<b>28</b>
I. Verantwortungsklarheit	29
II. Transparenz	30
III. Kooperativer Belastungsausgleich	30
IV. Erwartungssicherheit (Beispiel: Leistungsvereinbarungen)	32
V. Respektieren wechselseitiger Fehleranfälligkeit	33
VI. Vorbildfunktion der jeweiligen Leitung	33
<b>F. Reform-Lernen</b>	<b>34</b>
<b>G. Ausblick</b>	<b>35</b>

## **A. Modernisierung der Justiz als ständige und breit angelegte Aufgabe**

Die Gerichte und die Gerichtsverwaltung sind für das Funktionieren einer Gesellschaft zu wichtig, als daß sie auf einem einmal erreichten Stand stehenbleiben dürften. Der Gesetzgeber schafft durch seine auf Dauer und auf Wandel angelegten Gesetze ebenso Anstöße zur Veränderung wie die Gesellschaft, deren wirtschaftliche, kulturelle, soziale und politische Rahmenbedingungen einem ständigen Wandel unterworfen sind, der auf das Recht zurückwirkt. In der gegenwärtigen Phase des weltweiten Umbruchs an der Jahrtausendwende ist der Innovationsbedarf unübersehbar. Die vielfältigen Erscheinungsformen von Krisen<sup>1</sup> - ablesbar etwa an der strukturellen Arbeitslosigkeit, der Perspektivenlosigkeit großer Teile der jüngeren Generation, dem hohen subjektiven Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung und der Erosion des Vertrauens in die Leistungskraft der Justiz - verstärken den Druck auf die Dritte Gewalt, sich ihre Fähigkeit zur Mitwirkung an der Problembewältigung auch durch Reform zu bewahren.

### **I. Reform in der Tradition früherer Modernisierungsansätze**

---

<sup>1</sup> Aus der unübersehbaren Literatur zu Krisenerscheinungen siehe statt vieler die beiden Sammelbände von *W. Heitmeyer* (Hrsg.), *Was treibt die Gesellschaft auseinander?*, *Was hält die Gesellschaft zusammen?*, jeweils 1997.

Die gegenwärtig in Hamburg und anderen Bundesländern sowie in ausländischen Staaten erfolgende Reform der Gerichtsverwaltung steht in der Tradition früherer Diskussionen und Versuche der Modernisierung. Das im September 1996 offiziell begonnene Hamburger Reformprojekt „Justiz 2000“ kann insofern auf eine Reihe früherer Modernisierungsansätze zurückgreifen. Beispielhaft sei nur die seit Jahren betriebene Einrichtung von Gruppengeschäftsstellen am Amtsgericht und von „Tandemgeschäftsstellen“<sup>2</sup> am Landgericht genannt. Die darauf aufbauende Geschäftsstellenmodernisierung zielt insbesondere auf die Ablösung übermäßiger Arbeitsteilung, auf Einheitssachbearbeitung und leistungsfähige EDV-Unterstützung durch Einrichtung selbständig handelnder Servicegruppen. Modernisierungsvorhaben der Vergangenheit zielten insbesondere auf verstärkten EDV-Einsatz, so im Zuge der Vollautomation des Grundbuchverfahrens und der Automation des Mahnverfahrens<sup>3</sup>. Auch die Fragen einer angemessenen Kommunikationskultur im Innern und der „Kundenfreundlichkeit“ nach außen werden gegenwärtig nicht erstmalig gestellt. Beispielsweise sei an die Darstellung des früheren Landgerichtspräsidenten Roland Makowka erinnert, der unter dem Titel „Das humane Gericht“ eine Fülle weiterführender Anregungen formuliert hat<sup>4</sup>.

Neu ist an dem Projekt „Justiz 2000“ allerdings, daß Modernisierungsansätze nicht punktuell verfolgt werden. Vielmehr werden alle in den Ressortbereich des Justizsenators fallenden Gerichte und selbstverständlich auch die Justizbehörde in einen umfassenden Modernisierungsprozeß einbezogen, der auf einem Gesamtkonzept beruht. Dieser soll die Funktionsfähigkeit der Hamburger Justiz für die Zukunft, d. h. insbesondere in Anbetracht quantitativ und qualitativ veränderter Aufgaben sowie eines immensen Spardrucks, sichern helfen.

Die Grundelemente des Reformkonzepts sind an Modernisierungsvorhaben angelehnt, die gegenwärtig in der gesamten Hamburger Verwaltung sowie in vielen Verwaltungen anderer Bundesländer und ausländischer Staaten verwirklicht werden. Zugrunde liegt die „Modernisierungsphilosophie“ der Bewegung des new public management, in Deutschland „Neues Steuerungsmodell“<sup>5</sup> genannt. Die dort zugrunde gelegten Strukturprinzipien werden auf die Modernisierung der Hamburger Gerichtsverwaltung angewandt<sup>6</sup>, soweit die Problemlösungen vergleichbar sind. Demgegenüber müssen die

---

<sup>2</sup> Dazu s. 3.2.6 des Projektberichts, abgedruckt als Anlage 9 in diesem Band.

<sup>3</sup> Siehe 3.2.2 und 3.2.3 des Projektberichts.

<sup>4</sup> R. Makowka, Das humane Gericht. Ein Beitrag zur Entbürokratisierung der Gerichte, 1991.

<sup>5</sup> Die Literatur dazu ist unübersehbar, siehe statt vieler W. Damkowski/C. Precht, Public Management, Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, 1995; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) Nr. 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung; C. Reichard, Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, 1994.

<sup>6</sup> Vgl. dazu meine Darstellung: Optimierung durch Reorganisation der Gerichtsverwaltung - Reform unter Krisenbedingungen -, Die Verwaltung 1997, 481 ff. Siehe ferner M. Eifert, Das Neue Steuerungsmodell - Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung, in diesem Band ...

Grundelemente angepaßt, und das heißt verändert werden, soweit die Gerichtsverwaltung „unvergleichbar“ ist, d. h. deren Besonderheiten berücksichtigt werden müssen.

## **II. Reform für die gesamte Justiz**

Eine solche „Reform aus einem Guß“ als Teil der Modernisierung der Gesamtverwaltung in Hamburg kann im Bereich der Justiz nicht bei den Gerichten stehenbleiben. Dementsprechend gibt es ein ähnliches, in den Grundlagen sogar älteres Reformkonzept für die Staatsanwaltschaft<sup>7</sup> sowie seit August 1997 auch für den Hamburger Strafvollzug. Auch bei ihm ist der Modernisierungsprozeß allerdings älter, wie beispielhaft daran abgelesen werden kann, daß die Justizvollzugsanstalt Glasmoor eines der Hamburger Pilotprojekte zur Einführung der Budgetierung in der Hamburger Verwaltung durchführte.

Staatsanwaltschaft, Gerichtsbarkeit und Strafvollzug stehen in funktionalen Zusammenhängen, so daß die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems am besten gewahrt werden kann, wenn die in den verschiedenen Bereichen geltenden Strukturprinzipien miteinander kompatibel sind und es in der Folge leichtfällt, die kommunikativen sowie organisatorischen Schnittstellen zu bestimmen und ihre reibungslose Nutzung zu ermöglichen. Hinzu kommt, daß die Justizbehörde - die nicht nur klassisches Ministerium ist - für alle drei Einheiten zuständig ist und infolge der stadtstaatlichen Besonderheiten sowie der spezifisch hamburgischen Tradition auch Detailaufgaben der Verwaltung für alle drei Bereiche wahrnimmt. Die Modernisierung der drei Bereiche kann daher nicht ohne eine entsprechende Modernisierung der Justizbehörde selbst erfolgen. Soweit - etwa im Zuge der Budgetierung und Dezentralisierung - die Position und Aufgaben der Justizbehörde neu bestimmt werden müssen, kann dies sinnvollerweise nur so geschehen, daß entsprechende Folgeänderungen in den anderen drei Bereichen darauf abgestimmt sind - und umgekehrt.

## **III. Reform bei laufendem Betrieb**

Für die Modernisierung des gesamten Justizbereiches gilt - wie auch schon bisher für das Modernisierungsvorhaben der Verwaltung in Hamburg -, daß sie bei laufendem Betrieb stattfindet. Die Justiz als gesellschaftliche Einrichtung kann ihre Aufgaben nicht zeitweise zurückstellen oder gar schlecht erfüllen, nur weil auch ein Modernisierungsvorhaben läuft. Eine Modernisierung bei laufendem Betrieb bedeutet eine große Kraftanstrengung für alle Beteiligten. Die Belastungen sind bei dem Reformprojekt „Justiz 2000“ besonders groß, weil es einerseits alle Bereiche der Justiz gleichzeitig erfaßt und andererseits (fast) ohne Entlastungsmittel durchgeführt werden muß. Die Justiz erhält nicht nur keine zusätzlichen Stellen für die Durchführung des

---

<sup>7</sup> Siehe dazu 3.2.4 des Projektberichts.

Reformprozesses, sondern muß sich im Zuge der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte durch Sparmaßnahmen an der Konsolidierung des Hamburger Haushalts beteiligen. Dementsprechend kann sie nur in höchst begrenztem Umfang auf externe Unterstützung, etwa sachverständige Beratung durch Dritte, zurückgreifen. Sie muß die Modernisierung aus eigener Kraft, d. h. auch mit den eigenen personellen Ressourcen bewältigen. Dies ist nicht nur wegen der hohen Belastung schwierig, sondern auch deshalb, weil die in der Justiz Arbeitenden keine Modernisierungsspezialisten sind und meist keinerlei eigene Erfahrungen in anderen, etwa schon früher modernisierten Verwaltungsbereichen haben. Andererseits hat die Fundierung der Reform in dem eigenen Potential den Vorteil, daß die eigenen Interessen und Sichtweisen folgenreich in den Reformprozeß eingebracht werden können. Eine „Fremdbestimmung“ der konkreten Inhalte kann vermieden werden - abgesehen davon, daß die Modernisierungsanlässe und der Konsolidierungsbedarf nicht justizintern produziert worden sind.

#### **IV. Reform in mittelfristiger Zeitperspektive**

Die Hamburger Justiz hat den Modernisierungsanstoß aufgegriffen, und viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben sich dem Modernisierungsprozeß gestellt. Dies bedeutet nicht, daß sich schon alle Bediensteten an ihm aktiv beteiligen oder daß alle von der Sinnhaftigkeit des Vorhabens überzeugt sind. Wohl aber läßt sich feststellen, daß schon jetzt alle von dem Reformprozeß betroffen sind, einerlei wie groß ihr eigener Anteil daran ist.

Daß noch nicht alle erreicht sind, ist unschädlich, da der Reformprozeß auf die allmähliche Veränderung von Strukturen zielt. Nach Ablauf eines Jahres eines auf etwa vier Jahre konzipierten Reformprojektes können selbstverständlich die Grundstrukturen noch nicht verändert sein. Die Vorbereitungen aber haben - wie am Beispiel der begonnenen Budgetierung beobachtet werden kann - schon jetzt Auswirkungen auf Entscheidungsabläufe, Prioritätensetzungen, und sie bilden Kreativitätsanstöße.

Daß der Reformprozeß als ein kurz- bis mittelfristiger konzipiert worden ist, entspricht dem großen Zeitdruck, den die aktuellen Funktionsschwächen der Justiz sowie die Sparnotwendigkeiten auslösen. Andere Bundesländer denken in größeren Zeiträumen; beispielsweise hat Nordrhein-Westfalen sein Reformprojekt mit der Jahreszahl „2003“ verbunden. Auch in Hamburg wird die Reform nicht nach drei oder vier Jahren abgeschlossen sein. Das Reformkonzept beschreibt dementsprechend auch nicht einen Idealzustand in Verbindung mit dem Versprechen, daß dieser im Jahre 2000 erreicht sei. Er benennt vielmehr Strukturelemente, die umgesetzt werden sollen. Darauf aufbauend soll die Reform als ein laufender Verbesserungsprozeß im Gang bleiben, dessen Grundlegung (Rahmensetzungen, Strukturen) bis zum Jahr 2000 erfolgt sein kann. Durch die veränderten Strukturen können sich die Chancen verbessern, die Funktionsfähigkeit der Justiz zu erhalten und unter Rahmenbedingungen zu arbeiten, die

erkennbar werden lassen, daß sich die Weiterarbeit an dieser Reform, der laufende Verbesserungsprozeß, auch langfristig für alle lohnt.

Die weiteren Jahre werden neue Reformanstrengungen erfordern. Es ist auch nicht auszuschließen, daß später noch andere Strukturprinzipien wichtig werden. Der rasante gesellschaftliche Wandel erlaubt gegenwärtig jedoch nur Reformkonzepte, die höchstens mittelfristig angelegt sind und zugleich ihre Änderungsnotwendigkeit einkalkulieren. Insofern ist das Projekt „Justiz 2000“ als lernender Prozeß und derart entwicklungs offen konzipiert, daß in Zukunft auch andere Strukturelemente eingebaut werden können.

## **V. Reform von „Struktur und Kultur“**

Auch wenn die Reform im äußeren Erscheinungsbild auf Veränderungen der organisatorischen, technologischen und finanziellen Rahmenbedingungen ausgerichtet ist, wird sich ihr Erfolg erst dann einstellen, wenn sie auch „in den Köpfen“ der Beteiligten stattfindet. Eine Reform lebt davon, daß strukturelle Veränderungen nicht im Äußeren stehenbleiben, sondern auf die Einstellungen und Arbeitsweisen der Betroffenen zurückwirken oder mindestens so abgestimmt sind, daß sich beides fruchtbar ergänzt. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Kommunikationsprozesse in der Justiz, zumal gerade die Kommunikation zwischen den verschiedenen Statusgruppen der Justiz sowie zwischen den Gerichten und der Justizbehörde in vielerlei Hinsicht gestört zu sein scheint. Insofern wird der Modernisierungsprozeß nur gelingen, wenn sich auch die Kommunikationskultur in der Justiz verändert. Als Schlagwort: Die Reform bezieht sich auf „Struktur und Kultur“ der Organisation, und sie gelingt nur, wenn beide Bereiche gut aufeinander abgestimmt sind.

## **B. Modernisierung als Beitrag zur Justizautonomie**

### **I. Grundsatz richterlicher Unabhängigkeit**

Das Reformprojekt „Justiz 2000“ zielt nicht auf die spruchrichterliche Tätigkeit selbst, wohl aber auf die Voraussetzungen in der Gerichtsverwaltung, die eine verantwortliche spruchrichterliche Tätigkeit erst möglich machen. Anders formuliert: Der Modus der Leistungserbringung der Gerichte, nicht der Inhalt der spruchrichterlichen Tätigkeit ist betroffen<sup>8</sup>. Die angestrebten Veränderungen der verwaltungsmäßigen Rahmenbedingungen der Justiz müssen dementsprechend an dem Ziel orientiert sein, die Möglichkeit einer qualitativ hochwertigen spruchrichterlichen Tätigkeit zu sichern und - soweit sie durch hinderliche Rahmenbedingungen beeinträchtigt ist - zu verbessern.

Die spruchrichterliche Tätigkeit ist dem Recht und Gesetz verpflichtet (Art. 20 Abs. 3, 92, 97 GG). Dieser Vorgabe widerspricht es nicht, von der Justiz z. B. zu erwarten, daß sie ihre Aufgabe in möglichst ressourcenschonender Weise, d. h. effizient, wahrnimmt<sup>9</sup>. Effizienz als Zielvorgabe widerspricht nämlich nicht dem verfassungsrechtlichen Gebot, die (sonstigen) normativen Zielvorgaben zu verwirklichen. Das Effizienzgebot ist vielmehr ein alles staatliches Handeln umfassendes Rechtsprinzip von Verfassungsrang<sup>10</sup>. Effizienz umschreibt den Inhalt eines programmatischen Auftrags der Verfassung an alle staatliche Stellen, sich um Ressourcenschonung bei der Verwirklichung der sonstigen normativ vorgegebenen Ziele und dem Einsatz der dafür vorgesehenen Instrumente der Zielverwirklichung zu bemühen. Soweit es bindende Zielsetzungen und bindende Vorgaben über den Weg der Zielerreichung gibt, müssen diese respektiert werden. In diesem Rahmen aber muß sich auch die Justiz um einen möglichst schonenden Ressourceneinsatz bemühen. Da die Gerichtsverwaltung Ressourcen verbraucht, muß sie so eingerichtet werden, daß diese unter Wahrung des normativen Ziels gesetzesgebundener und im übrigen unabhängiger Rechtsprechung möglichst schonend eingesetzt werden.

Die richterliche Unabhängigkeit steht nicht im grundsätzlichen Widerspruch zu dem Bemühen, die Gerichtsverwaltung effizient zu organisieren und sie - soweit dies nicht der Fall ist - zu modernisieren.

Verfassungsrechtlich garantiert ist die (spruch)richterliche Unabhängigkeit (Art. 97 GG). Auf die verfassungsrechtliche Reichweite dieser Garantie sei hier nicht näher eingegangen<sup>11</sup>. Es sei lediglich daran erinnert, daß diese Garantie in einem spezifischen historischen Kontext entstanden ist, der dem Wandel unterliegt<sup>12</sup>. Dementsprechend muß die Reichweite der Garantie mit dem Blick auf die in der Verfassung verankerte Zweckbestimmung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen bestimmt werden.

## II. Notwendigkeit der Ausgestaltung des Modus richterlicher Leistungserbringung

Wie weit die richterliche Unabhängigkeit durch die Organisation des Aufbaus und der Abläufe der Gerichtsverwaltung betroffen wird, ist umstritten. Schuppert<sup>13</sup> hat zu Recht darauf hingewiesen, daß Maßnahmen der Reorganisation der Gerichtsverwaltung nicht per se als Beschränkungen der Unabhängigkeit gedeutet werden können, jedenfalls

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Eifert* (Fn. 6), ...

<sup>9</sup> Zur Bedeutung des Effizienzprinzips für das Verwaltungshandeln s. *W. Hoffmann-Riem*, Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht. Einleitende Problemskizze, in: *W: Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998.

<sup>10</sup> Siehe *Hoffmann-Riem* (Fn.9), B. II.

<sup>11</sup> Siehe demgegenüber *F. Schuppert*, Optimierung von Gerichtsorganisation und Arbeitsabläufen: Herausforderung für die richterliche Unabhängigkeit, in diesem Bande ...

<sup>12</sup> Dazu siehe die materialreiche Darstellung von *D. Simon*, *Die Unabhängigkeit des Richters*, 1975.

<sup>13</sup> Siehe Fn. 12.

dann nicht, wenn sie Maßnahmen der strukturellen Organisationssteuerung sind, die objektiv darauf zielen, die Voraussetzungen der verfassungsgemäßen Wahrnehmung der spruchrichterlichen Aufgabe zu sichern. In Anlehnung an die im grundrechtlichen Bereich<sup>14</sup> entwickelte Unterscheidung zwischen Schranken- und Ausgestaltungsgesetzen<sup>15</sup> darf es sich nur um Maßnahmen handeln, die nicht in den abgeschirmten Bereich spruchrichterlicher Tätigkeit beeinträchtigend eingreifen, wohl aber die Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich ermöglichen. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind solche Maßnahmen, soweit sie durch das Bemühen um die Sicherung der Funktionsfähigkeit legitimiert sind.

Maßnahmen der Ausgestaltung müssen also auf die Funktionssicherung zielen. Verfassungswidrig sind sie nicht allein schon deshalb, weil das zugrundegelegte Konzept bzw. Ordnungsmodell auch ein anderes sein könnte, sondern erst dann, wenn es grundsätzlich ungeeignet zur Funktionssicherung ist. Dabei verfügt die staatliche Organisationsgewalt über einen Gestaltungsspielraum, dessen Nutzung auf eine Einschätzungs- und Prognoseprärogative zurückgreifen kann. Zeigen sich aber Funktionsmängel der gewählten Gestaltung, dann ist die staatliche Organisationsgewalt zur Nachbesserung zwecks Sicherung der Funktionssicherung verpflichtet<sup>16</sup>. Die Grenze des Verfassungswidrigen ist überschritten, wenn Funktionsunfähigkeit droht oder wenn die Strukturvorkehrungen funktional einer inhaltlichen Steuerung der Rechtsprechung gleichkommen<sup>17</sup>.

### III. Ausbau der Unabhängigkeit durch verstärkte Selbstregulierung

Das Risiko der Verfassungswidrigkeit ist bei dem Reformprojekt „Justiz 2000“ allerdings auch deshalb gering, weil es gerade darauf zielt, den Bereich der Unabhängigkeit der Gerichte auszudehnen: Die Grundidee spruchrichterlicher Unabhängigkeit wird in den Bereich der Bereitstellung der verwaltungsmäßigen Infrastruktur erstreckt. Durchgängig geht es darum, die seit Jahrzehnten aus dem Bereich der Justiz heraus formulierte Forderung nach einer größeren Autonomie in der Justizverwaltung zu erfüllen<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Die folgende Darstellung ist an die Grundrechtsjudikatur angelehnt. Damit soll nicht behauptet werden, daß Art. 97 GG eine Grundrechtsnorm ist, wohl aber, daß die den Grundrechtsgarantien immanente Aufgabe staatlicher Ausgestaltung eines Freiheitsbereichs gewisse Entsprechungen bei der Absicherung der nicht im Individualinteresse der Richter verankerten Garantie der Unabhängigkeit findet.

<sup>15</sup> Dazu siehe S. Ruck, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 117 (1992), 543 ff.

<sup>16</sup> Die im Text gewählte Darstellung ist an die Grundrechtsjudikatur angelehnt (vgl. etwa im grundrechtlichen Kontext BVerfGE 73, 118, 169, 203; 74, 297, 344). Damit soll nicht behauptet werden, daß Art. 97 GG eine Grundrechtsnorm ist, wohl aber, daß die den Grundrechtsgarantien immanente Aufgabe staatlicher Ausgestaltung eines Freiheitsbereichs gewisse Entsprechungen bei der Absicherung der nicht im Individualinteresse der Richter verankerten Garantie der Unabhängigkeit findet.

<sup>17</sup> So im Ergebnis auch Schuppert, a.a.O.

<sup>18</sup> Dazu siehe W. Hoffmann-Riem, Wahrheit, Gerechtigkeit, Unabhängigkeit und Effizienz, Das Magische Viereck der Dritten Gewalt, Juristenzeitung 1997, 1 ff.



Insbesondere die Reformelemente der Dezentralisierung und Budgetierung zielen auf eine größere organisatorische Selbständigkeit und damit Eigenverantwortung der Gerichte bis hin zu einer größeren Selbstbestimmung bei der Verwendung der Finanzmittel. Das bei den laufenden Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung besonders wichtige AKV-Prinzip - d. h. das weitgehende Zusammenfallen von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung<sup>19</sup> - findet eine Entsprechung in der Grundidee richterlicher Unabhängigkeit<sup>20</sup>. Im spruchrichterlichen Bereich fallen seit jeher die Sachaufgabe, die Rechtsmacht zur eigenständigen Aufgabenerfüllung und die ungeschmälerete Verantwortung für das Ergebnis zusammen. Die Verwaltungsmodernisierung zielt nun darauf, den Gerichten - natürlich nicht den einzelnen Richtern - ein Höchstmaß an Entscheidungskompetenz und Verantwortung im Verwaltungsbereich zu übertragen, damit sie ihre Angelegenheiten auch mit dem Blick auf die spruchrichterlichen Erfordernisse optimal - wenn auch ressourcenschonend - organisieren und erledigen können.

Die in der richterlichen Unabhängigkeit konkretisierte Idee der Selbstregulierung findet seit jeher ihre Entsprechung in einer ausgeprägten professionellen Autonomie der Richterinnen und Richter. Für Rechtspfleger und Staatsanwälte ist sie zwar nicht in gleicher Weise rechtlich abgesichert, hat aber seit längerem ebenfalls deren Selbstverständnis erfaßt. Es liegt nahe, die leistungsfördernden Elemente professioneller Autonomie auch für den Bereich der Gerichtsverwaltung insgesamt zu nutzen und dabei an die in der Verwaltungsmodernisierung insgesamt bestimmende Idee größerer dezentraler Eigenverantwortung anzuknüpfen.

Das Reformprojekt „Justiz 2000“ ist von dieser Grundidee geprägt<sup>21</sup> und stellt insbesondere die bisher für die Gerichtsverwaltung weitgehend dominierende Stellung der (zentralen) Justizbehörde zur Disposition. Bisher nimmt die Justizbehörde neben den klassischen Aufgaben der Ministerialverwaltung und des Justitiariats für den Senat in ihrem „Amt für Allgemeine Verwaltung“ den Großteil der Intendanzaufgaben der Gerichte wahr, insbesondere im Bereich der Haushalts- und Personalwirtschaft sowie der Bauunterhaltung. Allerdings liegen diese Aufgaben nicht ausschließlich bei der Justizbehörde, sondern sind in einer schwer überschaubaren Weise mit ergänzenden Detailkompetenzen der Gerichte verzahnt. Dieses Dickicht organisierter Unverantwortlichkeit - das zugleich den Humus für wechselseitige Schuldzuweisungen bei Funktionsmängeln schafft - soll gelichtet und durch ein System klarer Verantwortungsaufteilung ersetzt werden. Dabei sollen die Gerichte als zu selbständigem Handeln befähigte Organisationseinheiten eingerichtet werden.

#### **IV. Autonomie und Verantwortung**

<sup>19</sup> Zum AKV-Prinzip siehe *Eifert* (Fn. 6), ...; *W. Hoffmann-Riem* (Fn. 18), 1, 5.

<sup>20</sup> Vgl. etwa *Eifert* (Fn. 6); *W. Hoffmann-Riem*, Auf dem Wege zu einem Organisationskonzept „Justiz 2000“, in diesem Bande ...

<sup>21</sup> Siehe insbesondere die Nrn. 4 und 5 des Projektberichts.

Autonomie muß in einem Rechtsstaat allerdings immer mit Verantwortung gekoppelt sein. Im Hinblick auf den spruchrichterlichen Bereich ist diese Verantwortung durch die Bindung an Gesetz und Recht verfassungsrechtlich näher definiert. Verantwortung muß sich aber auch auf den Ressourceneinsatz erstrecken. Insofern ist die Justizverwaltung selbstverständlich auch durch die Bindung an das Haushaltsgesetz und sonstige, etwa personalwirtschaftliche, Vorgaben gekennzeichnet. Darin wirkt sich aus, daß staatlicher Ressourcenverbrauch eine Gesamtangelegenheit ist, die übergreifend in Hamburg durch den Senat und letztlich das Parlament (die Bürgerschaft) verantwortet wird. Da im Zusammenhang der Modernisierung, insbesondere der Budgetierung, die traditionelle parlamentarische Steuerung über den Haushaltsplan verändert, in weiten Teilen abgeschwächt wird, gehört es zum Reformkonzept, die weiterhin gebotene demokratische Legitimation der Gerichtsverwaltung (und damit auch die Art des Ressourcenverbrauchs in ihr) anderweitig zu sichern. Ohne eine die Eigenverantwortung respektierende, aber auch die Gesamtverantwortung ermöglichende Struktur ist Autonomie verfassungsrechtlich nicht zulässig.

## V. Verantwortungssicherung durch Controlling

Dem Neuen Steuerungsmodell entspricht ein neues Konzept der Rückbindung von der Verwaltung zur Regierung und zum Parlament, das meist mit dem sprachlich leider mißverständlichen Begriff des Controlling<sup>22</sup> versehen wird. Bei dem Controlling - einem „umfassenden System zur Unterstützung der Leitung und Steuerung von Behörden auf den unterschiedlichen Führungsebenen“<sup>23</sup> - geht es um die Schaffung organisatorischer und verfahrensmäßiger Rahmenbedingungen, die wirtschaftliches (effizientes) und wirksames (effektives) Handeln der jeweiligen Verwaltungseinheit ermöglichen und fördern<sup>24</sup>. Ziel ist die Ablösung traditioneller Rechts-, Dienst-, Fach- und Haushaltsaufsicht durch ein neues System der Steuerung durch Einrichtung zielangemessener Strukturen und globaler, möglichst output-orientierter Vorgaben (Globalsteuerung)<sup>25</sup>. Soweit z. B. die haushaltsrechtlichen Vorgaben unter Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit im Zuge der Selbstregulierung der Verwaltungseinheit (hier der Gerichte) beachtet werden, gibt es aus haushaltsrechtlicher Sicht keine Interventionsnotwendigkeit und dementsprechend auch keine Interventionsberechtigung. Allerdings muß die mit dem Controlling betraute Instanz - im Hinblick auf das Gesamtverhalten der jeweiligen Dienststellen (Gerichte) ist dies weiterhin die

<sup>22</sup> Siehe dazu den Bericht des Projekts Verwaltungsinnovation (ProVi) der Finanzbehörde Hamburg „Controlling in der Hamburger Verwaltung“, November 1997, mit Literaturhinweisen in Anhang 6 - der allerdings auf justizspezifische Besonderheiten nicht eingeht.

<sup>23</sup> So die Definition in Anhang 1 der Fn. 22 genannten Publikation. Dabei muß der Begriff der „Steuerung“ unter Berücksichtigung richterlicher Unabhängigkeit justizspezifisch konkretisiert werden.

<sup>24</sup> Siehe dazu K. Lüder, Verwaltungs-Controlling, DÖV 1993, 265, 269.

Justizbehörde - zur Zustandsbeobachtung in der Lage sein und dementsprechend über hinreichende Informationen verfügen. Zeigen sich dabei Mängel der Mittelverwaltung und -bewirtschaftung, so sind - wenn sie anderweitig nicht beseitigt werden - auch korrigierende Eingriffe im Einzelfall möglich. Sie sollen aber die Ausnahme bleiben.

Ohne ein derart verstandenes Controlling wird sich die Autonomie der Gerichtsverwaltung nicht in verfassungsmäßiger Weise einrichten lassen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Justizbehörde bisher aufgrund ihrer Detailverantwortung für Verwaltungsabläufe und die Mittelverwendung über erheblich mehr Informationen verfügte als sie im Rahmen des neu einzurichtenden Controlling benötigt. Insofern steht auch eine Neubestimmung des erforderlichen Maßes an Informationen an. Das Reformprojekt zielt darauf, sich über dieses Maß zu verständigen. Dies fällt gegenwärtig noch schwer, da die Gerichte der Einführung des neuen Controlling noch skeptisch gegenüberstehen. Dies dürfte auch damit zusammenhängen, daß konkret ausgestaltete Konzepte noch nicht vorliegen.

Gegenwärtig tun sich viele Funktionsträger in den Gerichten insbesondere mit dem aufzubauenden Gerichtswesen und der unter Budgetierungsbedingungen neuartigen Form der Haushaltstransparenz schwer (dazu siehe auch unten D. IV. 3.). Die Bemühungen zum Ausbau der Verwaltungsautonomie werden aufgrund der Forderung nach strukturellen Absicherungen der Verantwortlichkeit z. T. sogar als Bedrohung von Autonomie verstanden. Wer so argumentiert, akzeptiert als Autonomie in der Gerichtsverwaltung offenbar nur eine Konstruktion, die ähnlich weit wie die spruchrichterliche Unabhängigkeit vor jedweder Ingerenz geschützt ist. Das aber widerspricht der haushaltsrechtlichen Verantwortung von Regierung und Parlament sowie der Notwendigkeit einer umfassenderen demokratischen Legitimation allen Verwaltungshandelns. Die bisher bestehenden Detailentscheidungs- und Aufsichtskompetenzen der Justizbehörde und die haushaltsrechtlichen Überwachungsmöglichkeiten der Finanzbehörde haben diese Legitimation in der Vergangenheit ermöglicht. Sie waren (und sind) noch stärker, als es die bei einem neuen System des Controlling vorzusehenden Möglichkeiten zur Steuerung der im Kern autonomen Gerichtsverwaltungen sein müssen. Insofern erscheint es fast wie eine Ironie des Schicksals, daß das gegenwärtige Bemühen um eine Erhöhung der Autonomie der Gerichtsverwaltung z. T. als Gefährdung der Unabhängigkeit empfunden und bekämpft wird, obwohl dies weitergehen soll als bisher, wenn auch nur soweit, wie es sonstige verfassungsrechtliche Bindungen zulassen.

Anders ausgedrückt: Ohne ein den Grundelementen des Neuen Steuerungsmodells verpflichtetes, wenn auch auf die Besonderheiten der Justiz abgestimmtes Controlling

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu *W. Hoffmann-Riem*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: E. Schmidt-Aßmann/*W. Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, 355, 390 f. m.w.Hinw.

wird es keine institutionelle Verankerung größerer Autonomie der Gerichtsverwaltungen geben dürfen und deshalb auch nicht geben. Ohne Bereitschaft der Adressaten der größeren Autonomie zur Mitwirkung an der Entwicklung und Umsetzung eines solchen Controllings wird es daher nicht zu einem Ausbau der Autonomie der Gerichte kommen können - es sei denn, sie werde von der Zentrale zusammen mit Controlling-Instrumenten oktroyiert.

### **C. Stand und Fortgang der Reform (ausgewählte Beispielsbereiche)**

Nach einem Jahr ist der Reformprozeß in der Hamburger Justiz weiter als viele für möglich gehalten haben. Die äußere Projektstruktur steht seit langem fest. Die Projekt- und Arbeitsgruppen arbeiten, letztere dienststellenübergreifend oder auf einzelne Dienststellen bezogen. Fortbildungsmaßnahmen nicht nur für die Führungsebene - Senator, Gerichtspräsidenten und Geschäftsleiter -, sondern auch für andere in der Reform Involvierte - insbesondere sog. Multiplikatoren - haben stattgefunden und sind weiter geplant. Die Reform ist zu einem bestimmenden Thema geworden, nicht nur bei offiziellen Anlässen, sondern auch in Kantinengesprächen und als Gegenstand der in der Justiz besonders häufig frequentierten Gerüchteküche. Witze, meist zu Lasten der Justizbehörde, Häme und zynische Anmerkungen gehören ebenso dazu wie intensive Gespräche, heftig verlaufende Personalversammlungen, kontroverse Sitzungen der Richterräte oder Berichte über das Reformprojekt in anderen Verwaltungen oder gar in anderen Bundesländern.

Vor allem hat sich die Kommunikation in der Justiz verändert. Viele merken, daß Themen offen angesprochen werden können, die vorher ausgespart blieben. Die Kommunikationsverbesserungen zeigen sich um so eher, je stärker auf der jeweils konkreten Arbeitsebene schwierige Probleme genau erklärt und die Hintergründe transparent gemacht werden.

Wurde - um ein Beispiel zu nennen - in dem für alle anschaulichen Bereich der Bauunterhaltung bei Diskussionen über konkrete Vorhaben erläutert, wie gering die zur Verfügung stehenden Mittel, welches die Gründe für Prioritätensetzungen waren und welche rechtlichen oder sonstigen Restriktionen (z. B. Ausschreibungen, Rahmenverträge) bestanden, dann half dies dazu, Mißtrauen abzubauen und die Zusammenarbeit zu verbessern. Andererseits entstanden neue Risiken der Überkoordination oder endloser Gespräche, die zur Ungeduld bei den auf Ergebnisse hoffenden Gesprächspartnern oder sonstigen Beobachtern führten. Immerhin zeigten sich Veränderungen im Kommunikationsstil insbesondere aus der Sicht des sog. nichtrichterlichen Dienstes.

Zunächst in der Tradition des betrieblichen Vorschlagwesens, dann aber deutlich darüber hinausgehend, sind eine Fülle von kleineren und größeren Anregungen

ausgesprochen und schon teilweise umgesetzt worden. Dabei ist deutlich geworden, daß nicht nur die Veränderungen als solche bedeutsam sind, sondern daß von ihnen auch Symbolwirkungen mit Befriedigungseffekt ausgehen können.

Kleine Schritte sind für den Erfolg des Projektes wichtig, insbesondere wenn sie schnell nach entsprechenden Anregungen folgen und wenn zugleich darauf geachtet wird, daß durch zwischenzeitliche Realisierungen von Anregungen nicht Wege für weitere Reformschritte verbaut werden. Noch wichtiger sind allerdings die grundlegenden Veränderungen der Struktur, also die Verwirklichung der in der Einsetzungsverfügung aufgezählten einzelnen Reformelemente<sup>26</sup>.

Die Verwirklichung von Strukturveränderungen erfolgt in idealtypischer Betrachtung in vier Schritten:

- (1) Am Anfang stehen die konzeptionellen Vorüberlegungen als Grundlage für den Versuch, Teilschritte in das Gesamtkonzept zu integrieren.
- (2) Die konzeptionellen Vorüberlegungen müssen auf den Ist-Zustand abgestimmt sein und dessen Veränderbarkeit einkalkulieren. Insofern ist die Analyse des Ist-Zustandes die Voraussetzung weiterer Veränderungen.
- (3) Konzeptionelle Vorüberlegungen und Ist-Analyse sind die Grundlage für die Konkretisierung des jeweiligen Reformschritts.
- (4) Da nichts Theorie bleiben soll, ist die Umsetzung in eine praktiziertere Form der entscheidende und letzte Schritt.

Im folgenden soll nicht versucht werden, die einzelnen Reformelemente umfassend zu beschreiben und den gegenwärtigen Stand zu kennzeichnen. Statt dessen seien anhand dreier wichtiger Reformelemente punktuelle Anmerkungen formuliert, die vor allem auf Schwachpunkte des bisherigen Reformprozesses verweisen.

## **I. Budgetierung**

Die Übertragung einer eigenständigen Haushaltsverantwortung auf die Dienststellen ist neben der organisatorischen Dezentralisierung (s. u. II.) das wichtigste Strukturelement der Reform. Dessen Planung und Umsetzung kann auf viele Vorarbeiten in anderen Verwaltungsbereichen sowie im Bereich der Justiz insbesondere auf die Pilotierung in der Justizvollzugsanstalt Glasmoor zurückgreifen. Die Budgetierung wird in Hamburg gegenwärtig lediglich als Ausgabenbudgetierung betrieben. Sie umfaßt auch nicht alle im Justizhaushalt ressortierenden Bereiche, insbesondere nicht die Auslagen in Rechtssachen. Um erste Erfahrungen zu gewinnen, wurde im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Budgetierung der Sach- und Fachausgaben bei dem Verwaltungsgericht und dem Oberverwaltungsgericht begonnen.

<sup>26</sup> Siehe dazu 2.4 des Projektberichts.

Die Umsetzung des Vorhabens erhöht die Transparenz und damit auch die Einsicht in die vorhandenen Restriktionen und in das real Machbare. Dies wiederum ist erfahrungsgemäß mit einigen Aha-Erlebnissen verbunden. Beispielsweise war den Dienststellen bisher nicht bekannt, welchen (geringen) Umfang ihr real verfügbares Sach- und Fachbudget hatte. Statt dessen enthielt der Haushaltsplan mehr oder minder fiktive Größen, die für konkrete Zuordnungsentscheidungen keine Rolle spielten, sondern vorrangig Berechnungsfaktoren für die Aufstellung des Haushaltsplanes gewesen waren. Die Abkehr von dieser für die einzelnen Dienststellen bisher fiktiven Größe und die Erarbeitung einer konkret an den getätigten Ausgaben orientierten Budgetsumme führte bei den beteiligten Gerichten (meist) zu der ernüchternden Einsicht, daß dieses Budget in Wahrheit geringer war als es nach den Haushaltsplanangaben schien. Das Bemühen der Justizbehörde, realistische Werte zugrunde zu legen und das Budget an den zuvor real getätigten Ausgaben zu orientieren, d. h. aber auch den Budgetkuchen nicht unter Bevorzugung der Pilotbereiche zu verteilen, stieß auf Unverständnis bei den Pilotgerichten, die auf eine größere Summe gehofft hatten. Der Übergang zur Budgetierung und damit die Abkehr von den Fiktionen kameralistischer Haushaltsführung offenbart die Knappheit der verfügbaren Mittel in drastischer Weise. Der - schmerzhafte - Einstieg in mehr Realismus ist im Ergebnis aber positiv zu bewerten, weil er die Möglichkeit zu Schuldzuschreibungen an Dritte reduziert und damit die Eigenverantwortung stärken hilft.

Ähnlich ernüchternde Erfahrungen vermittelt der Einstieg in die Budgetierung im Personalhaushalt. Im Jahr 1997 hatte der Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg zum ersten Mal vorgesehen, daß sämtliche Ressorts globale Personalbudgets zugewiesen erhielten. Dies entsprach der allgemeinen Umstellung des Hamburger Haushaltswesens und erleichterte der Finanzbehörde die Konsolidierung: Ohne die Mühe der Einzelbewertung der Bedarfe konnte sie die Teilbudgets prozentual kürzen bzw. globale Mindereinnahmen einsetzen. Der Justizbehörde stand frei, die Budgetierung in ihrem Ressortbereich fortzusetzen, d. h. Teilbudgets an die einzelnen Dienststellen weiterzugeben und damit den ersten Schritt in die Personalbudgetierung der Gerichte zu tun. Dies geschah in einem ersten Schritt für 1997 zunächst nur fiktiv. Die Haushaltsbewirtschaftung blieb bei der Justizbehörde, die den Dienststellen aber Gesamtsummen als Rechengrößen zur eigenverantwortlichen Entscheidung über Stellenbesetzungen überließ. Als schwierig und im Ergebnis ernüchternd erwies sich nicht nur die Aufteilung des Gesamtbudgets auf die einzelnen Dienststellen, sondern vor allem die konkrete Berechnung der laufenden Ausgaben und Salden. Berechnungssysteme und EDV-Programme der Finanzbehörde wiesen erhebliche Mängel auf. Die Verunsicherung bei den Dienststellen war in der Folge groß und der Ärger nachhaltig. Die Unsicherheit führte dazu, daß die Dienststellen nicht verantwortungsvoll planen konnten und noch bis zum Herbst 1997 nicht wußten, ob sie am Ende des Jahres im Plus oder Minus sein würden. Die meisten Dienststellen

handelten verantwortungsvoll in dem Sinne, daß sie eine Budgetüberschreitung zu vermeiden suchten - mit der Folge, daß z. T. Stellen unbesetzt blieben, deren Besetzung sachlich geboten und durchaus im Budgetrahmen geblieben wäre. Der Oberlandesgerichtspräsident sprach von einem „Stück aus dem Tollhaus“; der Probelauf habe einem „Blindflug bei Nebel durch die Alpen“ geglichen.<sup>27</sup>

Der Einstieg in die Budgetierung war in der Tat frühzeitiger erfolgt, als es der Stand der Vorbereitungen bei der Finanzbehörde an sich erlaubt hätte. Hinzu kommt, daß es sich nicht um eine echte Budgetierung mit produktbezogenen Größen handelte, sondern nur um eine Dezentralisierung der Ausgaben. Dies führte dazu, daß sich die Aufmerksamkeit der Dienststellen sehr stark auf die „Richtigkeit“ der Bezugsdaten und weniger auf die Zusammenhänge mit wichtigen output-bezogenen Größen wie die Entwicklung von Fallzahlen und Verfahrensdauern bezog, die bei einer echten Budgetierung eine große Bedeutung gewinnen würden. Der Zeitdruck für den Reformprozeß war aber gerade wegen der dringenden Konsolidierungsnotwendigkeiten groß. Die Justizbehörde hatte sich ihrerseits auf eine Zusage der Finanzbehörde verlassen, zu Beginn des Frühjahrs 1997 über ein verlässliches Analyse- und Prognoseinstrument zu verfügen. Die Unzulänglichkeiten des Planungsinstruments waren ärgerlich und konnten durch die Justizbehörde nicht verlässlich bereinigt werden, da die Daten bei der Finanzbehörde geführt wurden. Dies wurde den Dienststellen zwar genau erläutert, änderte aber nichts an der Unsicherheit. Die Übergangsschwierigkeiten wurden vielfach als Bestätigung des Vorurteils genommen, daß eine Reform ohnehin nicht funktionieren könne und letztlich nur zu einer Eingengung der Handlungsmöglichkeiten der Gerichte führe.

Parallel zu den Schwierigkeiten bei der Praktizierung der Budgetierung offenbarte sich, daß es in den meisten Dienststellen kaum Personal gab, das auf den Umgang mit dem neuen Instrument der Budgetierung vorbereitet war. Die Justizbehörde bemühte sich durch Fortbildung und mit Hilfe einer speziell für Fragen der Budgetierung befaßten Projektmitarbeiterin, das Know-how zu vermitteln und das Instrument der Budgetierung für die einzelnen Dienststellen zu konkretisieren. Dabei mußte die Justizbehörde selbst noch viel lernen, so daß auch sie keineswegs mit einem fertigen Konzept in den Prozeß einsteigen konnte. Unterstützt durch die Finanzbehörde und in konstruktiver Kooperation mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der verschiedenen Dienststellen ist es allerdings gelungen, die Fundamente für die Personalbudgetierung so zu errichten, daß anschließend ab 1998 eine wirkliche Budgetierung der Personalausgaben möglich geworden ist. Das Jahr 1997 war ja nur als Vorlauf eingerichtet worden; die den Dienststellen zugewiesenen Budgets waren bewußt nur als fiktive Budgets ausgestaltet, um zunächst Erfahrungen sammeln zu können. Aufgrund der mangelnden Vorbereitung vor allem bei der Finanzbehörde wurde allerdings viel Lehrgeld gezahlt, das zugleich den „Kreditrahmen“ für die Reformbereitschaft strapazierte.

---

<sup>27</sup> Siehe *W. Rapp*, Die Justiz auf dem Wege zu einer inneren Reform, in diesem Band, ...

Angesichts der Schwierigkeiten des Einübens in die und des Übergangs zu der Budgetierung kann es nicht überraschen, daß die mit der Budgetierung erhofften Flexibilitätsvorteile nicht sogleich eingetreten sind. Damit aber unterblieben weitgehend Möglichkeiten, durch flexible Budgetentscheidungen umgehend Anreize zu Einsparungen und darauf abgestimmte Prioritätensetzungen zu schaffen. Dennoch hat der Einstieg in die Budgetierung ein entsprechendes Denken stimuliert und die Dienststellen verstärkt in die Verantwortung genommen. Wo früher z. B. die Tendenz bestand, die Besetzung einer freigewordenen Stelle auf jeden Fall zu beantragen, erfolgen nunmehr intensive Überlegungen, ob diese oder eine andere Stelle dringender benötigt wäre und wann die Besetzung unabweisbar sein würde. Es ist anzunehmen, daß entsprechende Überlegungen mit dem Fortschreiten des Budgetierungsprozesses zunehmen und dadurch die Verantwortung auch für die Nutzung von Einsparmöglichkeiten eher größer werden wird.

Die bisherige Begrenzung der Budgetierung auf den Ausgabenbereich entspringt nicht nur der Einsicht in die technischen Schwierigkeiten der Budgetierung, sondern berücksichtigt auch verfassungsrechtliche Sorgen, daß eine Einnahmehudgetierung mit der Bindung der Richter an Gesetz und Recht kollidieren könnte. Jedenfalls besteht das Risiko, daß die Gerichte bei einer Abhängigkeit des ihnen verfügbaren Finanzvolumens von Gebühren- oder Geldstrafeneinnahmen mittelbar veranlaßt sein könnten, auch die Inhalte von Entscheidungen von der Aussicht auf Finanzerlöse abhängig zu machen. Dies würde dazu führen, daß ressourcenbezogene Überlegungen die gesetzlichen Bindungen der Richter überlagern könnten. Dann könnte die Funktionsfähigkeit des spruchrichterlichen Teils der Justiz gefährdet werden. Ob eine solche Gestaltung als funktionales Äquivalent für eine inhaltsbezogene Steuerung der Rechtsprechung wirken könnte, bedürfte weiterer Abklärung. Das Verfassungsrecht verbietet es jedenfalls, das Gerichtssystem so auszugestalten, daß eine Ressourcenorientierung die Bindung der Richter an Gesetz und Recht erodiert. Deshalb setzt der vermutlich in der Zukunft praktisch unvermeidbare Übergang auch zur (teilweisen) Einnahmehudgetierung noch erhebliche Vorklärungen und Vorkehrungen voraus. Notwendig sind Absicherungen dagegen, daß die Einnahmehudgetierung inhaltliche Orientierungsgrößen für die spruchrichterliche Tätigkeit setzt.

## **II. Dezentralisierung**

Im Zuge des Reformprozesses soll nicht nur die Budgetierungsverantwortung, sondern auch ein Höchstmaß an Verantwortung für die Personalwirtschaft und die Wahrnehmung der laufenden Verwaltungsaufgaben unter Einschluß des Beschaffungswesens auf die einzelnen Dienststellen übertragen werden. Soweit es sich um größere Einheiten - wie das Amtsgericht Hamburg-Mitte - handelt, ist parallel dazu eine weitere Aufteilung in Untereinheiten und die Weiterübertragung von Aufgaben auf sie sachgerecht. Im Zuge der Dezentralisierung wird sich insbesondere der Aufgabenzuschnitt für die



Justizbehörde verändern. Aber auch die überkommene Gerichtsverfassung muß zur Disposition gestellt werden.

## 1. Dezentrale Aufgabenwahrnehmung

Das für die Dezentralisierung genutzte Konzept geht davon aus, daß die bisher quasi allzuständige Justizbehörde in ihrem Aufgabenfeld begrenzt wird. Sie soll in Zukunft zum einen die Aufgaben der Ministerialverwaltung unter Einschluß des Controlling und - soweit gewünscht - die einer Service-Einrichtung für die anderen Dienststellen (unter Einschluß auch des Strafvollzuges) und der Justizbehörde als Ministerialbehörde selbst wahrnehmen. Die laufenden Verwaltungsaufgaben sollen demgegenüber nach diesem Konzept grundsätzlich bei den dezentralen Dienststellen liegen, die sich aber der Justizbehörde als Service-Einrichtung bedienen können. Insoweit werden Art und Inhalt der Aufgabenwahrnehmung durch die jeweilige Dienststelle bestimmt werden, die Ausführung wird aber bei der Service-Einrichtung liegen, soweit die Dienststelle sie nicht selbst vornimmt.

Das Konzept einer solchen Service-Einrichtung nimmt Anleihen bei dem Bremer Konzept<sup>28</sup>, das für die Justiz-Dienstleistungen einen Eigenbetrieb vorgesehen hat. In Bremen wird als ein nächster Schritt sogar die Verselbständigung in Form einer GmbH angestrebt. Soweit reichen die Hamburger Vorstellungen nicht. Wohl aber ist daran gedacht, die Service-Einrichtung als unselbständigen Teil der Justizbehörde zu schaffen. Den Dienststellen soll unter Beachtung gewisser Rahmenvorgaben die Entscheidung freistehen, die Verwaltungsaufgaben selbst zu erfüllen oder auf die Service-Einrichtung zu übertragen oder aber - jedenfalls in einem späteren Stadium - sogar Dritte zu beauftragen. Letzteres setzt allerdings die Verfügbarkeit entsprechender fungibler Finanzmittel voraus. Da die Verwaltungstätigkeit bei der Justizbehörde bisher von öffentlichen Bediensteten mit entsprechenden Dauerstellen wahrgenommen worden ist, kann nicht ohne weiteres von der Möglichkeit zur Umwandlung der Personalmittel in frei verfügbare Sachmittel ausgegangen werden. Deshalb wird zumindest eine längere Übergangszeit erforderlich sein, in der auch abgeklärt werden kann, wie weit eine leistungsfähige Service-Einrichtung aufgebaut werden kann oder ob auch oder gar statt dessen eine Auslagerung bestimmter Verwaltungsaufgaben auf Dritte vorzuziehen ist.

Konzeptionelle Vorüberlegungen zur Dezentralisierung bestehen, das Modell aber ist noch nicht im Detail entwickelt worden. Dies liegt auch daran, daß die Analyse des Ist-Zustandes schwerfällt. Die bisherigen Zuständigkeiten sind derart zersplittert und z. T. „aus historischen Gründen“ entstanden, daß erst eine genaue Analyse des Ist-Zustandes die Basis für konzeptionelle Veränderungsentscheidungen liefern kann. Darüber hinaus

---

<sup>28</sup> Siehe dazu den Beitrag von *U. Mäurer*, Justizdienstleistung und dezentrale Ressourcensteuerung, in diesem Band, ... sowie *ders.*, Dezentrale Ressourcensteuerung im Justizhaushalt der Freien Hansestadt Bremen, DRiZ 1996, 47 ff.

fördert eine solche Erhebung durch die Beteiligung der Mitarbeiter die Akzeptanz des Vorhabens und wirkt dem Vorwurf entgegen, die Neuorganisation erfolge ohne Rücksicht auf praktische Erfordernisse „am grünen Tisch“. Wenn z. B. schwarz auf weiß Doppelarbeiten festgestellt werden, kann auch der schärfste Dezentralisierungsgegner einer sie beseitigenden Veränderung - etwa einer Verlagerung an die Dienststellen - nicht mehr ohne Ansehensverlust widersprechen.

Es hat schon einzelne Felder mit Dezentralisierungsansätzen gegeben, deren Bearbeitung zugleich die Schwierigkeit der Aufgabe verdeutlicht hat. Als erstes wurde eine Zentralstelle der Materialbeschaffung (ZSE) aufgelöst<sup>29</sup>. Schon dies hat erhebliche praktische Schwierigkeiten verursacht. So mußte die Aufgabenwahrnehmung in den Dienststellen neu organisiert werden. Die Aufteilung des von der ZSE bisher beschäftigten Personals auf die Dienststellen hat verdeutlicht, wie schwer es ist, die wenigen Stellen und Personen auf mehrere Dienststellen gerecht zu verteilen. Beispielsweise wurde deutlich, daß die Dienststellen sich umgehend in einen Wettbewerb um die als besonders leistungsfähig geltenden Stelleninhaber hineinbegeben, aber wenig Bereitschaft zeigen, auch leistungsschwächere zu übernehmen. Die Dienststellen sind im übrigen in erster Linie an (frei besetzbaren) Personalstellen und disponiblen Budgetanteilen interessiert und verlieren dabei zuweilen aus dem Blick, daß bei einer Dezentralisierung von ihnen auch sämtliche mit der Auflösung einer Verwaltungseinheit verbundenen Übergangs- und Folgelasten zu tragen sind.

Ähnliche Probleme stellten sich bei dem zweiten kleineren Projekt, der Teil-Dezentralisierung der bisher bei der Justizbehörde angesiedelten EDV (IuK)-Abteilung. Ausgangspunkt war eine ausführliche Analyse und Empfehlung einer Unternehmensberatungsgesellschaft (KPMG), die durch eine von der Lenkungsgruppe des Projekts eingesetzte Arbeitsgruppe konkret umgesetzt werden sollte<sup>30</sup>. Dieser Arbeitsgruppe gelang es, ein weitgehend konsentiertes Konzept vorzulegen, das einerseits den Fortbestand einer zentralen Arbeitseinheit bei der Justizbehörde vorsah, die Personal für übergreifende Aufgaben insbesondere der Konzeptentwicklung, aber auch für die Unterstützung konkreter befristeter Projekte vorhalten sollte. Der dafür nicht benötigte Teil des Personals sollte auf die einzelnen Dienststellen aufgeteilt werden.

Der vorgeschlagene Verteilungsschlüssel führte zu intensiven Diskussionen über die Sachgerechtigkeit des Konzepts. Es wurde den Dienststellen zum einen deutlich, wie knapp die zu verteilende Stellen waren. Zugleich ergaben sich Schwierigkeiten einer gerechten Aufteilung von wenigen Stellen bzw. Personen auf mehrere unterschiedlich große Dienststellen. Beispielsweise begann eine Diskussion, ob kleinere Einheiten mit einem Mindestsockel (etwa 1/2 Stelle) ausgestattet werden sollten, einerlei, ob bei einer

---

<sup>29</sup> Siehe 4.2.4 des Projektberichts.

<sup>30</sup> Siehe 4.2.4 des Projektberichts.

proportionalen Aufteilung auf die verschiedenen Dienststellen eine entsprechende Zuteilung erfolgt wäre. Die Befürworter verwiesen darauf, daß es Grundbelastungen gäbe, die für große und kleine Dienststellen gleich seien. Gegen eine Sockellösung wurde u. a. eingewandt, daß damit die größeren Einheiten benachteiligt würden. Ein anderer Einwand betraf die innere Konsistenz eines Systems mit Sockelbeiträgen - das also auf Input-Elementen aufbaute - in einem letztlich output-orientierten, d. h. produkt-(leistungs-)bezogen konzipierten Steuerungsmodell. Problematisiert wurde auch die Sinnhaftigkeit der Zerschlagung einer bisher als Gesamtorganisation handelnden Einheit mit dem Risiko des Fortfalls von Synergieeffekten.

Während am Anfang der Diskussion der Lenkungsgruppe Justiz 2000 die Forderung der Dienststellen nach größtmöglicher Aufteilung des Personals auf die Dienststellen erhoben worden war, schien die Stimmung im Zuge der weiteren Diskussion umzuschlagen. Es ergab sich eine gewisse Präferenz bei einzelnen Dienststellen, es bei dem alten Zustand der Zentralisierung zu belassen. Hier - wie auch bei anderen Fragen - wurde deutlich, daß die Vorteile einer Dezentralisierung bei einer theoretischen Diskussion größer eingeschätzt werden, als sie sind, wenn die praktische Umsetzung unter Knappheitsbedingungen erfolgt. Die Interessen der verschiedenen Dienststellen, insbesondere größerer und kleinerer, sind keineswegs identisch. Auch spielt für die jeweilige Position eine große Rolle, ob die Dienststellen schon bisher eigene Erfahrungen gesammelt und eigenes Know-how zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe aufgebaut haben oder ganz auf die Unterstützung der Justizbehörde angewiesen waren.

## **2. Segmentierung des Amtsgerichts Hamburg-Mitte**

Eine erfolgreiche Dezentralisierung setzt leistungsfähige Teileinheiten voraus. Sie dürfen weder zu klein noch zu groß sein und sie müssen intern so organisiert werden, daß sie die Aufgaben optimal wahrnehmen können. Angesichts der durch das Gerichtsverfassungsrecht und die unterschiedlichen Gerichtsbarkeiten vorgegeben Rahmenbedingungen muß aber möglichst an den vorhandenen Bestand der Gerichte angeknüpft werden. Soweit die Dienststellen größer sind als zu einer effizienten Aufgabenwahrnehmung angemessen, entspricht es der Grundidee der Dezentralisierung, weitere Untereinheiten zu schaffen. Dies gilt insbesondere für das Amtsgericht Hamburg-Mitte, gegenwärtig das größte deutsche Amtsgericht mit knapp 1.400 Mitarbeitern. Zur Untergliederung dieses Amtsgerichts ist eine „Arbeitsgruppe Segmentierung“ geschaffen worden. Sie soll Möglichkeiten erarbeiten, das Amtsgericht in unselbständige Teileinheiten zu untergliedern, die ihre Angelegenheiten relativ selbständig wahrnehmen. Gedacht ist beispielsweise an Segment-Einheiten wie ein Familiengericht, Insolvenzgericht, Registergericht oder Vormundschaftsgericht. Nach gegenwärtigem Gerichtsverfassungsrecht ist eine umfassende Verselbständigung solcher Einheiten ausgeschlossen.

Eine derartige Aufteilung in unselbständige Segmentgerichte wirft nicht nur Fragen der optimalen Organisationsgröße, sondern vor allem ihrer internen Struktur sowie ihrer Zuordnung zum Gerichtspräsidenten und zu dem Präsidium auf. Da es ein Nebenziel der Reform ist, Hierarchien möglichst flacher zu gestalten, wäre es kontraproduktiv, nunmehr eine neue zusätzliche Ebene von Quasi-Direktoren einzuschalten. Andererseits bedarf es einer klaren Verantwortungszuordnung, wenn die Segmentgerichte Budget- und Verantwortungsverantwortung eigenständig wahrnehmen sollen.

Der Umbau der bisherigen Hierarchieverhältnisse eines Gerichts und eine neue Justierung zwischen Aufsichtsbefugnissen und spruchrichterlichen Zuteilungskompetenzen des Präsidiums machen aber nur einen Teil des Problems aus. Es wäre innovationspolitisch ein Fehler, neue Einheiten unter Beibehaltung alter Strukturen zu schaffen, d. h. im wesentlichen nur Umetikettierungen vorzunehmen. Wenn die Segmentierung deshalb zusätzlich auf eine Modernisierung der in den Segmenteinheiten maßgebenden Aufbau- und Ablauforganisationen zielen soll, dann wird das Vorhaben hochkomplex.

Es liegt nahe, daß es schon Einfluß auf die Art der angestrebten Veränderung haben kann, wer für die Umgestaltung vorrangig verantwortlich ist, etwa das Amtsgericht oder die Justizbehörde. Ein größtmögliches Maß an Eigenverantwortung des Gerichts auch für den Prozeß der Reform entspricht der Grundidee des Neuen Steuerungsmodells. Allerdings ist die Entscheidung über die Organisationsstrukturen zugleich eine Angelegenheit des vorsteuernden Controlling, das der Justizbehörde obliegt. Strategisches Controlling ist um so erfolgreicher - und erübrigt spätere Detailkorrekturen im Zuge des operativen Controlling -, je deutlicher von vornherein für Strukturen vorgesorgt wird, die eine angemessene, also auch effiziente, Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und zugleich die Kompatibilität dieser Strukturen mit denen der anderen Dienststellen und der Justizbehörde selbst und insbesondere die Leistungstauglichkeit der Schnittstellen gewährleisten. Deshalb muß die Justizbehörde auch die Einrichtung solcher Strukturen sichern können. Insofern wäre es kontraproduktiv, wenn sich das Amtsgericht gegen eine darauf bezogene Beteiligung der Justizbehörde an dem Segmentierungsprozeß wehren würde, etwa aus Sorge, die Justizbehörde würde zu viele Einblicke in den Binnenbereich des Gerichts erhalten oder sich übermäßig viele Einwirkungsmöglichkeiten sichern. Die Bereitschaft, die Aufgabe der Globalsteuerung durch die Justizbehörde dadurch zu erleichtern, daß diese von vornherein auf die Einrichtung darauf abgestimmter Strukturen hinwirken kann, muß noch wesentlich stärker entwickelt werden.

Erwartbar sind auch Widerstände gegen die Verbindung der Veränderung der Aufbauorganisation mit der Modernisierung der Abläufe in den einzelnen Segmenten bzw. zwischen Zentrale und Segmentgerichten. In die mittelfristige Finanzplanung der Freien und Hansestadt Hamburg ist für Zwecke der Segmentierung des Amtsgerichts

Hamburg-Mitte eine größere Summe - insgesamt DM 15 Mio. - für die Modernisierung eingesetzt worden, darunter der Großteil für Investitionen. Diese Mittel können allerdings nur abgerufen werden, wenn entsprechende Modernisierungsschritte ergriffen werden. Diese mit der Reorganisation des Aufbaus zu verbinden, liegt sachlich nahe, erweist sich aber als eine schwierige Aufgabe.

### 3. Gerichtsverfassung

Die Dezentralisierung im Verhältnis zwischen Justizbehörde und Dienststellen einerseits sowie innerhalb der Dienststellen andererseits führt noch zu einem gerichtsspezifischen Problem. Bisher sind die Gerichtsverwaltungen hierarchisch organisiert. Die Präsidenten haben kraft ihrer gerichtsverfassungsrechtlichen Position - auch ihrer Stellung als Haushaltsbeauftragte - die maßgebenden Entscheidungskompetenzen im Binnenbereich. Nun wachsen den Gerichten neue Aufgaben zu. Insofern ist es keineswegs selbstverständlich, daß die für eine andere Ausgangslage gedachte überkommene hierarchische Struktur der Gerichte unverändert bleibt<sup>31</sup>. Ausgearbeitete Konzepte für eine veränderte Leitungsstruktur und ein darauf abgestimmtes Gerichtsmanagement aber fehlen bisher.<sup>32</sup> Alles gleichzeitig zu entwickeln, überfordert aber die Beteiligten - wie es umgekehrt problematisch ist, einzelne Reorganisationsschritte einzuleiten, ohne die damit zu verbindenden Begleitschritte einkalkulieren zu können.

Erforderlich wäre es, zugleich mit der - ja auch in anderen Teilen der Bundesrepublik erfolgenden - Reorganisation der Gerichtsverwaltungen das überkommene Gerichtsverfassungsrecht zu überprüfen und Möglichkeiten zu einer stärkeren Professionalisierung der Verantwortungsstruktur im Bereich der Gerichtsverwaltung zu schaffen. Insofern sind die Bundesländer (auch) auf die Mitwirkung von Bundesrat und Bundestag angewiesen. Dort aber sind die Einsicht und Bereitschaft zu Änderungen noch keineswegs hinreichend ausgeprägt. Hamburg ist für die Reform in Deutschland in vielerlei Hinsicht Schrittmacher, ist aber - schon wegen der extrem geringen Ausstattung des Ministerialbereichs der Justizbehörde - nicht allein in der Lage, die notwendigen Vorarbeiten zu machen. Auch das erweist sich als ein Reform-Handicap.

### III. Personalentwicklung

Zur modernen Verwaltungsorganisation gehört ein auf die Aufgaben abgestimmtes Personalmanagement unter Einschluß einer aufgabenorientierten Personalentwicklung. Neben den traditionellen Elementen systematischer Personalplanung (insbesondere

<sup>31</sup> Vgl. dazu *W. Hoffmann-Riem*, Für ein professionelles Gerichtsmanagement, DRiZ 1997, 290ff., 293; siehe aber auch *H. Leeb*, Brauchen wir Gerichtsmanager?, DRiZ 1997, 287ff.

<sup>32</sup> Insofern wird das VG Hamburg ein Pilotprojekt zur Einführung eines Gerichtsmanagers (bezeichnet als „Verwaltungsdirektorin/ Verwaltungsdirektor“) durchführen, siehe dazu den Anhang .. in diesem Bande.

Bedarfs- und Einsatzplanung) geht es insbesondere um Personalführung, Personalbeurteilung, Aus- und Fortbildung, Karriereplanung und die Schaffung eines aufgabengerechten „Betriebsklimas“<sup>33</sup>. Sicherlich hat es in der Justiz schon immer Bemühungen auf allen angesprochenen Ebenen gegeben. Unterentwickelt aber sind die Fähigkeit und Bereitschaft zum systematischen Vorgehen, das nicht nur darauf vertraut, daß durch Intuition und Erfahrung schon die richtigen Entscheidungen getroffen werden.

Bei allen im Rahmen des Projekts durchgeführten Veranstaltungen hat sich insbesondere gezeigt, daß es erhebliche Kommunikationsbarrieren in der Justiz gibt, die besonders hoch zwischen dem richterlichen und dem nichtrichterlichen Personal<sup>34</sup> sind. Unterentwickelt sind die kommunikativen Schnittstellen, und zwar nicht nur im Bereich der EDV-Ausstattung<sup>35</sup>, sondern auch der menschlichen Kommunikation. Für die Kommunikationskultur der Dienststellen besonders wichtig ist das Führungsverhalten. Personalführung wird in der Justiz jedoch selten systematisch erlernt und betrieben, sondern hängt von den mehr oder minder zufälligen Interessen und Fähigkeiten der beteiligten Personen ab. Ein wesentlicher Teil des Reformprojektes wird es daher sein, eine systematische Personalentwicklung vorzusehen und die dafür entwickelten Instrumente - wie etwa das Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch oder besser: das Mitarbeitergespräch<sup>36</sup> - verstärkt einzuführen. Das Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch ist zwar schon in einzelnen Dienststellen, so etwa beim Oberverwaltungsgericht, mit Erfolg genutzt worden, aber noch keineswegs flächendeckend.

Das Personalentwicklungskonzept wird dabei ein besonderes Gewicht auf die Sicherung der Chancengleichheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter legen müssen. Angesichts des hohen Frauenanteils in der Justiz<sup>37</sup> wird insbesondere darauf zu achten sein, daß die Führungskultur unter Einbeziehung geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Anforderungen und Verhaltensweisen entwickelt wird und daß die Personalentwicklungskonzepte den unterschiedlichen Interessen und Möglichkeiten beispielsweise von Personen Rechnung tragen, die zugleich Kinder erziehen. Auch wird auf geschlechtergerechte Bewertungskriterien bei Personalbeurteilungen zu achten sein. Manches spricht nämlich dafür, daß die Justiz trotz des hohen Frauenanteils zu einem großen Umfang weiterhin männerorientierte Bewertungskriterien und Karriere-Raster zugrundelegt.

---

<sup>33</sup> Siehe dazu Projektbericht, 11.1.

<sup>34</sup> Dessen problematische Stellung innerhalb der Justiz wird schon an einer Negativkennzeichnung dieses besonders wichtigen Berufsstandes erkennbar. Auch die nachhaltig unterstützte Suche nach einem neuem Begriff war bisher erfolglos.

<sup>35</sup> Aber auch dort: Beispielsweise ist die bisher in den Geschäftsstellen der Gerichte eingesetzte Software nicht so konzipiert, daß es Schnittstellen zu den Richter-Arbeitsplätzen gibt. Dies wird durch die gegenwärtig im Aufbau befindlichen Software-Programme - wie MESTA - anders werden können.

<sup>36</sup> Dazu siehe den Beitrag von G. Steffens, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch: Ein Instrument auch für die Justiz?, in diesem Band ...

<sup>37</sup> Siehe dazu den Erfahrungsbericht (1994-1996) des Senatsamtes für die Gleichstellung von April 1997.

## **D. Hemmnisse einer produktiven Innovationskultur**

Der Umgang mit der Konzeptionierung und Verwirklichung der soeben nur beispielhaft angesprochenen Reformelemente offenbart Schwierigkeiten, die sich auch auf die Verwirklichung anderer Reformelemente erstrecken. Im folgenden sollen einige Vorgehensweisen illustrativ skizziert werden, die hier unter dem Stichwort der „Innovationskultur der Justiz“ behandelt werden. Vorangeschickt sei, daß es sich nicht um wirklich justizspezifische Erscheinungsformen von Innovationsbarrieren handelt. Vergleichbare Probleme gibt es bei Reformvorhaben in praktisch allen Bürokratien bzw. Organisationen. Natürlich werden die Schwierigkeiten von den Justizangehörigen als „justizbezogene“ bzw. „justizspezifische“ erlebt. Es sei allerdings ausdrücklich betont, daß dies eine Fehlwahrnehmung ist. Reformen sind überall schwierig, fehlerbesetzt und enttäuschungsanfällig. Auch gibt es in allen bürokratischen Organisationen Strategien und Taktiken bei der Verteidigung des Bestehenden oder der Durchführung von Änderungen, die mit dem Blick auf das Reformziel dysfunktional sind. Derartiges ist Normalität jedes Reformprozesses. Wenn diese Normalität im folgenden mit dem Blick (nur) auf die Justiz beschrieben wird, dann soll dies nicht den Eindruck erwecken, als sei die Justiz ein besonders schwieriger Problembereich. Allerdings gibt es in ihm justizspezifische Ausprägungen von Problemen, die zwar auch in anderen Organisationen, jedoch dort z. T. mit anderen oder anders akzentuierten Schwierigkeiten vorkommen.

### **I. Dramatisierungen**

Seit Jahrzehnten beklagt die Justiz, daß die Rahmenbedingungen für die Erfüllung ihrer Aufgaben nicht optimal sind. Auch in den letzten Jahren ist - z. T. unterstützt durch spektakuläre öffentlichkeitsbezogene Aktionen - dargestellt worden, daß die Justiz überlastet sei und an den Grenzen oder jenseits der Grenzen der Funktionsfähigkeit arbeite. Der jeweilige Justizsenator bzw. die Justizsenatorin lebte z. B. ständig in der Sorge vor politisch brisanten Folgen der öffentlichkeitswirksamen Klagen der Gerichte. Der Zusammenbruch der Justiz wurde immer wieder öffentlich prognostiziert. Daß er nie eingetreten ist, nahm der Prognose nicht ihre politische Wirkungskraft. Die Dramatisierungen wurden allerdings z. T. so überzogen, daß dies bei vielen politisch Verantwortlichen - etwa dem Senat - im Laufe der Zeit eher zu Trotz und Abwehrhaltungen geführt hat.

Dies festzustellen bedeutet kein Leugnen der Tatsache, daß die Belastung der Justiz groß ist<sup>38</sup>. Die Aufgaben sind in vielen Bereichen gestiegen, ohne daß die Ausstattung mit sächlichen und personellen Mitteln immer Schritt gehalten hat. Zwar war der Kampf

---

<sup>38</sup> Vgl. dazu den „Bericht zur Belastung der Justiz in Hamburg“, 1996, Bürgerschafts-Drs. 15/7373 vom 26.4.1997, Anlage 1, 11 ff.

um neue Stellen lange Zeit erfolgreich, so bis Anfang der neunziger Jahre. Auch danach wurde mit Erfolg dafür gekämpft, die Justiz bei den Sparmaßnahmen geringer zu belasten als die meisten anderen Ressorts. Die Anstrengungen im Kampf um Haushaltsmittel lenkten allerdings z. T. davon ab, daß die Funktionsfähigkeit der Justiz auch durch die Aktivierung von Binnenreserven verbessert werden kann. Zwar gab es mehrere einzelne Reformvorhaben<sup>39</sup>, zu kurz aber kam die Aufgabe, die Justizverwaltung umfassend zu reformieren.

Die Justiz ist zweifellos weiter stark belastet - in manchen Bereichen bis an die Grenze der Funktionsfähigkeit, u. U. sogar darüber hinaus. Die Justizbehörde hat die Belastung der Justiz eingehend in einer Bürgerschafts-Drucksache dargestellt<sup>40</sup>. Die Frage ist aber, wie mit der vielfach (nicht überall) gestiegenen Belastung am besten umgegangen wird. In manchen Teilen der Justiz herrscht immer noch die Auffassung vor, die Probleme ließen sich nur durch mehr Stellen bewältigen. Dabei wird nicht immer thematisiert, ob die bloße Vermehrung von Stellen nicht auch zu einer Problemvermehrung durch bürokratische Aufblähung führen kann. Zumindest kann sie davon ablenken, Binnenreformen durchzuführen, die häufig einen größeren Beitrag zur Funktionssicherung leisten können als bloße Stellenmehrungen.

Niemand kann sicher sagen, welche Stellen unbedingt erforderlich sind, um die Aufgabe angemessen zu erfüllen. Das Reformprojekt „Justiz 2000“ geht aber von der Annahme aus, daß die Justiz zunächst ihre Binnenreserven mobilisieren muß, bevor sie die legitime Erwartung an die Öffentlichkeit bzw. andere Ressorts richten kann, die Funktionsschwierigkeiten durch Zuweisung neuer Mittel zu bewältigen. Dahinter steckt auch die Überlegung, daß die politische Überzeugungskraft von Mittelforderungen erst dann gegeben ist, wenn die Vergeblichkeit weiterer Eigenanstrengungen belegbar ist. Solche Forderungen müssen allerdings erhoben werden, wenn sich zeigen sollte, daß die Eigenanstrengungen nicht reichen. Dies glaubwürdig zu versprechen, gehört zu den gebotenen vertrauensbildenden Maßnahmen des Justizsenators. Insoweit war es hilfreich, daß es gelungen ist, in die mittelfristige Finanzplanung der Freien und Hansestadt Mittel für neue Investitionen aufzunehmen.

Erfreulicherweise nimmt die Überzeugung bei den Gerichten zu, daß das vorrangige Bemühen um eine Binnenmodernisierung die richtige Strategie ist. Sie entspricht auch der Grundidee einer auf Selbstregulierung und damit Eigenverantwortung ausgerichteten Organisation. Mit der Philosophie von dezentraler Eigenverantwortung stimmt die Vorstellung überein, daß die dezentralen Einheiten sich zunächst selber zu helfen versuchen müssen, bevor sie nächsthöhere Einheiten um Hilfe nachsuchen. In Zeiten allgemeiner Knappheit ist Glaubwürdigkeit des eigenen Anliegens im Verteilungskampf besonders wichtig. Die Zuflucht in überzogene Dramatisierungen ist eine verfehlte

---

<sup>39</sup> Siehe dazu 3.2 des Projektberichtes.

<sup>40</sup> Siehe Fn. 39.



Strategie. Soweit aber Anlaß zur Dramatisierung ist, kann sie auch glaubwürdig betrieben werden.

## II. Mißtrauenskultur

Typisch für viele Organisationen ist ein wechselseitiges Mißtrauen der verschiedenen Einheiten untereinander und z. T. auch zwischen den verschiedenen Funktionsgruppen innerhalb einer Organisation. Dies ist auch in der Justiz so. Besonders ausgeprägt ist das wechselseitige Mißtrauen zwischen der Justizbehörde und den Gerichten. Dahinter steckt offenbar eine lange Tradition wechselseitiger Enttäuschungen und Schuldzuschreibungen. Vermutlich hat es auch viele leidvolle Erfahrungen der Blockade eigener Wünsche gegeben, die möglicherweise subjektiv z. T. als Schikane empfunden worden sind. Die oben (C. II.) beschriebene Verzahnung und Überlappung von Zuständigkeiten bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben hat dazu beigetragen, daß die jeweils andere Seite häufig als Hindernis der Problembewältigung erschien und daß die bürokratischen Abstimmungsprozesse häufig eher als hinderlich denn als förderlich verbucht wurden. Defizite professioneller Aufgabenbewältigung mögen dabei jeweils der anderen Seite zugeschrieben worden sein mit der Folge, daß die Erwartung herrschte, die andere Seite würde nicht konstruktiv mitarbeiten. Dabei dürften auch Mechanismen der self fulfilling prophecy wirksam geworden sein.

Die bisherige Mißtrauenskultur manifestiert sich insbesondere in wechselseitiger Abschottung von Informationszugängen, die ihrerseits zur Hürde einer zügigen und sachlich angemessenen Problembewältigung werden kann. Mit Mißtrauen wird dementsprechend häufig auch das Projekt „Justiz 2000“ wahrgenommen. Verfügungen, Berichte oder Einzelaktivitäten werden häufig eher nach dem Muster durchgesehen, wo denn der Pferdefuß steckt, als daß nach Ansätzen konstruktiver Kooperation gesucht wird. Zugleich gibt es Widerstände, den Befund der Mißtrauenskultur zu thematisieren<sup>41</sup>.

Im übrigen hat es den Anschein, daß nicht nur die Kommunikation zwischen der zentralen Justizbehörde und den Dienststellen immer noch stark durch wechselseitiges Mißtrauen geprägt ist, sondern z. T. auch die Kommunikation in den Dienststellen. So gibt es in einzelnen Gerichten ein deutliches Mißtrauen zwischen der Präsidialebene einerseits und der richterlichen Ebene andererseits, aber auch zwischen dem richterlichen und dem nichtrichterlichen Bereich.

Das Kultivieren wechselseitigen Mißtrauens ist zur Zeit die größte Hürde einer auf Kooperationsbereitschaft gegründeten, unter Beteiligung aller zu entwickelnden Reform. Der Mißtrauenswall provoziert immer wieder Maßnahmen, die als Bestätigung

---

<sup>41</sup> Beispielsweise haben mehrere Gerichtspräsidenten Wert darauf gelegt, daß der Begriff der „Mißtrauenskultur“ in dem Projektbericht nicht auftaucht, obwohl sie dem Befund selbst nicht widersprechen.

berechtigten Mißtrauens genommen werden. Reagiert beispielsweise die Justizbehörde auf das Vorenthalten von Informationen mit Forderungen nach mehr Transparenz, so wird dies als fehlendes Vertrauen in die Reformbereitschaft gedeutet, wie umgekehrt die Justizbehörde die fehlende Transparenz über Reformschritte etc. als Mißtrauen gegen ihren Willen zur kooperativen Mitarbeit an einem beide Seiten befriedigenden Reformkonzept deutet.

### **III. Burgenmentalität**

In allen Verwaltungen zeigt sich erfahrungsgemäß bei Reorganisationsmaßnahmen, daß es schwierig ist, die Interessen des Gesamtsystems im Auge zu behalten. Diese Schwierigkeit nimmt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu, wenn die Organisationsreform zu einer Vergrößerung oder gar erstmaligen Einrichtung von Eigenständigkeit führt - wie es durch das für die Gerichtsverwaltungsreform maßgebende AKV-Prinzip beabsichtigt ist. Dann müssen die Dienststellen gegebenenfalls schmerzhaft lernen, daß sie aufeinander angewiesen sind und daß sie nur gemeinsam mit den anderen Dienststellen sowie der Justizbehörde Interessen der Justiz insbesondere gegenüber Dritten durchsetzen können.

Dieser Lernprozeß ist in der Hamburger Justiz noch nicht abgeschlossen. Daher kann es nicht überraschen, daß z. T. in deutlichen Formulierungen gefordert wird, die Mitarbeit am Reformprojekt ausschließlich aus der Perspektive der eigenen Dienststelleninteressen vorzunehmen („wir arbeiten für uns, doch nicht für den Senator“). Dagegen ist so lange nichts einzuwenden, als dies zur Herausbildung von Identität und darauf aufbauend zu dem Willen zur Mitarbeit am Reformprojekt führt. Problematisch wird es aber, wenn damit zugleich die Verantwortung für die Funktionsweise des Gesamtsystems Justiz und z. B. für die Entwicklung geeigneter Instrumente des Controlling leidet.

Eine solche „Burgenmentalität“ kann auch ein Hindernis bei dem Aufbau angemessener Formen der Zusammenarbeit der Dienststellen untereinander sein. So müssen sie z. T. bei der Verwaltung gemeinsamer Einrichtungen zusammenarbeiten - etwa der gemeinsamen Bibliothek für Landgericht und Amtsgericht oder der für Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht. Auch muß es einen Weg geben, unterschiedliche Belastungen untereinander auszugleichen (siehe dazu unten E. III.).

### **IV. Immunisierungsstrategien**

Eng mit der Burgenmentalität verbunden sind bei Reformprojekten aller Art sonstige Bemühungen, sich gegenüber Reformnotwendigkeiten zu immunisieren. Dies sei für die Justizreform an drei Beispielfeldern illustriert.

## 1. Extensives Pochen auf Besonderheiten

Verbreitet in Reformprozessen sind abwehrende Hinweise auf Besonderheiten, die es angeblich unmöglich machen, etwas Neues durchzuführen, selbst wenn es anderswo üblich und möglich ist. Prototyp dieser Argumentation ist in der Justiz der Hinweis auf die (schon oben - B. - erwähnte) richterliche Unabhängigkeit. Wie weit die Immunisierungsstrategie reicht, läßt sich dabei an der Art der Argumentation mit einer solchen Rechtsfigur wie der richterlichen Unabhängigkeit ablesen. So wäre das Pochen auf der richterlichen Unabhängigkeit nicht als unzulässiger Aufbau eines Reformverhinderungsbollwerks zu kritisieren, wenn der Verweis auf Art. 97 GG mit der Übernahme der Argumentationslast dafür verbunden wäre, wieso eine Maßnahme der Reform der Gerichtsverwaltung in den Schutzbereich der spruchrichterlichen Unabhängigkeit hineinwirkt, also z. B. wegen der Art und Intensität in eine inhaltliche Steuerung umschlägt. Eine solche nachvollziehbare Argumentation ist bisher aber m. W. noch nirgendwo vorgelegt worden. Wird der Verweis auf die richterliche Unabhängigkeit statt dessen - wie es häufig zu beobachten ist - als Pauschalargument unter Verzicht auf Konkretisierungen und nachvollziehbare Gefährdungsprognosen eingesetzt, liegt der Verdacht nahe, daß es um die Abwehr jeglicher Reform, vielleicht sogar die Wahrung überkommener Besitzstände geht. Dann aber bestände das Risiko, daß sich ein historisch und aktuell gut begründetes funktionales Privileg in ein verfassungsrechtlich nicht gesichertes personales Privileg umwandelte.

## 2. Abwehr der Fachterminologie des Reformvorhabens

Eine weitere - auch bei Reformen anderswo „erprobte“ - Immunisierungsstrategie ist die Kritik an der im Rahmen der Reform benutzten Begrifflichkeit. In der Tat sind die in der Einsetzungsverfügung, dem Projektbericht und weiteren Materialien enthaltenen Begriffe z. T. der Juristensprache fremd. Sie entstammen der verwaltungs- und betriebswirtschaftlichen Terminologie, die im Bereich der Verwaltungsmodernisierung üblicherweise angewandt wird. Deren Nutzung soll die Nähe des Reformprojekts zu anderen Projekten der Verwaltungsmodernisierung deutlich machen und es zugleich erübrigen, jeden Begriff immer eigenständig erläutern zu müssen. Da es eine Fachsprache der Verwaltungsmodernisierung gibt, wird sie auch bei der Modernisierung der Gerichtsverwaltung angewandt.

Wenn hiergegen nun eingewandt wird, man müsse die schwierigen Fragen des Projekts in einer verständlichen Sprache ausdrücken<sup>42</sup>, dann ist das eine abstrakt unterstützenswerte Forderung. Sicherlich läßt sich gelegentlich auch ein Fachterminus vermeiden und es gibt eine gewisse Tendenz von professionals - auch die Verwaltungsmodernisierer sind professionals -, die Exklusivität ihrer Fachsprache zu

<sup>42</sup> So Rapp in diesem Bande, ...; siehe ferner J. Daniels, in, ...

übertreiben und gegebenenfalls auch für Imponiergehabe zu mißbrauchen. Insofern hat die Kritik einen berechtigten Kern.

Sie geht in der Justiz jedoch manchmal darüber hinaus und zielt dann darauf, die Modernisierungssprache müßte sich auf die den Juristen bekannten bzw. allgemein verständliche Termini begrenzen. Die Kritik aus dem Munde einer Profession, die selbst eine vom Alltagsverständnis vielfach abgelöste Fachsprache entwickelt hat und auch in der Kommunikation mit juristischen Laien nutzt<sup>43</sup>, erscheint zumindest als überraschend.

Wie wäre die Reaktion wohl, wenn die schriftliche Darstellung des Projekts in einer für die Verwaltungsmodernisierung unprofessionellen, auf die Alltagssprache abgestimmten und dementsprechend diffusen Terminologie erfolgte? Würde dies nicht den Modernitätsrückstand der für die Gerichtsverwaltung Zuständigen in einer ihrem gegenwärtigen Erkenntnisstand gar nicht entsprechenden Weise übertreiben? Müßten dann nicht erhebliche Kommunikationsprobleme mit anderen Behörden - etwa der Hamburger Finanzbehörde - entstehen, die sich in dem Modernisierungsprozeß der allgemein dafür üblichen Sprache bedient? Würde nicht vielleicht sogar das Potential an Anregungen ungebraucht, das der allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Literatur zur Verwaltungsmodernisierung entnommen werden kann?

### **3. Mißverstehen von Qualitätskennzahlen**

Ein unpräziser oder gar unprofessioneller Sprachgebrauch kann darüber hinaus - und dies soll das dritte Beispiel sein - zu Mißverständnissen führen, die ihrerseits als Anlaß zur Abwehr von Änderungsbedarfen genommen werden können. Ein Beispiel hierfür ist die Diskussion um sog. Qualitätskennzahlen. Dies ist ein in der haushaltswirtschaftlichen Diskussion im Zuge der Budgetierung eingebürgerter Begriff. Die Kennzahlen sollen mithelfen, Leistungen beschreibbar und Haushaltsbedarfe transparent zu machen. Die für alle Hamburger Behörden entwickelte Vorgabe von Quantitäts- und Qualitätskennzahlen hat zu heftigen Diskussionen innerhalb der Justiz geführt. Der Protest gegen die Mitarbeit an solchen Kennzahlen scheint sogar Befürworter und Gegner des Reformprozesses zu einen.

Dabei handelt es sich um einen Streit, der vermutlich nicht hätte entstehen müssen, wenn die in den Gerichten an der Diskussion Beteiligten den Begriff nicht in einem eigendefinierten, am Alltagsverständnis angelehnten Sinne gedeutet hätten, sondern sich um die Ermittlung der in den mit Verwaltungsreformen befaßten Professionen (insbesondere in der Betriebs- und Verwaltungswissenschaft) üblichen Definitionen bemüht hätten. Die Begrifflichkeit dieser Kennzahlen ist in einem von der

<sup>43</sup> Zur Bedeutung der Rechtssprache vgl. statt vieler *R. Hegenbarth*, Die Kommunikation vor Gericht, in: K. F. Röhl u. a., Der Vergleich im Zivilprozeß, 1983, 121 ff.; *R. Wassermann* (Hrsg.), Recht und Sprache, 1983; *W. Hoffmann-Riem* u. a., Interaktion vor Gericht, 1978.

Finanzbehörde, dort dem „Projekt Verwaltungsinnovation“ (ProVi), erarbeiteten „Leitfaden für Produktdefinition und Produktbeschreibungen in der hamburgischen Verwaltung“<sup>44</sup> dargestellt worden. Danach sind Kennzahlen „Maßstabswerte, die einen Vergleich der Leistungserstellung innerhalb der Verwaltung oder mit Dritten ermöglichen“. Quantitätskennzeichen sind absolute Zahlen, insbesondere statistische Daten, die einen Überblick über die Rahmenbedingungen ermöglichen sollen, unter denen die Leistungserstellung stattfindet. Qualitätskennzahlen sollen über die „Prozeß-, Ergebnis- und Wirkungsqualität der Leistungserstellung“ dadurch Auskunft geben, daß sie - so jedenfalls in der Regel - zwei absolute Kennzahlen in ein Verhältnis zueinander setzen. Der erwähnte Leitfaden bringt Beispiele solcher Qualitätskennzahlen, darunter z. B. die folgenden, die in Variation gegebenenfalls auch auf die Justiz anwendbar sein können: Quote der erfolgreich abgeschlossenen Verfahren; durchschnittliche Bearbeitungsdauer pro Fall; durchschnittliche Bearbeitungszeit in Tagen; Anzahl von Überstunden; Zufriedenheit der Beschäftigten mit dem Arbeitsinhalt; maximale Anzahl von Hierarchieebenen; durchschnittliches Alter der Beschäftigten; Anzahl der Krankheitstage pro Beschäftigten und Jahr; Beurteilung der Verständlichkeit eines Bescheides durch die Kunden.

Sicherlich läßt sich darüber streiten, ob dies zur Kennzeichnung der Leistung der Justiz angemessene Dimensionen sind oder ob andere entwickelt werden können und müssen. Schwer nachvollziehbar ist aber der Verdacht, durch solche „Qualitätskennzahlen“ werde auf die „Qualität“ richterlicher Entscheidungen gezielt und ein Versuch der Steuerung dieser inhaltlichen Qualität - also insbesondere der Ergebnisse spruchrichterlicher Arbeit - unternommen. Nur mit dieser Unterstellung läßt sich das Bemühen um Qualitätskennzahlen als Angriff auf die Unabhängigkeit der Richter umdefinieren.

Die besonders heftige Diskussion um Qualitätskennzahlen ist bedauerlich, weil sie eher kontraproduktiv wirken könnte. Da die Justizbehörde als Teil der Hamburger Verwaltung aufgrund der Vorentscheidung des Senats verpflichtet ist, solche Kennzahlen für den Haushaltsplan zu erstellen, kann sie dies nicht allein deshalb unterlassen, weil die Gerichte keine Bereitschaft zeigen, hieran mitzuwirken. Bei einer Verweigerung der Kooperation müßte die Justizbehörde solche Kennzahlen eigenständig erarbeiten. Dann aber würde der Weg ausgeschlossen, den der erwähnte Leitfaden ausdrücklich für die Entwicklung der Kennzahlen aufzeigt: „Kennzahlen sollten nicht von oben aufgezwungen, sondern in offener Diskussion entwickelt werden. Nur dann ist sichergestellt, daß bei der späteren Datenerhebung richtige und nicht geschönte Zahlen angegeben werden. Für die Akzeptanz von Kennzahlen ist auch wichtig, daß deutlich ist, welche Aussagen aufgrund der Analyse von Kennzahlen möglich sind, welche Zwecke mit der Erhebung verfolgt werden und welche Konsequenzen bestimmte Entwicklungen von Kennzahlen haben.“<sup>45</sup> Es soll also gerade um eine kooperative, die Interessen der

<sup>44</sup> 2. Auflage 1997 des Entwurfs.

<sup>45</sup> Leitfaden, S. 19.

Betroffenen berücksichtigende Kennzahlenentwicklung gehen, die auch die spezifischen Besonderheiten des Bereichs aufnimmt. Die Mitarbeit der Gerichte kann dabei die sensible Berücksichtigung des Unabhängigkeitsprinzips sichern helfen.

Die Entwicklung solcher Kennzahlen hätte darüber hinaus den Vorteil, die allseits kritisierten herkömmlichen Pensenschlüssel zu ersetzen und Kriterien der Belastung der Justiz entwickeln zu können, die gegebenenfalls bei neuen Belastungsschüben als argumentative Rechtfertigung zu Budgetveränderungen genutzt werden könnten. Gerade eine Justiz, die sich über quantitative und qualitative Belastungsschübe beklagt und die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen einfordern oder weitere Sparmaßnahmen abwehren möchte, müßte ein Interesse an der Entwicklung einer Meßgröße angemessener Belastung haben. Wird die Mitarbeit daran durch Protest gegen die verwandte Terminologie in Verbindung mit einem Mißverständnis des Anliegens verweigert, könnte eine Grundlage zur Verbesserung der eigenen Position ungenutzt gelassen werden.

## **E. Absicherung von wechselseitigem Vertrauen als Reformbasis**

Diese Beschreibungen von wechselseitigen Störungen in der Innovationskultur legen es nahe, nach Wegen zur Überwindung der Defizite zu suchen. Der entscheidende Punkt scheint der Abbau von Mißtrauen und der Aufbau von Vertrauen zu sein. Oben wurde schon darauf hingewiesen, daß beispielsweise die gemeinsame Erarbeitung von Veränderungsvorschlägen vertrauensbildend wirken kann - jedenfalls mehr als der von „oben“ kommende Veränderungsvorgaben. Es ist bei Organisationsreformen in praktisch allen Bereichen beobachtbar, daß eine bevorstehende Reform mit Unsicherheiten und Ängsten verbunden ist und daß das Anliegen bestenfalls als ambivalent aufgenommen wird. Unter solchen Rahmenbedingungen wechselseitiges Vertrauen aufzubauen, fällt um so schwerer, je stärker die frühere Lage durch Mißtrauen geprägt war. Angesichts der mit der bevorstehenden Reform verbundenen Unsicherheiten und Ängste, ja der Ambivalenz des Anliegens selbst und des Risikos eines Scheiterns ist es keine leichte Aufgabe, wechselseitiges Vertrauen in einer Lage aufzubauen, die seit jeher eher durch Mißtrauen geprägt ist. Dennoch gibt es auch in dem Reformprojekt bedeutsame Ansätze zum Vertrauensaufbau.

### **I. Verantwortungsklarheit**

Die Verankerung des AKV-Prinzips mit der Festschreibung möglichst klarer Verantwortungszonen dürfte es erleichtern, das durch die frühere Verantwortungsmischung und die Möglichkeit zu wechselseitiger Schuldzuschreibung

gewachsene Mißtrauen zu überwinden. Dabei dürfte es besonders wichtig sein, daß die Justizbehörde sich im Rahmen des Controlling der Detailintervention möglichst enthalten kann. Dies wiederum ist rechtlich und politisch am ehesten möglich, wenn ein funktionsfähiges System der Globalsteuerung aufgebaut wird und auf Strukturen der Gerichtsverwaltung trifft, die Selbstverwaltung mit Verantwortung gegenüber dem Ganzen koppeln und in dieses Ganze auch die Ressourcenschonung einbauen.

Eine Schwierigkeit wird darin bestehen, daß die Öffentlichkeit, insbesondere die der Medien, vermutlich weiterhin dazu neigen wird, jegliche Mängel bei der Aufgabenerfüllung in den Gerichten der Behördenleitung als politischer Spitze (Justizsenator/-in) zuzuschreiben. Sollte es dabei bleiben, dürften die verantwortlichen Politiker versucht sein, ihre Handlungskompetenz förmlich sichtbar durch Weisungen oder andere Detailinterventionen in den gerichtlichen Bereich unter Beweis zu stellen. Dies würde aber eventuell vermeidbar sein, wenn die Leitungen der jeweiligen Dienststellen - also insbesondere die Gerichtspräsidenten - bei Defiziten in der täglichen Aufgabenbewältigung von sich aus die Verantwortung übernehmen und dadurch eine politische Entlastung der Verantwortung der Behördenleitung (Justizsenator/-in) ermöglichen. Die Behördenleitung sollte allerdings politisch weiterhin Verantwortung für die Einrichtung funktionssicherer Strukturen und für die Leistungserfüllung absicherndes Controlling tragen. Auch die Sorge für die hinreichende Finanzausstattung gehört in ihren Verantwortungsbereich.

Es wäre aber auch denkbar, in Zukunft den Gerichten als „Dritter Gewalt“ ein eigenes Budgetantragsrecht gegenüber dem Parlament einzuräumen und damit den Gerichten selbst die Möglichkeit zu verschaffen, ungefiltert durch eine politisch geleitete Instanz um eine hinreichende Finanzausstattung zu werben.

## **II. Transparenz**

Vertrauen setzt einen entsprechenden Informationszugang voraus, und zwar in beiden Richtungen. Die Justizbehörde muß Rechenschaft über die Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Dienststellen geben, die strukturierenden Vorgaben klar und nachvollziehbar benennen und Erwartungssicherheit im Hinblick auf mögliche Detailinterventionen im Vollzug des operativen Controlling schaffen. Sie kann und sollte ein Vorbild bei der Bereitschaft sein, durch Transparenz Vertrauen zu ermöglichen. Umgekehrt werden die Gerichte im Zuge des das Controlling ermöglichenden Berichtswesens möglichst aussagefähige Informationen an die Justizbehörde geben müssen. Der gegenwärtige Zustand, daß die Gerichte intern erheblich mehr Informationen, z. B. über die Belastung der verschiedenen Untereinheiten (etwa der Dezernate), haben als die Justizbehörde, widerspricht dem Transparenzprinzip. Je besser es gelingt, die Belastung und die Leistungsgrenzen in nachvollziehbarer Weise

darzustellen, desto unberechtigter ist der Einwand der Übertreibung oder selektiven Informationssteuerung. Lassen sich die Angaben der Gerichte über ihre Belastung und die Belastungsgrenzen anhand nachvollziehbarer Daten, die nicht nur Ausschnitte, sondern Gesamtzusammenhänge widerspiegeln, belegen, ist es auch erheblich leichter, gemeinsam mit der Leitung der Justizbehörde auf entlastende Maßnahmen zu drängen. Insofern kommt der Entwicklung aussagekräftiger Kennzahlen (siehe oben D IV 3) eine besondere Bedeutung bei.

### III. Kooperativer Belastungsausgleich

Transparenz ist aber nicht nur mit der Blickrichtung auf externe Instanzen wichtig, sondern auch zur besseren Bewertung der Belastungen der einzelnen Einheiten. Durch den Abbau der dominanten Stellung der Justizbehörde werden die Gerichte sich verstärkt bemühen müssen, bei unterschiedlichen Belastungen verschiedener Dienststellen einen Belastungsausgleich unter sich zu organisieren. Dies wird ohne wechselseitiges Vertrauen nicht gelingen. Auch früher hat es erfolgreiche Kooperation zwischen den Dienststellen gegeben. Sie hat allerdings häufig am ehesten funktioniert, soweit eine Identität der Interessen gegenüber der Justizbehörde eine Einigung erleichterte. Hier bahnt sich jetzt eine neue Kooperationskultur an: Die Gerichte sind zunehmend gewillt, ihre Angelegenheiten in eigene Regie zu nehmen und Mechanismen wechselseitigen Interessenausgleichs zu entwickeln. Der Übergang zur Budgetverantwortung schafft weitere Anstöße zur besseren Kooperation untereinander. Beispielsweise wird es möglich sein, bei Belastungsschüben oder punktuellen Notsituationen etwa durch Quasi-Kredite bei anderen Dienststellen für eine Überbrückung zu sorgen.<sup>46</sup>

Eine solche wechselseitige Aushilfe durch „Kreditierung“ wird allerdings nicht ausreichen, wenn es um strukturelle Belastungsveränderungen geht und etwa eine besonders stark belastete Einheit dauerhaft Unterstützung von anderen erwartet. Angesichts der aber sonst „drohenden“ Intervention durch die für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems verantwortliche Justizbehörde könnte es gleichwohl Anreize geben, zunächst einen Belastungsausgleich in eigener Regie herzustellen. Wenn dies mißlingt, ist allerdings zwangsläufig wieder die Zentrale gefordert.

Für eine funktionierende Kooperation dürfte es förderlich sein, vertrauensbildende Verfahren des Belastungsausgleichs einzurichten. Beispielsweise setzt ein auf argumentative Darstellung von Belastungsunterschieden aufbauender Belastungsausgleich in einem auf Dezentralisierung ausgerichteten System voraus, daß jeweils zunächst versucht wird, eine Problembewältigung auf der jeweils geringsten Stufe zu erreichen. Dafür könnte sich die Überprüfung von

---

<sup>46</sup> Dabei wird die kreditgebende Dienststelle möglicherweise von der kreditnehmenden einen Vorteil als Gegenleistung verlangen. Dies ist nicht per se unzulässig.



Belastungsausgleichsbedarfen in vier Stufen empfehlen, deren Nutzung jeweils auf Transparenz angewiesen ist.

- (1) Die Ausgangsfrage muß lauten, ob die um Unterstützung nachsuchende Einheit sich selber helfen kann. Gibt es evtl. doch noch unausgeschöpfte Effizienzreserven?
- (2) Läßt sich das Problem auf dieser Stufe nicht lösen, so wird zu fragen sein, ob die Dienststelle, um deren Einheit es geht, in ihrem Rahmen Möglichkeiten zur Unterstützung sieht. Möglicherweise gibt es andere Einheiten mit relativ geringerer Belastung oder gar mit gerade erfolgten Entlastungen, so daß Umschichtungen innerhalb der Dienststelle angezeigt sind.
- (3) Reicht auch dies nicht zur Problembewältigung, so kann um einen Belastungsausgleich zwischen den verschiedenen Dienststellen nachgesucht werden. Ist beispielsweise durch eine Änderung des Prozeßrechts ein Gericht entlastet und ein anderes stärker belastet - dies war Anfang der neunziger Jahre z. B. im Verhältnis zwischen Amtsgericht und Landgericht der Fall -, dann kommt eine Umschichtung von Mitteln (Budgetsummen und Stellen) in Betracht. Diese kann im wechselseitigen Einvernehmen organisiert und gegebenenfalls durch koordinative Unterstützung der Justizbehörde ermöglicht werden. Läßt sich ein Konsens nicht erzielen, wird die Justizbehörde im Rahmen ihrer Aufgabe der Gesamtsteuerung gegebenenfalls auch autoritativ entscheiden müssen.
- (4) Sind Hilfsmöglichkeiten auf den vorangegangenen drei Stufen ausgeschlossen, ist es legitim, andere Ressorts zu belasten, d. h. etwa eine Budgetaufstockung aus dem Gesamthaushalt zu verlangen. Aber auch dafür muß die Argumentation gut aufbereitet sein; dies setzt Zugänglichkeit und Verlässlichkeit der zur Darstellung der Belastungssituation verwandten Daten voraus.

#### **IV. Erwartungssicherheit (Beispiel: Leistungsvereinbarungen)**

Wechselseitiges Vertrauen ist auf wechselseitige Erwartungssicherheit angewiesen. Die in der Anfangsphase der Reform besonders starken Unsicherheiten - erinnert sei nur an die bei der Einführung der Budgetierung entstandenen Ungewißheiten (siehe oben C. I.) - sind eine Hypothek des Innovationsprozesses. Allerdings sind sie auch nichts Ungewöhnliches. Umstellungen sind meist mit Unsicherheiten, anfänglichen Fehlern, Korrekturnotwendigkeiten u. ä. belastet. Erwartungssicherheit kann sich insoweit nur darauf beziehen, durch angemessene Evaluation und die Bereitschaft zur zügigen Korrektur Abhilfe erhalten zu können.

Die Erwartungssicherheit ist auch beim Umgang mit dem Budget und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Dienststellen wichtig. Dem dienen die im Rahmen der Budgetierung angestrebten sog. Leistungsvereinbarungen. Das entsprechende „Kontrakt-

management“<sup>47</sup> zielt im Bereich der Justiz nicht auf Verträge im Rechtssinne, sondern auf wechselseitig konsentiertere Geschäftsgrundlagen für die gemeinsame Aufgabenerfüllung.<sup>48</sup> Als Geschäftsgrundlage festgehalten wird nicht nur das Versprechen zur Bereitstellung von Mitteln, sondern auch die in der Leistungsvereinbarung niedergelegte Verantwortung für die Erfüllung der Aufgaben in dem durch die Mittelzuweisung vorgesehenen Rahmen. Die verwaltungstechnische Verantwortung lag zuvor letztlich bei der Justizbehörde, die politische praktisch bei der Behördenleitung. Der mit der Dezentralisierung verbundenen Neuzuteilung von Verantwortung entspricht es, daß nunmehr die dezentrale Einheit die primäre Verantwortung dafür trägt, daß die Aufgaben mit den verfügbaren Mitteln angemessen erfüllt werden. Ändern sich aber die Ausgangsbedingungen, dann muß die politische Spitze für Anpassungen sorgen.

Selbstverständlich darf der Inhalt spruchrichterlicher Tätigkeit nicht Gegenstand von Leistungsvereinbarungen sein. Wohl aber kann in ihnen festgehalten werden, welche näher zu bestimmenden und quantitativ als Gesamtgrößen anzugebenden „Produkte“ mit dem der Dienststelle zugewiesenen Budget abgegolten sein sollen, so daß Abweichungen sich in Budgetminderungen oder Budgeterhöhungen auswirken können. Wiederum wird es wichtig sein, die Meßkriterien der in Aussicht gestellten Leistungen nicht nur genau, sondern auch in verfassungsgemäßer Weise festzulegen. Dies zeigt erneut die Wichtigkeit von justizspezifischen Kennzahlen (siehe oben D. IV. 3).

## **V. Respektieren wechselseitiger Fehleranfälligkeit**

Auch in den besten Organisationen wird es Fehler geben - nicht nur weil Menschen Fehler machen können, sondern weil fehlerfreie Organisationen angesichts ihrer meist hohen Komplexität und vieler praktisch unvermeidbarer Strukturbrüche nicht zuverlässig konzipierbar sind. Selbstverständlich müssen Reorganisationen in der Gerichtsverwaltung auf möglichste Fehlerresistenz ausgelegt werden. Es muß aber auch Mechanismen der Fehlerbereinigung geben, die es erübrigen, allein wegen einzelner Fehler vorhandene Konsense in Frage zu stellen oder Kooperationen beenden zu wollen.

Dabei gehört es zu der Gesamtsteuerungsaufgabe der Justizbehörde, im Rahmen des Berichtswesens systematisch nach Fehlern zu suchen, sie aufzudecken, Anregungen zur Fehlerbeseitigung zu äußern oder notfalls auch selbst fehlerkorrigierend tätig zu werden. Ein unverkrampfter Umgang mit Fehlern wird allerdings nur gelingen, wenn die Justizbehörde sich möglichst zurückhält und den Vorrang eigenständiger

---

<sup>47</sup> Dazu siehe *W. Hoffmann-Riem* (Fn. 25), 386 ff.; *J.-P. Schneider*, Das Neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht, in: E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource*, 1997, 103, 128 ff.

<sup>48</sup> In diesem abgeschwächten Sinne ist 1997 eine Leistungsvereinbarung zwischen der Justizbehörde und dem Verwaltungsgericht Hamburg formuliert worden.

Fehlererhebung und -bereinigung durch die Dienststelle respektiert, und zwar auch in Anerkennung einer Einschätzungsprärogative über die Fehlerhaftigkeit und den Weg zur Fehlerbereinigung.

Auch der Justizbehörde unterlaufen Fehler. Es trägt zur Fehlerbereinigung bei, wenn dies bei den anderen Dienststellen nicht dramatisiert wird, sondern möglichst zu einem gemeinschaftlichen Bemühen der Fehlerbereinigung führt. In umgekehrter Richtung gilt dies ebenfalls.

## **VI. Vorbildfunktion der jeweiligen Leitung**

Ein Reformprojekt wird nur dann gelingen, wenn die jeweilige Leitung der Organisationseinheiten sich mit ihm identifiziert und damit ein Vorbild der Reformakzeptanz gibt. Eine Organisationsleitung, die sich von dem Reformprojekt distanziert, kann nicht auf eine konstruktive Unterstützung durch die anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rechnen. Dabei genügen nicht rhetorische Bekundungen des Reformwillens. Was zählt, ist die praktizierte Reformbereitschaft im Grundsätzlichen wie im Detail.

Nur wenn der Reformwille der Leitung der jeweiligen Dienststelle besteht, wird es auch der Leitung der Justizbehörde möglich sein, Vertrauen in den Reformprozeß zu investieren und eigene Interventionen zur Durchsetzung der Reform möglichst zurückzustellen.

Die Vorbildfunktion darf sich nicht auf die Spitze der Dienststelle begrenzen, sondern sollte auch bei den jeweiligen Untereinheiten beobachtbar werden.

## **F. Reform-Lernen**

Das Reformprojekt „Justiz 2000“ ist als lernender Prozeß eingerichtet worden. Laufende Überprüfung und Bereitschaft zur Korrektur sind wesentliche Elemente. Der Prozeß zielt auf die Entwicklung von und den Umgang mit neuen Strukturen der Gerichtsverwaltung. Er verlangt die Bereitschaft zur Infragestellung von Routinen und bisherigen „Weltbildern“ über das Funktionieren einer Organisation, gegebenenfalls auch von gewachsenen Bequemlichkeiten. Vor allem aber setzt ein erfolgreicher Reformprozeß den angemessenen Umgang mit Ängsten voraus, wie sie bei jeder Organisationsreform entstehen.

Lernen gelingt am besten, wenn Veränderungen sich in positiven Ergebnissen niederschlagen. Insofern ist besonders wichtig, daß Reformertolge, auch kleine, schnell kommen und sichtbar werden. Es kann die Reformbereitschaft auch stützen, wenn Anreize zur Reform, selbst in Form der Belohnung erfolgreicher Reformschritte, gesetzt

werden. So widerspricht es einem Innovationsprozeß nicht, reformbereite Einheiten bei der Ressourcenzuteilung bevorzugt zu behandeln, etwa durch vorrangige Ausstattung mit Faxgeräten oder modernen Kopierern. Dies setzt nicht nur positive Signale, sondern erleichtert auch die Fortsetzung des Reformprozesses in den reformbereiten Einheiten, so daß davon auch Reformimpulse für andere Einheiten ausgehen können.

Das erfolgreiche Reform-Lernen hängt sicherlich auch davon ab, ob die unter E. beschriebenen Vorkehrungen zum Aufbau wechselseitigen Vertrauens gelingen. So hat beispielsweise der bei der Justizbehörde eingerichtete Koordinierungsstab vorgeschlagen, daß in dem Reformprozeß drei Spielregeln gelten:

1. Bevor wir jemandem eine bestimmte Absicht unterstellen, mit der wir nicht einverstanden sind, versichern wir uns noch einmal rück.
2. Wir sprechen Probleme offen an, denken aber an Lösungen.
3. Wir können unterschiedliche Rollen haben, arbeiten aber an einem gemeinsamen Ziel.

In diesen Regeln werden einzelne der oben bezeichneten Qualitäten aufgegriffen. Neben der geforderten Transparenz auch bei der Darstellung von Problemen und der Aufforderung zum konstruktiven Mitwirken ist die Anerkennung des Umstandes wichtig, daß es unterschiedliche Rollen und Interessen gibt und geben darf, obwohl das Ziel der Funktionssicherung der Justiz ein gemeinsames ist.

Gemeinsame Interessen der verschiedenen Dienststellen und der Justizbehörde lassen sich auf verschiedenen Ebenen feststellen. Dazu gehört selbstverständlich die Bindung an Gesetz und Recht. Diese Bindung beläßt aber z. T. Spielräume nicht nur im Verfahren, sondern z. T. auch im Ergebnis, die ihrerseits nach Sinn und Zweck der Regelungen auszufüllen sind. In der Gestaltung der Entscheidungsabläufe ist jenseits der Grenzen der Bindung insbesondere eine Berücksichtigung von Effizienzüberlegungen zulässig. Es muß aber noch im einzelnen gelernt („erfahren“) werden, daß das Bemühen um möglichst weitgehende Ressourcenschonung und ein damit verbundenes Kostenbewußtsein selbst im richterlichen Bereich der Gesetzesbindung nicht widerspricht und nicht notwendig eine unzulässige Ökonomisierung richterlichen Handelns bedeutet.

Wenn die Nutzung der in der Justizverwaltung noch verfügbaren Rationalisierungs- und Modernisierungspotentiale zur Sicherung der Funktionsfähigkeit nicht reicht, dann ist es legitim, weitere Unterstützung durch den Haushaltsgesetzgeber zu erwarten. Die Reform hilft soweit „zu lernen“, welches legitime Argumente zur Durchsetzung einer grundsätzlich veränderten Verteilung der Haushaltsmittel sind.

Der Verfassungsauftrag zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Justiz läßt dem Gesetzgeber allerdings Gestaltungsspielräume. Insofern liegt es im Interesse der Justiz, dem Gesetzgeber gegenüber zu verdeutlichen, welche „rechtsstaatlichen Kosten“ mit einer zu geringen Budgetausstattung und den dadurch unvermeidlichen Abstrichen an einer optimalen Funktionsfähigkeit verbunden sind. Soweit nicht die Grenzen der Funktionsunfähigkeit erreicht sind, handelt es sich bei dem Hinweis auf Abstriche an der optimalen Funktionsfähigkeit um eine rechtspolitische Argumentation. Die Justiz ist legitimiert, ihr Interesse an der optimalen Funktionsfähigkeit auch politisch zu vertreten. Dabei ist es hilfreich, wenn ihre einzelnen Dienststellen - also insbesondere die Gerichte und die Justizbehörde - an einem Strang ziehen. Politische Kooperation bei der Interessendurchsetzung nach außen entspricht daher rechtspolitischer Klugheit - ebenso wie die Kooperation im Binnenbereich bei dem Versuch der Optimierung der Organisationsabläufe und der Nutzung von Effizienzmöglichkeiten. Aber auch diese Art der Kooperation muß erlernt werden.

## **G. Ausblick**

Das Bemühen um die Verwirklichung des Projekts „Justiz 2000“ dient dem Ziel der Sicherung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit der gesamten Justiz. Durch das Projekt ist ein konzeptioneller Rahmen für die Reform vorgegeben, dessen Ausfüllung allerdings noch weiterer Konkretisierung und Gestaltung bedarf. Die strategisch besonders wichtigen Reformelemente der Budgetierung und Dezentralisierung stellen die Weichen für eine Reform des angestrebten Typs. Daß diese Weichen gestellt werden, entspricht einer mit der Verwaltungsmodernisierung verbundenen, auch in anderen Bereichen genutzten Entwicklungslogik. Solange an einem Modernisierungskonzept dieses Typs festgehalten wird, ist die Richtung des „Reformzuges“ grundsätzlich unumkehrbar. Natürlich besteht immer noch das Risiko, daß dieser „Reformzug“ auf Nebengeleise umgeleitet wird oder daß das Tempo reduziert wird. Es besteht in Hamburg aber eine gute Chance, daß er auf dem Hauptgleis bleibt und daß das Tempo für alle Beteiligten zuträglich ist.

Der Reformprozeß „Justiz 2000“ ist sehr voraussetzungsvoll und daher beschwerlich. Der Erfolg - die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Justiz auch unter Sparbedingungen - stellt sich nicht von selbst her, sondern bedarf der Anstrengung aller Beteiligten. Insofern ist der Erfolg auch nicht sicher. Gegenwärtig aber gibt es keine Alternative zu einer Reform dieses Typs.