

German Working Papers in Law and Economics

Volume 2004

Paper 25

Erfolgsmessung in Gerichten

Martin Schneider
Universität Trier

Copyright ©2004 by the authors.
<http://www.bepress.com/gwp>

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher, [bepress.com](http://www.bepress.com).

Erfolgsmessung in Gerichten

Abstract

In der Debatte um Reform und Modernisierung der Justiz geht es heute nicht mehr um das Ob, sondern nur um das Wie“. Alle Bundesländer haben damit begonnen, betriebswirtschaftliche Instrumente, die in Privatunternehmen üblich sind, auch in der Justiz zu erproben. Ebenso zentral wie kontrovers ist dabei die Erfolgs- oder Leistungsmessung von Gerichten. Noch gibt es keine einheitliche Methodik, es liegen aber vereinzelte Ansätze vor. Beim Benchmarking“ der Sozialgerichte in Nordrhein-Westfalen etwa wird die Auftrags Erfüllung der Gerichte anhand von Kennzahlen miteinander verglichen, um Gerichte zum Aufgreifen so genannter bester Praktiken zu bewegen. Im so genannten Neuen Steuerungsmodell, das für die Gerichtsbarkeiten in Baden-Württemberg gerade umgesetzt wird, richten sich die zugewiesenen Haushaltsmittel nach dem zu erbringenden Output der Gerichte. Unabdingbare Voraussetzung für das Neue Steuerungsmodell ist die Leistungsmessung, denn es müssen die verschiedenen Leistungen der Gerichte, ihre Produkte“, benannt und es muss dann der Aufwand, der zur Erstellung jeder einzelnen Leistung notwendig ist, quantifiziert werden. Der gemeinsame Nenner aller Ansätze ist der Steuerungszweck: Auf die Erfolgsmessung folgt zum Beispiel eine Haushaltszuweisung, die Suche nach effizienten Abläufen oder auch nur der Hinweis eines Gerichtspräsidenten, dass die Erledigungszahlen im Vergleich zu anderen Gerichten verbessert werden könnten. Im Kern der Modernisierungsansätze steht damit die Steuerung durch Erfolgsmessung. Diese Art der Justizmodernisierung stößt auf heftigen Widerspruch der Richter und auf gehörige Skepsis seitens der Rechtswissenschaft. Dies liegt zum einen daran, dass eine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit befürchtet wird; zum anderen daran, dass viele Juristen Betriebswirtschaftslehre“ und Ökonomisierung“ offenbar mit Kostenreduktion“ gleich setzen. Dieses Vorurteil mag auch erklären, warum ökonomische Stimmen in der Debatte um die Erfolgsmessung nicht zu Wort kommen. Die einschlägigen akademischen Teildisziplinen, die ökonomische Analyse des Rechts und die Performancemessung“ (Performance Measurement), spielen in der wissenschaftlichen Debatte um die Erfolgsmessung von Gerichten bislang kaum eine Rolle. Im vorliegenden Beitrag werde ich eine ökonomisch fundierte (aber hoffentlich nicht vormoderne) Methodik der Erfolgsmessung von Gerichten herleiten (Abschnitt C) und am Beispiel anwenden (Abschnitt D), um abschliesinnvolle Verwendungen der Erfolgsmessung anzurei(Abschnitt E). Eingangs jedoch soll die Kritik an einer Steuerung der Justiz durch Erfolgsmessung aus ökonomischer Sicht bewertet werden (Abschnitt B).

Erfolgsmessung in Gerichten

von

*Martin Schneider*¹

Beitrag zum IX. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des
Rechts, 24.-27. März 2004

Überarbeitete Version, Trier, Mai 2004

Kontakt:

PD Dr. Martin Schneider

IAAEG

Universität Trier

D-54286 Trier

Tel. 0651/201-4746

E-Mail: schneider@iaaeg.de

<http://www.iaaeg.de>

¹ Für wertvolle Anregungen danke ich Gregor Thüsing, Peter Weise und den übrigen Teilnehmern des IX. Travemünder Symposiums.

„Die Justiz betriebswirtschaftlich zu betrachten, ist ein Rückfall in die Vormoderne.“ (Gerd Roellecke)²

A. Einleitung

In der Debatte um Reform und Modernisierung der Justiz geht es heute „nicht mehr um das Ob, sondern nur um das Wie“.³ Alle Bundesländer haben damit begonnen, betriebswirtschaftliche Instrumente, die in Privatunternehmen üblich sind, auch in der Justiz zu erproben.⁴ Ebenso zentral wie kontrovers ist dabei die Erfolgs- oder Leistungsmessung von Gerichten. Noch gibt es keine einheitliche Methodik, es liegen aber vereinzelt Ansätze vor. Beim „Benchmarking“ der Sozialgerichte in Nordrhein-Westfalen etwa wird die Auftragserfüllung der Gerichte anhand von Kennzahlen miteinander verglichen, um Gerichte zum Aufgreifen so genannter bester Praktiken zu bewegen.⁵ Im so genannten Neuen Steuerungsmodell, das für die Gerichtsbarkeiten in Baden-Württemberg gerade umgesetzt wird, richten sich die zugewiesenen Haushaltsmittel nach dem zu erbringenden Output der Gerichte.⁶ Unabdingbare Voraussetzung für das Neue Steuerungsmodell ist die Leistungsmessung, denn es müssen die verschiedenen Leistungen der Gerichte, ihre „Produkte“, benannt und es muss dann der Aufwand, der zur Erstellung jeder einzelnen Leistung notwendig ist, quantifiziert werden.

² Roellecke, G., Der Lebensbedarf der Justiz und seine Bemessung, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 126.

³ Hoffmann-Riem, W., Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 28.

⁴ Vgl. Röhl, K. F., Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 220 und Voßkuhle, A., Das „Produkt“ der Justiz, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 35f.

⁵ Vgl. Brand, J., Reformvorhaben Benchmarking, unveröffentl. Manuskript, 2001 (www.lsg.nrw.de/aktuelles/benchmarking/bm200103.pdf, gesehen am 04.4.2003) und Brand, J., Benchmarking in der nordrhein-westfälischen Sozialgerichtsbarkeit. Ein Erfahrungsbericht, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 99-122.

⁶ Vgl. Eifert, M., Das Neue Steuerungsmodell – Modell für die Modernisierung der Justizverwaltung?, in: Verwaltung 30 (1997), S. 75-96 und Francken, J., Das Neue Steuerungsmodell und die Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 20 (2003), S. 457-463.

Der gemeinsame Nenner aller Ansätze ist der Steuerungszweck: Auf die Erfolgsmessung folgt zum Beispiel eine Haushaltszuweisung, die Suche nach effizienten Abläufen oder auch nur der Hinweis eines Gerichtspräsidenten, dass die Erledigungszahlen im Vergleich zu anderen Gerichten verbessert werden könnten. Im Kern der Modernisierungsansätze steht damit die *Steuerung durch Erfolgsmessung*.

Diese Art der Justizmodernisierung stößt auf heftigen Widerspruch der Richter und auf gehörige Skepsis seitens der Rechtswissenschaft. Dies liegt zum einen daran, dass eine Gefahr für die richterliche Unabhängigkeit befürchtet wird; zum anderen daran, dass viele Juristen „Betriebswirtschaftslehre“ und „Ökonomisierung“ offenbar mit „Kostenreduktion“ gleich setzen. Dieses Vorurteil mag auch erklären, warum ökonomische Stimmen in der Debatte um die Erfolgsmessung nicht zu Wort kommen. Die einschlägigen akademischen Teildisziplinen, die ökonomische Analyse des Rechts und die „Performancemessung“ (Performance Measurement), spielen in der wissenschaftlichen Debatte um die Erfolgsmessung von Gerichten bislang kaum eine Rolle.⁷

Im vorliegenden Beitrag werde ich eine ökonomisch fundierte (aber hoffentlich nicht vormoderne) Methodik der Erfolgsmessung von Gerichten herleiten (Abschnitt C) und am Beispiel anwenden (Abschnitt D), um abschließend sinnvolle Verwendungen der Erfolgsmessung anzureißen (Abschnitt E). Eingangs jedoch soll die Kritik an einer Steuerung der Justiz durch Erfolgsmessung aus ökonomischer Sicht bewertet werden (Abschnitt B).

B. Gerichte als kennzahlenfreier Raum? Rechtmäßigkeit der Steuerung und Messbarkeit des Gerichtserfolgs

I. Richterliche Fundamentalkritik: An der Realität vorbei

1. Rechtmäßigkeit der Steuerung

Die Erfolgsmessung, wie sie in den Modernisierungsansätzen vorgeschlagen wird, will die Leistung von Gerichten oder Kammern im Hinblick auf den Modus

⁷ Vgl. allenfalls *Schäfer, H-B.*, Kein Geld für die Justiz – Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, in: Deutsche Richterzeitung 73 (1995), S. 461-470, der die Leistungen der Justiz aus ökonomischer Sicht charakterisiert, *Junga, C.*, Entwicklung einer Controlling-Konzeption für Staatsanwaltschaften, 2000 sowie meine eigenen Vorarbeiten: *Schneider, M.*, Operatives Controlling professioneller Dienstleistungen: Der Ansatz der Verhaltensproduktionsfunktion am Beispiel der Landesarbeitsgerichte, Habilitationsschrift 2003 und *Schneider, M.*, Data-Envelopment-Analyse von Landesarbeitsgerichten. Betriebswirtschaftlicher Leistungsvergleich im kennzahlenfreien Raum, in: Die Betriebswirtschaft 64 (2004), S. 28-38.

der Leistungserfüllung erfassen.⁸ Es interessieren typischerweise Kennzahlen wie die Dauer oder die Zahl der erledigten Verfahren und die Qualität der richterlichen Entscheidungen, nicht aber der Ausgang eines bestimmten Falls oder der Inhalt einer Einzelentscheidung.

Die Rechtmäßigkeit einer solchen Steuerung durch Erfolgsmessung ist umstritten. „Justiz verträgt keine Außensteuerung“⁹ – diese Aussage fasst die Fundamentalkritik zahlreicher Richter an der Erfolgssteuerung zusammen. Nach einer viel beachteten Ansicht kollidiert die Erfolgssteuerung mit wesentlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben: der Gewaltenteilung nach Artikel 20, Absatz 2 Grundgesetz, der Justizgewährungspflicht nach Artikel 19, Absatz 4 Grundgesetz und vor allem der richterlichen Unabhängigkeit nach Artikel 97 Grundgesetz.¹⁰ Dem wird entgegengehalten, die richterliche Unabhängigkeit sei kein „Freibrief“¹¹, „kein Grundrecht, erst recht kein subjektives Privileg“,¹² das die Richter bei jeder Gelegenheit „wie eine Monstranz“ vor sich hertragen sollten.¹³ Sie sei vielmehr zu verstehen als relatives, mit anderen Rechtsgütern abzuwägendes „funktionales Privileg“, das die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege sicherstellen soll.¹⁴

Ob und inwieweit die Steuerung durch Erfolgsmessung zulässig ist, muss aus rechtswissenschaftlicher Perspektive offenbar noch geklärt werden.¹⁵ Als Öko-

⁸ Vgl. etwa *Schütz, C./ Schulze-Fielitz, H.*, Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit. Eine einleitende Problemskizze, in: *Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C.* (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 20.

⁹ *Mackenroth, G.*, Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 309.

¹⁰ So im Ergebnis insbesondere *Bertram, M. et al.*, *Das Neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeit und Grenzen*. Abschlußbericht der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröffentl. Manuskript, 1998.

¹¹ *Berlit, U.*, Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, in: *Kritische Justiz* 32 (1999), S. 60.

¹² *Hoffmann-Riem, W.*, Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 19; vgl. ausführlich auch *Schneider, E.*, Plaudereien zur richterlichen Unabhängigkeit, in: *Anwaltsblatt* 40 (1990), S. 113-117 und *Papier, H.-J.*, Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 43 (1990), S. 8-14.

¹³ *Voss, R.*, Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung, in: *Deutsche Richterzeitung* 76 (1998), S. 381.

¹⁴ Vgl. *Hoffmann-Riem, W.*, Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 19.

¹⁵ Vgl. hierzu insbesondere *Berlit, U.*, Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: *Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C.* (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 135-177 und *Reinhardt, M.*, Richterliche Unabhängigkeit im

nom gehe ich angesichts dieser strittigen Rechtslage pragmatisch vor und betrachtete die tatsächlichen Zustände in der Justiz.

Faktisch sind die formell unabhängigen Richter – schon heute – den verschiedensten Zwängen ausgesetzt. So unterliegen sie nach § 26 Deutsches Richtergesetz der Dienstaufsicht und in diesem Zusammenhang auch der dienstlichen Beurteilung. Diese steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit und gibt immer wieder Anlass zu Konflikten vor den Dienstgerichten. Feststellungen, die von den Dienstgerichten als zulässig in der Beurteilung gewertet wurden, sind etwa: der Vorwurf der „oft lückenhaften Sachaufklärung und von Versäumnissen in der Vorbereitung der Streitfälle und im Aktenstudium“ oder „die Entscheidungen des Richters würden in manchen Fällen durch eine eingehendere Würdigung des Parteivorbringens an Überzeugungskraft gewinnen“.¹⁶ Als zulässig gilt es auch, die Erledigungszahlen des Richters mit jenen anderer Richter zu vergleichen und festzustellen, dass das Arbeitspensum des Richters nicht zu befriedigen vermag; oder auch die Bemerkung, der Richter habe es unterlassen, „bereits seit langem anhängige Verfahren mit der gebotenen Beschleunigung zum Abschluss zu bringen“.¹⁷

Da Richter sich in ihrer Rechtsprechung auch von Karriereerwägungen leiten lassen,¹⁸ bieten dienstliche Beurteilungen ein Einfallstor für eine Steuerung der Gerichte von außen. Richter dürften zum Beispiel Verfahrensrückstände und überlange Verfahrensdauern vermeiden, damit sie nicht durch eine schlechte Beurteilung aus dem Rennen um knappe Beförderungspositionen herausfallen. Daher gehen von dienstlichen Beurteilungen steuernde Effekte aus. Diese Steuerung beruht zudem schon heute auf einer detaillierten Erfolgsmessung und –evaluation in den Gerichten. Die wesentlichen Quellen der dienstlichen Beurteilung sind Gespräche, schriftliche Entscheidungen des Richters, Verfahrensakten, statistische Erhebungen sowie Eindrücke des Dienstvorgesetzten bei einem Besuch der Verhandlung.¹⁹ Insgesamt greift die Steuerung, die mit dienstlichen Beurteilun-

„ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 179-185.

¹⁶ Zitiert nach Schaffer, W., Die dienstliche Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten, in: Deutsche Richterzeitung 68 (1992), S. 295.

¹⁷ Schaffer, W., Die dienstliche Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten, in: Deutsche Richterzeitung 68 (1992), S. 295

¹⁸ Vgl. für anekdotische empirische Evidenz etwa Stecker, C., Der Mythos von der dienstlichen Beurteilung. Anmerkungen über den Umgang mit Dienstzeugnissen, in: Betrifft Justiz (1990), S. 233-235; Häuser, H., Parteien, Politik und Patronage, in: Betrifft Justiz (1997), S. 111; Hassemer, W., Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: Deutsche Richterzeitung 76 (1998), S. 395 f. und Lamprecht, R., Vom Mythos der Unabhängigkeit. Über das Dasein und Sosein der deutschen Richter, 1996, S. 207 ff.

¹⁹ Vgl. Schaffer, W., Die dienstliche Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten, in: Deutsche Richterzeitung 68 (1992), S. 294.

gen verbunden ist, weiter in die richterliche Unabhängigkeit ein, als es die vorgeschlagene Erfolgsmessung auf Gerichts- oder Kammerebene täte.

Gegen den Ansatz, Haushaltszuweisungen von einer Leistungsmessung abhängig zu machen, wird eingewandt, die Justiz dürfe nicht von der Verfügbarkeit von Geld abhängen.²⁰ Dieser Kritikpunkt spiegelt nicht nur das verbreitete Missverständnis wider, Ökonomisierung bestehe notwendig in Kostenreduktion;²¹ er verkennt vor allem die unausweichliche Notwendigkeit, den Zugang zum Recht – wie zu allen anderen Gütern – zu beschränken: Streitwertgrenzen, Gerichtsgebühren, aber auch die Überlastung der Gerichte mit entsprechend langen Verfahrensdauern sind Mechanismen, mit denen zurzeit die – grundsätzlich notwendige – Rationierung des Rechtsschutzes erfolgt.

Insgesamt ist festzuhalten: Eine Steuerung durch Erfolgsmessung würde nicht Abhängigkeiten der Rechtsprechung erst herstellen, sondern bestehende Zwänge lediglich modifizieren. Die Fundamentalkritik an der Erfolgssteuerung verfolgt aus ökonomischer Sicht daher einen „Nirwana-Ansatz“:²² Sie vergleicht die vorgesehene Steuerung mit dem Ideal der strikten Trennung der Rechtsprechung von der Exekutive, der vollkommenen richterlichen Unabhängigkeit und der absoluten Justizgewährung. Der adäquate Vergleich müsste jedoch die unvollkommenen Vorschläge zur Erfolgssteuerung messen am Status quo. Im Detail muss daher geprüft werden, ob eine moderne Erfolgssteuerung die Situation verbessert oder verschlechtert. Dies hängt entscheidend davon ab, ob die gerichtliche Leistung adäquat gemessen werden kann.

2. Messbarkeit der Gerichtsleistung

Die Kritiker argumentieren, die Leistung von Gerichten lasse sich nicht in Kennzahlen abbilden,²³ denn: „Richterliche Überzeugungsbildung ... ist ein innerer

²⁰ Vgl. *Bertram, M. et al.*, Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 94-96.

²¹ Vgl. etwa *Hassemer, W.*, Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: *Deutsche Richterzeitung* 76 (1998), S. 398ff. und *Häuser, H.*, Bericht über neue Steuerungsmodelle, in: *Betrifft Justiz* (2000), S. 257 und, das Missverständnis klärend, *Schäfer, H.-B.*, Kein Geld für die Justiz – Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, in: *Deutsche Richterzeitung* 73 (1995), S. 461-470.

²² Vgl. *Demsetz, H.*, Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: *Journal of Law and Economics* 12 (1969), S. 1-22 .

²³ Vgl. *Bertram, M. et al.*, Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 45-50.

Prozess, der sich jedweder Messung entzieht.“²⁴ Zwei konkrete Einwände werden gegen den Versuch zur Erfolgsmessung vorgebracht.

Erstens erfordert es die Komplexität der Rechtsprechung nach verbreiteter Ansicht, dass eine ganze Reihe von Eigenschaften der Dienstleistung zu berücksichtigen ist, damit der Erfolg der Gerichte abgebildet werden kann; genannt werden hier die materielle Richtigkeit einer Entscheidung, die richtige und von den Beteiligten als fair empfundene Verfahrensführung, die verständliche Formulierung der Entscheidung sowie die Rechtzeitigkeit der Verfahrenserledigung.²⁵ Diese Dimensionen lassen sich den Kritikern zufolge allenfalls am Einzelfall erkennen, nicht aber in zufriedenstellende Messgrößen überführen – Operationalisierungsversuche bleiben „Stückwerk“.²⁶ Letztlich gelte: „*Qualität ... ist nicht quantifizierbar oder in anderer Weise in Kenngrößen auszudrücken*“.²⁷

Zweitens, führen die Kritiker an, dient Rechtsprechung gesamtgesellschaftlichen Wirkungen, die über den jeweils zu verhandelnden Einzelfall hinausweisen: der materiellen Gerechtigkeit, dem Rechtsfrieden und der Rechtssicherheit.²⁸ Ganz offensichtlich aber seien diese Rechtsgüter „nicht messbar, nicht abbildbar in Kennzahlen“.²⁹ Aus Sicht der Kritiker muss dies aber jede Hoffnung auf eine sinnvolle Messung der Gerichtsleistung zunichte machen, da die genannten Rechtsgüter ja die eigentlichen Zwecke der Rechtsprechung beschreiben. Eine Erfolgsmessung, die sich auf die vorgelagerten Phänomene, wie z.B. die Ver-

²⁴ Mackenroth, G., Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 303; vgl. ähnlich Mutter, S., Der Unternehmensberater am Arbeitsplatz des Richters, in: Deutsche Richterzeitung 72 (1994), S. 307.

²⁵ Vgl. Bertram, M. et al., Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 46 und Berlitz, U., Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, in: Kritische Justiz 32 (1999), S. 64.

²⁶ Vgl. Bertram, M. et al., Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 48; siehe auch Mackenroth, G., Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 302.

²⁷ Bertram, M. et al., Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 47; Hervorhebung im Original.

²⁸ Vgl. Bertram, M. et al., Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 46 und Voss, R., Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung, in: Deutsche Richterzeitung 76 (1998), S. 387.

²⁹ Mackenroth, G., Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 305.

gleichsquote, beschränkt, fängt somit das Wesentliche der Rechtsprechung gar nicht ein.

Eine Erfolgsmessung, die weder die Qualität noch die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen von Rechtsprechung abzubilden vermag, aber als Grundlage der Steuerung dient, zeitigt den Kritikern zufolge schädliche Effekte: Die einseitige, verkürzte Messung provoziert ein ebenso einseitiges, den Zwecken von Rechtsprechung zuwiderlaufendes Verhalten. Die „Menge pro Zeit“ wird begünstigt zu Lasten der Qualität und damit letztlich der Gerechtigkeit; es kann zu „verzerrter Wahrnehmung und verheerenden Fehlurteilen“ kommen.³⁰

Diese Kritik trifft weniger die vorgeschlagene als die bestehende Erfolgsmessung. Die Gerichte sind keine kennzahlenfreien Räume, sondern generieren regelmäßig die in den offiziellen Justizstatistiken veröffentlichten Daten. Diese beziehen sich ausschließlich auf Erledigungszahlen, Erledigungsarten und Verfahrensdauern – weisen also jene einseitige Betonung der Menge auf, die viele Richter der geplanten Erfolgssteuerung vorwerfen. Diese Einseitigkeit scheint bestimmte problematische Verhaltensweisen in der Rechtsprechung zu begünstigen. So wird befürchtet, eine hohe Fallbelastung der Richter verleite diese häufig dazu, anstelle eines langwierigen Prozesses die Parteien zu einem Vergleich zu bewegen – bis hin zum „missbrauchten Prozessvergleich“ bzw. „Zwangsvergleich“.³¹ Bei hoher Arbeitsbelastung der Gerichte wird auch eine „Überbewertung des Quantitativen im Dunstkreis der Dienstaufsicht“ vermutet.³² In der Verwaltungsgerichtsbarkeit stellen Bertram et al. eine verbreitete „Erledigungsmentalität“ zu Lasten der Qualität fest.³³ Auch die Zivilgerichte sind offenbar bemüht, „ihrer Überlast durch schnelles Entscheiden Herr zu werden“, was aber „die Gefahr von Fehlern und damit die Gefahr einer sachlich unrichtigen Entscheidung“ berge.³⁴ Und im Strafprozess scheint der so genannte „Deal“ nicht unüblich zu sein: Strafnachlass als Belohnung für ein Schuldeingeständnis mit der entsprechenden Verkürzung der Prozessdauer.³⁵

³⁰ Vgl. Hassemer, W., *Für eine Reform der Dritten Gewalt*, in: *Deutsche Richterzeitung* 76 (1998), S. 401.

³¹ Vgl. Salje, P., *Der mißbrauchte Prozeßvergleich – ein Beispiel für kapazitätsgesteuerte Gerechtigkeit?*, in: *Deutsche Richterzeitung* 72 (1994), S. 285-296.

³² Vgl. Rudolph, K., *Prozeßflut und Erledigungsdruck*, in: *Deutsche Richterzeitung* 70 (1992), S. 6-14.

³³ Vgl. Bertram, M. et al., *Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg*, unveröff. Manuskript, 1998, S. 106.

³⁴ Vgl. Weth, S., *Die Justiz – ein ungeliebtes Kind?*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 49 (1996), S. 2469.

³⁵ Vgl. Bertram, M. et al., *Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungs-*

II. Zwischenfazit

Die Fundamentalkritik zieht einen paradoxen Effekt nach sich: Weil die Richter eine echte, die Qualität der Produkte berücksichtigende Erfolgsmessung erfolgreich abwehren,³⁶ wird die herkömmliche Erfolgsmessung etwa im Rahmen der Justizstatistik fortgeschrieben. Diese berücksichtigt aber die Qualität der Rechtsprechung kaum, sodass die derzeitige Praxis gerade jene unerwünschte Quantitätsorientierung der Richter begünstigt, welche die Kritiker gegen die Erfolgsmessung anführen. Aufgrund der aus der einseitigen Leistungsmessung resultierenden Nebenwirkungen – wie der Betonung der Quantität zu Lasten der Qualität und der Verfahrenserledigung zu Lasten der materiellen Gerechtigkeit – verspricht eine ausgewogenere Erfolgsmessung eine spürbare Verbesserung der Steuerung in der Justiz. Sie müsste daher auch im Interesse der Richter selbst liegen.

gericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998, S. 105 und *Hassemer, W.*, Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: *Deutsche Richterzeitung* 76 (1998), S. 400.

³⁶ Vgl. *Röhl, K. F.*, Fehler in Gerichtsentscheidungen, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, in: *Die Verwaltung*, Beiheft 5, 35 (2002), S. 69. Siehe auch *Brand, J.*, Benchmarking in der nordrhein-westfälischen Sozialgerichtsbarkeit. Ein Erfahrungsbericht, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, *Die Verwaltung*, Beiheft 5, 35 (2002), S. 99-122, dessen Bericht schließen lässt auf beträchtliche Widerstände der Richter an nordrhein-westfälischen Sozialgerichten gegen die regelmäßige Erhebung von Kennzahlen zur Qualität der Rechtsprechung.

C. Methodische Überlegungen zur Erfolgsmessung

I. Die „Produkte“ der Justiz: Merkmale der Dienstleistung von Gerichten

1. Rechtsschöpfung als vernachlässigte Dienstleistung von Gerichten

Eine umfassende, die einseitige Quantitätsorientierung vermeidende Erfolgsmessung von Gerichten muss die Qualität von Rechtsprechung und ihre gesamtgesellschaftliche Wirkung berücksichtigen. Nun ist es aber tatsächlich unmöglich, solche Wirkungen wie Rechtsfrieden oder Rechtssicherheit auf Gerichts- oder Kammerebene zu messen. Hier ist eine Unterscheidung aus der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre hilfreich: Sie unterscheidet die gesamtgesellschaftliche Wirkung des Verwaltungshandelns („Outcome“) von ihren unmittelbaren Produkten („Output“).³⁷ Ein Output der Gerichte ist zum Beispiel die Zahl der Vergleiche bzw. die Vergleichsquote; der dahinterstehende Outcome wäre der Rechtsfrieden. Die Erfolgsmessung von Gerichten kann sich nur auf den Output und das Output-Inputverhältnis (die technische Effizienz bzw. Produktivität) beziehen, nicht jedoch auf den Outcome und das Outcome-Sollzielverhältnis (die Effektivität). Gleichwohl ist für die Output- und Effizienzindikatoren zu verlangen, dass sie in einem plausiblen Verhältnis zum Outcome stehen. Daher ist bei der Auswahl von Kennzahlen der Bezug zu solchen Werten wie Rechtsfrieden und Rechtssicherheit wichtig, obwohl diese Größen nicht messbar sind.

An diesem Bezug mangelt es in den vorhandenen Ansätzen der Erfolgsmessung. Es wird üblicherweise zwischen Indikatoren der Quantität und der Qualität unterschieden.³⁸ Zusätzlich ist jedoch zwischen Indikatoren der Konfliktbeilegung („conflict resolution“) und der Rechtsschöpfung („rule formation“) zu differenzieren, denn dies sind – aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive, auf die es ja ankommt – die zwei wesentlichen „Dienstleistungen“ von Gerichten:

„A court system ... produces two types of service. One is dispute resolution – determining whether a rule has been violated. The other is rule formulation – creating rules of law as a by-product of the dispute-settlement process. When a court resolves a dispute, its resolution, especially if embodied in a written opinion, pro-

³⁷ Vgl. Reding, K., Die Effizienz staatlicher Aktivität: Probleme ihrer Messung und Kontrolle, 1. Aufl. 1981; Reding, K., Effizienz, in: Chmielewic, K./ Eichhorn, P. (Hrsg.), Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, 1989, S. 277-282; Budäus, D./ Buchholtz, K., Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft 57 (1997), S. 326 ff. und Nullmeier, F., Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl. 2001, S. 357-363.

³⁸ Vgl. etwa Brand, J., Reformvorhaben Benchmarking, 2001, unveröff. Manuskript, S. 21 + 23.

vides information regarding the likely outcome of similar disputes in the future. This is the system of precedent, which is so important in the Anglo-American legal system."³⁹

Diese Bestimmung der Doppelaufgabe von Gerichten ist auf das angloamerikanische Rechtssystem bezogen. Nach herkömmlicher Ansicht sind Gerichte in Systemen mit kodifiziertem Recht lediglich Rechtsanwender, die keine Rechtsquellen hervorbringen. In der Praxis spielt Rechtsschöpfung aber auch in Systemen mit kodifiziertem Recht eine wichtige Rolle, da sich Richter häufig an vorangehenden Entscheidungen – vor allem der Obergerichte und Obersten Gerichte – orientieren. Historisch ist zu beobachten, dass Gesetzesrecht in allen Ländern und Rechtssystemen ergänzt wird um einen Bestand an veröffentlichten Präjudizien, welche die Rechtsfindung beeinflussen.⁴⁰ Im System des kodifizierten Rechts nimmt dieser Bestand den Status eines „inoffiziellen Richterrechts“ ein.⁴¹ Eine normative Bindung an Vorentscheidungen besteht nicht, denn Fallentscheidungen „gelten nur für den entschiedenen Einzelfall, sind keine Rechtsquelle und stehen unter dem Risiko jederzeitiger Änderung der Rechtsauffassung in der Zukunft“.⁴² Trotzdem kommt den Präjudizien in der Praxis – und gewissermaßen inoffiziell – ein hoher heuristischer Wert, ja eine „faktische Leitfunktion“⁴³ zu: Sie sind zwar keine Rechtsquelle, aber „Rechtserkenntnisquelle“⁴⁴, die „prozessökonomisierend“ wirkt.⁴⁵

³⁹ Landes, W. M / Posner, R. A., Adjudication as a Private Good, in: Journal of Legal Studies 8 (1979), S. 236.

⁴⁰ Vgl. Shapiro, M. M., Courts: A Comparative and Political Analysis, 1981, S. 26 ff. und Munday, R., Tribunal Lore: Legalism and the Industrial Tribunals, in: Industrial Law Journal 10 (1981), S. 153 f. Empirische Beispiele für die Rolle von Richterrecht liefern Hutter, M., Die Produktion von Recht: Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft, angewandt auf den Fall des Arzneimittelpatentrechts, 1989 aus systemtheoretischer Sicht sowie Okruch, S., Innovation und Diffusion von Normen: Grundlagen und Elemente einer evolutiven Theorie des Institutionenwandels, 1999, S. 163 ff. und Eckardt, M., Technischer Wandel und Rechtsevolution: Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Rechtsentwicklung am Beispiel des deutschen Unfallschadenrechts, 2001, S. 207 ff. aus evolutionsökonomischer Sicht. Die dort gewählten Beispiele entstammen sowohl Common-Law-Systemen als auch Systemen mit kodifiziertem Recht.

⁴¹ Bydlinski, F., Hauptpositionen zum Richterrecht, in: Juristenzeitung 40 (1985), S. 149.

⁴² Kissel, R., Arbeitsrecht und Gerichtsverfassung, in: Recht der Arbeit 52 (1999), S. 56; siehe auch Picker, E., Richterrecht oder Rechtsdogmatik – Alternativen der Rechtsgewinnung? - Teil 2, in: Juristenzeitung 43 (1988), S. 72ff.

⁴³ Picker, E., Richterrecht oder Rechtsdogmatik – Alternativen der Rechtsgewinnung? - Teil 2, in: Juristenzeitung 43 (1988), S. 74.

⁴⁴ Vgl. Larenz K./ Canaris, W., Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 252 ff.

⁴⁵ Vgl. Bydlinski, F., Hauptpositionen zum Richterrecht, in: Juristenzeitung 40 (1985), S. 151.

In dynamischer Sicht erlaubt das Richterrecht zudem die Anpassung des geltenden Rechts an gesellschaftliche Änderungen, z.B. neue Techniken oder neue Wertvorstellungen. Solche Änderungen werfen neue Rechtsfragen auf, und die Rechtsprechung muss hierauf reagieren, sofern die Gesetze unverändert bleiben. Eine wesentliche Aufgabe des Richterrechts ist es demnach, Rechtsfortbildung zu betreiben, um das Recht an eine dynamische gesellschaftliche Wirklichkeit anzupassen.⁴⁶ Rechtsfortbildung bewirkt, „dass sich die Rechtsprechung grundlegend verändern kann, ohne dass das jeweils einschlägige Gesetz novelliert worden wäre“.⁴⁷ Dies lässt sich etwa am deutschen Zivilrecht ablesen: „Der größte Teil aller Haftungsregeln und Abwehrrechte besteht heute aus Richterrecht, das mit dem gesetzlichen Normprogramm zwar vereinbar, aber nicht mit ihm identisch ist.“⁴⁸

Es ist festzuhalten: Rechtsschöpfung ist eine wesentliche Dienstleistung von Gerichten. Entsprechende Kennzahlen sind jedoch noch zu entwickeln, da bestehende Ansätze zur Erfolgsmessung und insbesondere die offizielle Justizstatistik sich nur auf Indikatoren zur Konfliktbeilegung beziehen.

2. Eine Matrix von Erfolgsdimensionen

Unterscheidet man den Erfolg von Gerichten nach Quantität und Qualität einerseits und nach Konfliktbeilegung und Rechtsschöpfung andererseits, so erhält man eine Vier-Felder-Matrix von wesentlichen Erfolgsdimensionen (vgl. Tabelle 1). Welche Kennzahlen sich konkret anbieten, hängt von den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten ab, dem Gerichtszweig, der Instanz und dem Verfahrensrecht. So ist bei der Zahl der erledigten Fälle weiter nach dem Streitgegenstand aufzuschlüsseln, falls sich verschiedene Falltypen durch einen unterschiedlichen Erledigungsaufwand auszeichnen. Bei der Dauer der Entscheidungen ist nach Gerichtszweig zu differenzieren. So dürften neun Monate Verfahrensdauer am Arbeitsgericht als schleppend, am Finanzgericht jedoch als durchaus zügig gelten.

⁴⁶ Vgl. etwa *Kissel, R.*, Arbeitsrecht und Gerichtsverfassung, in: *Recht der Arbeit* 52 (1999), S. 57.

⁴⁷ *Hassemer, W.*, Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: *Deutsche Richterzeitung* 76 (1998), S. 250.

⁴⁸ *Schäfer, H.-B.*, Allokationseffizienz als Grundprinzip des Zivilrechts, in: *Ott, C./ Schäfer, H.-B.* (Hrsg.), *Allokationseffizienz in der Rechtsordnung. Beiträge zum Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Zivilrechts vom 23.-26. März 1988*, 1989, S. 19; für Beispiele vgl. *Schäfer, H.-B.*, Entwicklung und Begründung von Schutznormen im Vertragsrecht – Was das Arbeitsrecht vom allgemeinen Zivilrecht lernen kann, in: *Sadowski, D./ Walwei, U.* (Hrsg.), *Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 259*, 2002, S. 24.

Am schwierigsten lassen sich Indikatoren zur Rechtsschöpfung benennen. Eine Operationalisierung kann hier am rechtswissenschaftlichen Dialog ansetzen: Damit gerichtliche Entscheidungen ihre Orientierungswirkung entfalten können, werden sie im Dialog von Rechtsprechung und Rechtswissenschaft in die herrschende Meinung eingearbeitet.⁴⁹ Hierzu müssen Gerichtsentscheidungen in neuen, schwierigen Fällen der Rechtsgemeinschaft bekannt gemacht werden. In Deutschland geschieht das vor allem über die Datenbanken der Juris GmbH. Ein Maß für die Zahl der innovativen Entscheidungen wäre also die Zahl der in Juris publizierten Entscheidungen.

Tabelle 1: Dimensionen des Erfolgs von Gerichten

	Quantität	Qualität
Konfliktbeilegung	Zahl der Erledigungen	Richtigkeit Vergleichsorientierung Dauer der Entscheidungen
Rechtsschöpfung	Zahl innovativer Entscheidungen	Richtigkeit Einfluss auf die Rechtsfindung

Quelle: eigene Erstellung

Auf ähnliche Weise lässt sich die Richtigkeit der innovativen Entscheidungen durch ihre Rechtsmittelfestigkeit operationalisieren, denn gerichtliche Entscheidungen in neuen, schwierigen Fällen können im Allgemeinen nur dann als qualitativ gut gelten, wenn sie so überzeugend und juristisch korrekt sind, dass sie die Rechtsmittelkontrolle durch die nächsthöhere Instanz überstehen. Der Einfluss innovativer Entscheidungen schließlich könnte, wie das in Common-Law-Ländern zunehmend geschieht, anhand von Zitationsanalysen in Entscheidungsdatenbanken gemessen werden.⁵⁰ In Deutschland jedoch zitieren Richter nur selten, jedenfalls nicht systematisch Präjudizien, selbst wenn diese in die Rechtsfindung eingeflossen sind. Alternativ dazu könnten die Zitierung von Entscheidun-

⁴⁹ Vgl. *Picker, E.*, Richterrecht oder Rechtsdogmatik – Alternativen der Rechtsgewinnung? – Teil 2, in: *Juristenzeitung* 43 (1988), S. 74.

⁵⁰ Vgl. etwa *Landes, W. M./ Lessig, L./ Solimine, M. E.*, Judicial Influence: A Citation Analysis of Federal Courts of Appeal Judges, in: *Journal of Legal Studies* 27 (1998), S. 271-332; *Posner, R. A.*, The Theory and Practice of Citations Analysis, with Special Reference to Law and Economics, 1999; *Bhattacharya, M./ Smyth, R.*, The Determinants of Judicial Prestige and Influence: Some Empirical Evidence from the Court of Australia, in: *Journal of Legal Studies* 30 (2001), S. 223-252; und *Maitra, P./ Smyth, R.*, Judicial Independence, Judicial Promotion and the Enforcement of Legislative Wealth Transfers – An Empirical Study of the New Zealand High Court, in: *European Journal of Law and Economics* 17 (2004), S. 209-235.

gen in juristischen Standardkommentaren oder die Zahl der Besprechungen in Fachzeitschriften erhoben werden. Aber die Kriterien, nach denen die Entscheidungen angeführt oder besprochen werden, sind derzeit nicht genügend objektiviert. Bei der derzeitigen Rechtsprechungs- und Publikationspraxis kann also der Einfluss von Präjudizien auf die nachherige Rechtsfindung nicht operationalisiert werden, und Erkenntnisse über die Qualität der Rechtsschöpfung sind nur aus der Rechtsmittelfestigkeit publizierter Entscheidungen zu gewinnen.

Publikationshäufigkeit und Rechtsmittelfestigkeit sind lediglich als Näherungsgrößen für die Rechtsschöpfung zu verstehen. Ist man bereit, einen deutlich größeren Erhebungsaufwand zu treiben, lassen sich durchaus weitere Indikatoren heranziehen. Beispielsweise könnten publizierte Entscheidungen von Experten (Rechtswissenschaftlern oder Richtern) im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Rechtsschöpfung bewertet werden. Außerdem könnte bei aufgehobenen Entscheidungen nach dem Aufhebungsgrund unterschieden werden.⁵¹ Eine Aufhebung aufgrund eines offensichtlichen Formfehler ist schließlich anders zu bewerten als eine Aufhebung aufgrund einer Abweichung von der früheren Rechtsprechung. Inwieweit solche weiter gehenden Indikatoren zu modifizierten Informationen über den Erfolg der Gerichte gelangen, muss erst die Praxis zeigen. Auch eine Erfolgsmessung, die sich auf die angesprochenen Näherungsgrößen beschränkt, ist indessen einem Verzicht auf die Messung des Erfolgs in der Rechtsschöpfung vorzuziehen, weil sonst die Rechtsschöpfung weiterhin unbeachtet bleibt.

II. Vergleichende Erfolgsmessung mit Hilfe der Data-Envelope-Analyse

Die Operationalisierung aller Dimensionen des Gerichtserfolgs führt zu einer ganzen Reihe von Indikatoren oder Kennzahlen. Die Vergleichsquote lässt auf die Vergleichsorientierung des jeweiligen Gerichts schließen, die Rechtsmittelfestigkeit (z.B. Quote der bestätigten Entscheidungen) auf die Richtigkeit der Entscheidungsfindung. Eine solche Kennzahlenanalyse charakterisiert zwar, auf welche Weise die Gerichte ihre verschiedenen Aufgabe erfüllen, und das mag für manche Fragestellung bereits genügen.

Was jedoch häufig darüber hinaus interessiert, ist der Gesamterfolg des Gerichts. Hierüber kann nur ein aus den Kennzahlen abgeleitetes und verdichtetes Maß für die technische Effizienz bzw. Produktivität Auskunft geben. Produktivitätsmaße sind typischerweise definiert als Quotient aus Output und Input.

⁵¹ Vgl. *Röhl, K. F.*, Fehler in Gerichtsentscheidungen, in: Schulze-Fielitz; H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 72-74.

$$\text{Effizienz} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}$$

Ein solches Produktivitätsmaß ermitteln beispielsweise die zuständigen Ministerien in den Bundesländern für ihre Sozial- und Arbeitsgerichte in der so genannten „Bayernstatistik“, indem sie die Zahl der im Berichtsjahr erledigten Verfahren durch die Zahl der im Jahresdurchschnitt am Gericht beschäftigten Richter teilen. Sie messen den Erfolg ihrer Gerichte somit durch den Effizienzindex:

$$\text{Effizienz}_{\text{Bayernstatistik}} = \frac{\text{Erledigte Verfahren}}{\text{Richter}}$$

Dieses Erfolgsmaß ist offensichtlich nur beschränkt aussagekräftig, da der Output von Rechtsprechung mehrdimensional ist. Um verschiedene Outputs zu einem einzigen Produktivitätsmaß zu verdichten, kann ein so genannter *Effizienzindex* gebildet werden. Angenommen, es läge neben der Zahl der erledigten Verfahren auch ein Maß für die Zahl der im Jahresverlauf „richtigen“ Entscheidungen vor, etwa operationalisiert anhand der Zahl der bestätigten Entscheidungen. Dann könnte als erweitertes Produktivitätsmaß der folgende Effizienzindex ermittelt werden:

$$\text{Effizienzindex} = \frac{\text{Gewicht}_{\text{Quantität}} \times \text{erledigte Verfahren} + \text{Gewicht}_{\text{Qualität}} \times \text{Richtige Entscheidungen}}{\text{Richter}}$$

Der Zähler im Effizienzindex ist die Summe zweier gewichteter Outputs. Die entsprechenden Gewichte sollten den Wert des jeweiligen Outputs für gesamtgesellschaftliche Ziele wie die Rechtssicherheit widerspiegeln. Genau hier liegt das Problem einer solchen Indexanalyse: Die jeweils gewählten Gewichte bleiben willkürlich, da die Beziehung zwischen den verschiedenen Outputs und dem eigentlich erwünschten Outcome nicht hinreichend geklärt ist – ist eine richtige Gerichtsentscheidung so viel wert wie 5, 10 oder 20 erledigte Verfahren? Mit anderen Worten, das Austauschverhältnis von Quantität (gemessen anhand der erledigten Verfahren) und Qualität (gemessen anhand der richtigen Entscheidungen) kennt niemand. Die Antwort hierauf kann zudem je nach Gericht aufgrund verschiedener Arten von Streitfällen unterschiedlich ausfallen. Daher sollte die Gewichtung der Outputs nicht vom Bewertenden vorgegeben werden, sondern dem richterlichen Ermessen überlassen bleiben.

Die betriebswirtschaftliche Methode der Data-Envelopment-Analyse (DEA) bietet die Möglichkeit hierzu.⁵² Der Grundgedanke der DEA besteht darin, die

⁵² Vgl. grundlegend *Charnes, A./ Cooper, W. W./ Rhodes, E.*, Measuring the Efficiency of Decision Making Units, in: *European Journal of Operational Research* 2 (1978), S. 429-444; einführend etwa *Scheffczyk, M.*, Data Envelopment Analysis, Eine Methode zur Effizienz- und Erfolgsschätzung von Unternehmen und öffentlichen Organisationen, in: *Die Betriebs-*

Gewichte im Effizienzindex zum Gegenstand eines Optimierungskalküls zu machen. Die Vorschrift hierzu lautet verbal formuliert: (1) Wähle für ein bestimmtes Gericht die jeweiligen Outputgewichte so, dass der Effizienzindex möglichst groß wird. (2) Beachte dabei, dass jedes der Gewichte größer als null sein muss. (3) Beachte außerdem, dass die Outputgewichte weder bei dem betrachteten Gericht noch bei den übrigen, in den Leistungsvergleich einbezogenen Gerichten zu einem Effizienzindex führt, der größer als 1 ist.

Die Maximierungsaufgabe laut (1) ist so zu interpretieren, dass jedes Gericht gewissermaßen wohlwollend bewertet wird: Die DEA liefert die Gewichte, die das Gericht als maximal produktiv erscheinen lassen. Durch (2) ist dabei sichergestellt, dass kein Outputaspekt aus der Erfolgsmessung herausfällt (Gerichten, die nur eine geringe Zahl richtiger Entscheidungen produzieren, käme es gelegen, wenn kein Gewicht auf die Qualität gelegt würde). Und durch (3) schließlich wird der Index auf den Wertebereich von 0 bis 1 normiert. Diese Nebenbedingung verdeutlicht zudem, dass die Produktivität eines jeden Gerichts abgeleitet wird aus dem Vergleich mit anderen Gerichten.

Abbildung 1 illustriert, welche Informationen über den relativen Erfolg der Gerichte sich aus einer DEA gewinnen lassen. Die Gerichte A, B, C, D und E, die alle auf der so genannten Effizienzhülle liegen, sind effizient im folgenden Sinn: Keines dieser Gerichte kann einen der beiden Outputs erhöhen, ohne gleichzeitig den anderen Output zu senken oder den Input zu erhöhen.⁵³ Diejenigen Gerichte, für die ein Index unter 1 ermittelt wird, gelten hingegen als ineffizient, und das Ausmaß an Ineffizienz ergibt sich aus einem Vergleich mit den effizienten Gerichten. Ein Effizienzwert von 0,75, wie er Gericht F aufweist, bedeutet zum Beispiel: Das Gericht sollte sowohl die Zahl der erledigten Verfahren als auch die Zahl der richtigen Entscheidungen um ein Drittel erhöhen können, ohne hierzu mehr Richter einsetzen zu müssen. Vorbildfunktion für das Gericht F hat im Beispiel das effiziente Gericht C.⁵⁴

Das Verbesserungspotenzial errechnet sich in der DEA somit als geforderte proportionale Zunahme aller Outputs. Das Verfahren überlässt damit dem jeweiligen Gericht die Wahl der Outputstruktur (das Verhältnis von richtigen Entscheidungen zu erledigten Verfahren) und damit dem richterlichen Ermessen. Eine zu geringe Outputmenge muss sich jedoch jedes Gericht, wenn man so will, vorbehalten

wirtschaft 56 (1996), S. 167-183 und das Lehrbuch von *Cooper, W. W./ Seiford, L. M./ Tone, K.*, *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, 2000.

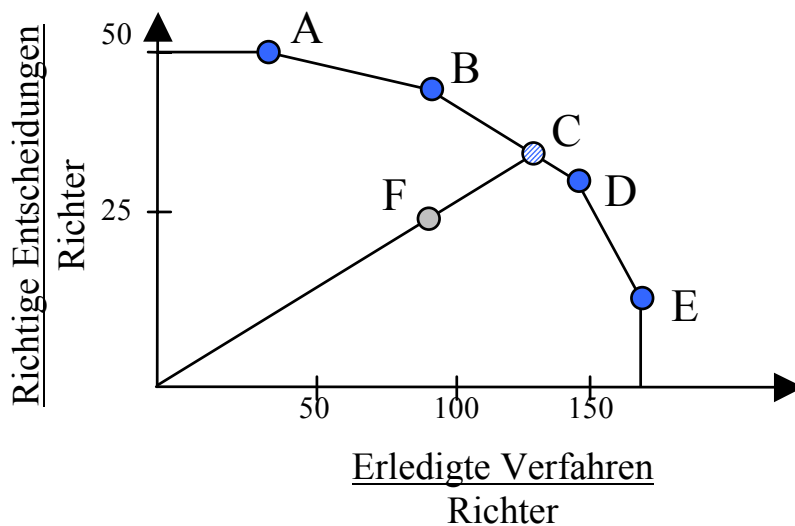
⁵³ Zur Pareto-Koopmanseffizienz in der DEA vgl. etwa *Cooper, W. W./ Seiford, L. M./ Tone, K.*, *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, 2000, S. 45 f.

⁵⁴ Der Referenzpunkt C muss in der DEA kein tatsächliches Gericht sein. Vielmehr wird ein virtuelles Referenzgericht durch eine lineare Kombination der benachbarten, effizienten Gerichte B und D errechnet.

lassen, sofern ein anderes Gericht mit vergleichbarer Outputstruktur nachweislich produktiver ist.

Die Erfolgsmessung mit Hilfe der DEA lässt sich auf mehr als zwei Outputs und mehr als einen Input verallgemeinern. Die DEA ist bereits in vier Studien auf Gerichte anderer Länder angewendet worden.⁵⁵ Allerdings sind in allen vier Studien nur Indikatoren zur Konfliktbeilegung berücksichtigt worden; eine vergleichende Erfolgsmessung, die auch Indikatoren zur Rechtsschöpfung einbezieht, steht demnach derzeit noch aus.

Abbildung 1: Produktionsmöglichkeiten und Verbesserungspotenzial ineffizienter Gerichte (Beispiel)



Quelle: eigene Erstellung in Anlehnung an Cooper, W. W. / Seiford, L. M. / Tone, K., Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software, 2000, S. 9.

D. Ein empirisches Beispiel: Neun Landesarbeitsgerichte im Zeitraum 1980 bis 1998

⁵⁵ Lewin, A. Y./ Morey, R. C./ Cook, T. J., Evaluating the Administrative Efficiency of Courts, in: International Journal of Management Science 10 (1982), S 401-411; Kittelsen, S. A. C./ Førsund, F. R., Efficiency Analysis of Norwegian District Courts, in: Journal of Productivity Analysis 3 (1992), S. 277-306; Pedraja-Chaparro, F./ Salina-Jiménez, J., An Assessment of the Efficiency of Spanish Courts Using DEA, in: Applied Economics 28 (1996), S. 1391-1403; und Tulkens, H.; On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts, and Urban Transit, in: Journal of Productivity Analysis 4 (1993): S. 183-210.

I. Institutioneller Hintergrund

Im Folgenden werden empirische Ergebnisse einer vergleichenden Erfolgsmessung nach der in Abschnitt C vorgestellten Methodik präsentiert. Der Leistungsvergleich bezieht sich auf neun westdeutsche Landesarbeitsgerichte (LAGe) im Zeitraum 1980 bis 1998.⁵⁶ Die Landesarbeitsgerichte sind die zweite Instanz in der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit. Als solche waren sie bis zur Zivilprozessnovelle des Jahres 2002 volle Tatsacheninstanz. Gleichzeitig entscheiden sie als Rechtsmittelinstanz der Arbeitsgerichte über viele Fragen letztinstanzlich. Diese Mittelstellung betraut die LAGe mit einer gewissermaßen ausgewogenen Mischung an gesamtgesellschaftlichen Aufgaben: Sie betreiben sowohl Konfliktbeilegung als auch Rechtsschöpfung.

Bislang praktizieren die zuständigen Minister mit der Bayernstatistik eine rudimentäre Erfolgsmessung, indem sie den Quotient aus der Zahl der erledigten Verfahren und der Zahl der Richter zwischen den Bundesländern vergleichen.⁵⁷ Dass dieser Leistungsvergleich irreführend ist, wird durch die umfassendere Kennzahlenanalyse schnell deutlich.

II. Kennzahlenvergleich

Neben der Erledigungsquote, die nur auf die Quantität in der Konfliktbeilegung hinweist, werden in Tabelle 2 vier Kennzahlen ausgewiesen: die Vergleichsquote, die Quote schneller Entscheidungen, die Quote veröffentlichter Entscheidungen sowie die Quote bestätigter Entscheidungen (Tabelle 2).⁵⁸ Damit erstreckt sich das Kennzahlensystem auf alle in Abschnitt C.I hergeleiteten Dimensionen des Gerichtserfolgs.

⁵⁶ Das Anfangsjahr wurde gewählt, weil sich 1979 der prozessrechtliche Rahmen geändert hat. In die Untersuchung einbezogen wurden jene neun Gerichte, für die im gesamten Zeitraum Daten auf Gerichtsebene vorliegen; daher sind die ostdeutschen LAGe und jene in Bayern und Nordrhein-Westfalen ausgeklammert.

⁵⁷ Die Bayernstatistik dient im Folgenden als eine unter mehreren Datenquellen; sie wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

⁵⁸ Die Bestätigungsquote könnte als aussagekräftige Kennzahl infrage gestellt werden, da die LAGe Rechtsmittel vor dem BAG zulassen müssen und sich daher womöglich gegen die Rechtsmittelkontrolle abschotten könnten. Wenn dies so wäre, müssten Rechtsmittelquote und Bestätigungsquote negativ korreliert sein: Landesarbeitsgerichte, die viele Entscheidungen zulassen, laufen Gefahr, weniger häufig durch das BAG bestätigt zu werden. Tatsächlich liegt ein dem widersprechender, schwach positiver statistischer Zusammenhang zwischen Rechtsmittelquote und Bestätigungsquote vor (Korrelationskoeffizient von 0,08; 171 Beobachtungen der neun Gerichte im Zeitraum 1980 bis 1998).

Legt man die Bayernstatistik zugrunde, so erscheint das LAG Baden-Württemberg als das produktivste Gericht, denn es besitzt im langjährigen Durchschnitt die höchste Erledigungsquote. In keiner anderen Kennzahl jedoch behauptet sich das LAG Baden-Württemberg als Spitzenreiter. Dies verweist auf das grundsätzliche Problem der Kennzahlenanalyse: Die Kennzahlen liefern widersprüchliche Signale über die Produktivität der Gerichte. So kommt das LAG Bremen mit 4,99 auf eine weit überdurchschnittliche Quote veröffentlichter Entscheidungen, aber die Quote schneller Verfahren ist dort mit 0,36 am niedrigsten. Das LAG Saarland verfügt zwar mit 0,43 über die höchste Vergleichsquote, aber auch über die niedrigste Erledigungsquote und die niedrigste Quote veröffentlichter Entscheidungen. Die widersprüchlichen Signale der Einzelindikatoren implizieren, dass eine einfache Interpretation der Kennzahlen und vor allem ein Rückschluss auf den Gesamterfolg nicht möglich sind.

Tabelle 2: Zwischengerichtliche Unterschiede in fünf Erfolgsindikatoren (Durchschnitt der Jahre 1980-1998)

Landesarbeitsgericht	Erledigungsquote	Vergleichsquote	Quote schneller Verf.	Quote veröff. E.	Quote best. E.
Berlin	122	0,29	0,80	3,22	0,76
Baden-Württemberg	164	0,29	0,68	2,11	0,93
Bremen	116	0,28	0,36	4,99	0,86
Hessen	134	0,28	0,41	6,63	0,95
Hamburg	124	0,33	0,64	2,55	0,53
Niedersachsen	153	0,34	0,55	1,38	0,88
Rheinland-Pfalz	129	0,31	0,71	3,44	0,98
Saarland	113	0,43	0,66	1,27	0,93
Schleswig-Holstein	144	0,24	0,65	5,91	0,95
Mittelwert	134	0,30	0,65	3,50	0,86

Fett: maximale und minimale Ausprägung

Erledigungsquote: Zahl der im Jahresverlauf erledigten Verfahren pro Richter;

Vergleichsquote: Anteil der Prozessvergleiche und Klagerücknahmen an allen erledigten Verfahren;

Quote schneller Verf.: Quote schneller Verfahren, d.h. Anteil der Verfahren, die nach bis zu 6 Monaten erledigt worden sind;

Quote veröff. E.: Quote veröffentlichter Entscheidungen, d.h. Anteil der in der Datenbank „Juris“ veröffentlichten Entscheidungen an allen erledigten Verfahren (in Prozent);

Quote best. E.: Quote bestätigter Entscheidungen, d.h. Anteil der durch das BAG bestätigten Entscheidungen an den in „Juris“ publizierten Entscheidungen;

Quelle: eigene Berechnungen; Rohdaten: „Bayernstatistik“ (verschiedene Jahrgänge), Jahresstatistik zur Tätigkeit der Landesarbeitsgericht, in Bundesarbeitsblatt (verschiedene Jahrgänge), eigene Recherchen in Juris CD „Arbeitsrecht Premium 1/2001“.

III. Data-Envelopment-Analyse

Wie in Abschnitt C.II deutlich wurde, erlaubt die DEA (im Unterschied zu einer reinen Kennzahlenanalyse) einen Vergleich des Gesamterfolgs der Gerichte. Bei der Längsschnittanalyse der neun LAGe im Zeitraum 1980 bis 1998 wurde die so genannte Fenstertechnik angewendet: In jedem „Fenster“ werden die neun Gerichte über einen Beobachtungszeitraum von drei Jahren zusammengefasst, und mit diesen 27 Beobachtungen werden dann DEA-Effizienzindizes bzw. -produktivitäten errechnet. Dann wird das Fenster um ein Jahr verschoben, und die Beobachtungen in dem neuen Fenster werden wiederum einer DEA unterzogen. Nach dem Prinzip gleitender Durchschnitte erlaubt es diese Technik, jede Beobachtung, z.B. das LAG Bremen im Jahr 1985, drei verschiedenen Leistungsvergleichen auszusetzen. Um die Robustheit der Erfolgsmessung zu erhöhen, wurden zudem vier verschiedene DEA-Modelle gerechnet, die sich durch die jeweils aufgenommenen Outputs unterscheiden.

Tabelle 3: Durchschnittliche Produktivität der neun LAGe nach den vier DEA-Modellen (Zeitraum 1980 bis 1998)

Landesarbeitsgericht	Modell 1 „Verfahren“	Modell 2 „Quantität“	Modell 3 „Vergleiche“	Modell 4 „Schnelligkeit“
Berlin	96,11	97,22	98,46	99,18
Baden-Württemberg	92,78	92,93	94,03	94,83
Bremen	76,30	80,90	83,62	91,57
Hessen	82,89	90,41	92,16	97,18
Hamburg	84,91	86,30	87,47	89,05
Niedersachsen	89,68	89,68	92,93	92,17
Rheinland-Pfalz	91,19	92,56	93,91	94,25
Saarland	87,23	87,38	94,58	92,01
Schleswig-Holstein	92,41	95,67	97,19	97,30
Mittelwert	88,17	90,34	92,71	94,17

Alle DEA-Modelle nach Charnes/Cooper/Rhodes (1978) mit konstanten Skalenerträgen, outputorientiert

DEA-Modell 1 „Verfahren“: Inputs sind Zahl der Richter und Summe aus neu eingereichten und am Jahresanfang unerledigten Verfahren; Output ist die Zahl der erledigten Verfahren;

DEA-Modell 2 „Quantität“: Inputs sind Zahl der Richter und Summe aus neu eingereichten und am Jahresanfang unerledigten Verfahren; Outputs sind Zahl der erledigten Verfahren und Zahl der in Juris veröffentlichten Entscheidungen

DEA-Modell 3 „Vergleiche“: Inputs sind Zahl der Richter und Summe aus neu eingereichten und am Jahresanfang unerledigten Verfahren; Outputs sind Zahl der Vergleiche, Zahl der anders als mit Vergleich erledigten Verfahren und Zahl der in Juris veröffentlichten, vom BAG bestätigten Entscheidungen

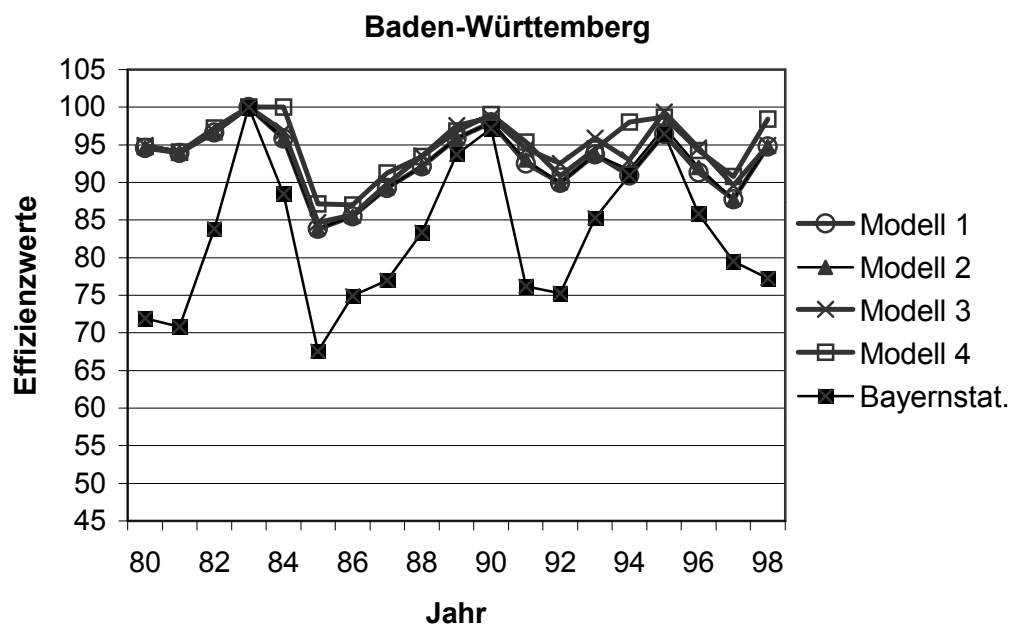
DEA-Modell 4 „Schnelligkeit“ Inputs sind Zahl der Richter und Summe aus neu eingereichten und am Jahresanfang unerledigten Verfahren; Outputs sind Zahl der nach bis zu 6 Monaten

erledigten Verfahren, Zahl der nach mehr als 6 Monaten erledigten Verfahren und Zahl der in Juris veröffentlichten, vom BAG bestätigten Entscheidungen
 Fett hervorgehoben: minimale und maximale Ausprägung

Quelle: eigene Berechnungen; Rohdaten siehe Tabelle 2

Tabelle 3 weist Details zu den vier Modellen aus und vergleicht den Erfolg der LAGE anhand der durchschnittlichen DEA-Produktivitäten über den Zeitraum 1980 bis 1998. Es ergibt sich ein klares Bild von der Produktivität der Gerichte. Die LAGE Berlin und Schleswig-Holstein erweisen sich insgesamt als die produktivsten Gerichte: Für das LAG Berlin werden in allen Modellen die im Durchschnitt höchsten Werte ermittelt, auf das LAG Schleswig-Holstein entfallen die zweithöchsten Werte in den Modellen 2, 3 und 4. Die LAGE Bremen und Hamburg erweisen sich hingegen als vergleichsweise ineffiziente Gerichte: Für das LAG Bremen werden in den Modellen 1 und 3 die im Durchschnitt niedrigsten Werte ermittelt, für das LAG Hamburg in den Modellen 2 und 4. Die übrigen fünf Gerichte bewegen sich dazwischen.

Abbildung 2: Effizienzwerte des LAGs Baden-Württemberg von 1980 bis 1998



Bayernstat.: Bayernstatistik

Details zu den DEA-Modellen enthält Tabelle 3.

Quelle: eigene Erstellung

Die Ergebnisse der DEA-Rechnungen illustrieren auch, dass die Berücksichtigung der Indikatoren zur Rechtsschöpfung das Urteil über die Produktivität der

Gerichte drastisch beeinflusst. So liegt die Produktivität des LAGs Hessen laut Modell 1, in dem die Rechtsschöpfung keine Rolle spielt, bei 82,89, was nur noch vom LAG Bremen unterboten wird. In den Modellen 2, 3 und 4 jedoch, wo Indikatoren zur Rechtsschöpfung als Outputs aufgenommen sind, stellt sich das LAG Hessen mit Werten von 90,41, 92,16 und 97,18 deutlich produktiver dar. Dies liegt an der Stärke des LAGs Hessen in den Indikatoren zur Rechtsschöpfung: Es besitzt im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1998 mit 6,63 Prozent die höchste Quote veröffentlichter Entscheidungen, was sich in Modell 2 niederschlägt, und mit 95 Prozent gemeinsam mit dem LAG Rheinland-Pfalz die zweithöchste Quote bestätigter Entscheidungen, was sich in den Modellen 3 und 4 niederschlägt. Eine Erfolgsmessung, die einseitig auf die Konfliktbeilegung abstellt, ist insofern irreführend.

Irreführend ist auch die rudimentäre Erfolgsmessung anhand der Bayernstatistik, die ja nur den Quotienten aus der Zahl der erledigten Verfahren und der Zahl der Richter betrachtet. Abbildung 2 stellt beispielhaft für das LAG Baden-Württemberg die DEA-Produktivitäten und die Produktivität laut Bayernstatistik im Zeitverlauf dar. Der Wert der Bayernstatistik liegt zum Teil deutlich unter den Werten aus der DEA. Dies liegt daran, dass in der DEA als Output neben der Zahl der Richter auch die Summe aus den neu eingereichten und den am Jahresanfang unerledigten Verfahren als Input berücksichtigt wird, in der Bayernstatistik jedoch nicht. Rechtsprechung ist Dienstleistungsproduktion, die erst einsetzen kann, wenn die Klienten die Leistung nachfragen. In Jahren mit geringerem Verfahrensaufkommen wird das Gericht in der Bayernstatistik fälschlicherweise als unproduktiv ausgewiesen; in den DEA-Modellen wird das durch die Berücksichtigung des zusätzlichen Inputs vermieden.

E. Verwendungen der Erfolgsmessung

Die Erfolgsmessung mit Hilfe der vorgestellten Methodik kann zur *Qualitätssicherung* in den Gerichten genutzt werden. Wenn die Budgetierung künftig im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells an rein quantitative Leistungsgrößen geknüpft ist, scheint eine Qualitätssicherung in den Gerichten als „Korrektiv“ unerlässlich.⁵⁹ Zudem stehen die Gerichte immer mehr in der Pflicht, Rechenschaft gegenüber ihren Klienten und der Öffentlichkeit abzulegen, und hierzu ist die Justizstatistik nicht ausreichend. Dass eine erweiterte, qualitätsorientierte Erfolgsmessung auch im Interesse der Richter selbst liegt, zeigen die präsentierten Ergebnisse: Die Produktivitäten, die mit Hilfe der DEA errechnet worden sind,

⁵⁹ Francken, J., Das Neue Steuerungsmodell und die Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 20 (2003), S. 460.

liegen immer deutlich über jenen, die in der praktizierten, rein quantitativen Erfolgsmessung in der Bayernstatistik heute ausgewiesen werden.

Die Erfolgsmessung kann auch auf verschiedene Arten in die Steuerung der Justiz eingebunden werden. Eine erste Möglichkeit nutzt die DEA als *Wettbewerbssurrogat*: Die Veröffentlichung der Produktivität setzt einen „sportlichen Wettbewerb“⁶⁰ um Mehrleistung in Gang und motiviert die Richter zu einer gewissenhafteren Ausübung ihrer Tätigkeit. Durch die Berücksichtigung von Indikatoren zur Rechtsschöpfung vermeiden die vorgestellten DEA-Modelle dabei jene Fehlanreize, die sich aus einer einseitigen Erfolgsmessung ergeben können.

Als weitere Möglichkeit kann die DEA in ein *Benchmarking* integriert werden. Ein Benchmarking versucht durch Vergleich so genannte beste Praktiken zu identifizieren und diese dann auf andere Organisationen, die Benchmarking-Partner, zu übertragen. Denkbar ist etwa, dass bestimmte organisatorische Abläufe oder ein bestimmtes Führungsverhalten die hohe Produktivität eines Gerichts erklären kann. Die DEA filtert im Rahmen eines solchen Benchmarking diejenigen besonders produktiven Gerichte heraus, auf die sich die Suche nach solchen besten Praktiken beziehen sollte.

Drittens kann die DEA auch zur *Personalbedarfsplanung* eingesetzt werden. Die Justizverwaltung setzt hier mit dem „Pebsy-Konzept“ auf die analytische Arbeitsbewertung, wie sie aus der Industrie bekannt ist.⁶¹ Allerdings mutet sie den Richtern damit einen hohen Datenerfassungsaufwand zu. Die DEA bietet eine praktikable Alternative: Der Personalbedarf der Gerichte würde hier von der Personalausstattung der produktiveren Gerichte abgeleitet. Die in diesem Beitrag vorgestellten outputorientierten DEA-Modelle müssten hierzu durch so genannte inputorientierte ersetzt werden: Gefragt würde dann nach dem minimalen Input an Richtern, der zur Bearbeitung eines gegebenen Outputs notwendig ist

Literatur

⁶⁰ Vgl. *Adamaschek, B./ Banner, G.*, Bertelsmann Stiftung: Der interkommunale Leistungsvergleich – Eine neue Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen, in: Pröhl, M. (Hrsg.), *Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft*, 1997, S. 213ff.

⁶¹ Vgl. *Maier-Peveling, R./ Paas, S.*, Projekt zur Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gestartet, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 89-90.

- Adamaschek, B./ Banner, G., Bertelsmann Stiftung: Der interkommunale Leistungsvergleich – Eine neue Form des Wettbewerbs zwischen Kommunalverwaltungen, in: Pröhl, M. (Hrsg.), Internationale Strategien und Techniken für die Kommunalverwaltung der Zukunft, 1997, S. 205-231.
- Berlit, U., Modernisierung der Justiz, richterliche Unabhängigkeit und RichterInnenbild, in: Kritische Justiz 32 (1999), S. 58-69.
- Berlit, U., Richterliche Unabhängigkeit und Organisation effektiven Rechtsschutzes im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 135-177.
- Bertram, M. et al., Das neue Steuerungsmodell am Verwaltungsgericht Hamburg. Möglichkeiten und Grenzen. Abschlußbericht aus der Arbeitsgruppe II am Verwaltungsgericht Hamburg, unveröff. Manuskript, 1998.
- Bhattacharya, M./ Smyth, R., The Determinants of Judicial Prestige and Influence: Some Empirical Evidence from the Court of Australia, in: Journal of Legal Studies 30 (2001), S. 223-252.
- Brand, J., Benchmarking in der nordrhein-westfälischen Sozialgerichtsbarkeit. Ein Erfahrungsbericht, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 99-122.
- Brand, J., Reformvorhaben Benchmarking, 2001, unveröff. Manuskript (www.lsg.nrw.de/aktuelles/benchmarking/bm200103.pdf Gesehen am 04.04.2003).
- Budäus, D./ Buchholtz, K., Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: Die Betriebswirtschaft 57 (1997), S. 322-337.
- Bydlinski, F., Hauptpositionen zum Richterrecht, in: Juristenzeitung 40 (1985), S. 149-155.
- Charnes, A./ Cooper, W. W./ Rhodes, E., Measuring the Efficiency of Decision Making Units, in: European Journal of Operational Research 2 (1978), S. 429-444.
- Cooper, W. W./ Seiford, L. M./ Tone, K., Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software, 2000.
- Demsetz, H., Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics 12 (1969), S. 1-22.
- Eckardt, M., Technischer Wandel und Rechtsevolution: Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Rechtsentwicklung am Beispiel des deutschen Unfallschadensrechts, 2001.
- Eifert, M., Das Neue Steuerungsmodell – Modell für die Modernisierung der Gerichtsverwaltung?, in: Verwaltung 30 (1997), S. 75-96.
- Francken, J., Das Neue Steuerungsmodell und die Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 20 (2003), S. 457-463.
- Hassemer, W., Für eine Reform der Dritten Gewalt, in: Deutsche Richterzeitung 76 (1998), S. 391-492.
- Häuser, H., Bericht über neue Steuerungsmodelle, in: Betrifft Justiz (2000), S. 255-257.
- Häuser, H., Parteien, Politik und Patronage, in: Betrifft Justiz (1997), S. 110-114.
- Hoffmann-Riem, W., Gewaltenteilung – mehr Eigenverantwortung für die Justiz?, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 18-31.
- Hutter, M., Die Produktion von Recht: Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft, angewandt auf den Fall des Arzneimittelpatentrechts, 1989.

- Junga, C., Entwicklung einer Controlling-Konzeption für Staatsanwaltschaften, 2000.
- Kissel, R., Arbeitsrecht und Gerichtsverfassung, in: *Recht der Arbeit* 52 (1999), S. 53-59.
- Kittelsen, S. A. C./ Førsund, F. R., Efficiency Analysis of Norwegian District Courts, in: *Journal of Productivity Analysis* 3 (1992), S. 277-306.
- Lamprecht, R., Vom Mythos der Unabhängigkeit. Über das Dasein und Sosein der deutschen Richter, 1996.
- Landes, W. M./ Lessig, L./ Solimine, M. E., Judicial Influence: A Citation Analysis of Federal Courts of Appeal Judges, in: *Journal of Legal Studies* 27 (1998), S. 271-332.
- Landes, W. M./ Posner, R. A., Adjudication as a Private Good, in: *Journal of Legal Studies* 8 (1979), S. 235-284.
- Larenz, K./ Canaris, W., *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 3. Aufl., 1995.
- Lewin, A. Y./ Morey, R. C./ Cook, T. J., Evaluating the Administrative Efficiency of Courts, in: *International Journal of Management Science* 10 (1982), S. 401-411.
- Mackenroth, G., Qualitätsdiskussion in der Justiz: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 301-311.
- Maier-Peveling, R./ Paas, S., Projekt zur Erarbeitung eines Systems der Personalbedarfsberechnung in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gestartet, in: *Deutsche Richterzeitung* 78 (2000), S. 89-90.
- Maitra, P./ Smyth, R., Judicial Independence, Judicial Promotion and the Enforcement of Legislative Wealth Transfers – An Empirical Study of the New Zealand High Court, in: *European Journal of Law and Economics* 17 (2004), S. 209-235.
- Munday, R., Tribunal Lore: Legalism and the Industrial Tribunals, in: *Industrial Law Journal* 10 (1981), S. 146-159.
- Mutter, S., Der Unternehmensberater am Arbeitsplatz des Richters, in: *Deutsche Richterzeitung* 72 (1994), S. 305-307.
- Nullmeier, F., Input, Output, Outcome, Effektivität und Effizienz, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 2. Aufl., 2001, S. 357-363.
- Okruh, S., *Innovation und Diffusion von Normen: Grundlagen und Elemente einer evolutorischen Theorie des Institutionenwandels*, 1999.
- Papier, H.-J., Richterliche Unabhängigkeit und Dienstaufsicht, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 43 (1990), S. 8-14.
- Pedraja-Chaparro, F./ Salina-Jiménez, J., An Assessment of the Efficiency of Spanish Courts Using DEA, in: *Applied Economics* 28 (1996), S. 1391-1403.
- Picker, E., Richterrecht oder Rechtsdogmatik – Alternativen der Rechtsgewinnung? – Teil 2, in: *Juristenzeitung* 43 (1988), S. 62-75.
- Posner, R. A., *The Theory and Practice of Citations Analysis, with Special Reference to Law and Economics*, John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 83 (2nd Series), 1999.
- Reding, K., Effizienz, in: Chmielewicz, K. Eichhorn, P. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft*, 1989, S. 277-282.
- Reding, K., *Die Effizienz staatlicher Aktivität: Probleme ihrer Messung und Kontrolle*, 1981.
- Reinhardt, M., Richterliche Unabhängigkeit im „ökonomisierten“ Staat, in: Schulze-Fielitz, H./ Schütz, C. (Hrsg.), *Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit*, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 179-198.

- Roellecke, G., Der Lebensbedarf der Justiz und seine Bemessung. in: Schulze-Fielitz; H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 123-131.
- Röhl, K. F., Fehler in Gerichtsentscheidungen, in: Schulze-Fielitz; H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 67-87.
- Röhl, K. F., Justiz als Wirtschaftsunternehmen. Budgetierung, Controlling und Professionalisierung der Justizverwaltung, in: Deutsche Richterzeitung 78 (2000), S. 220-230.
- Rudolph, K., Prozeßflut und Erledigungsdruck, in: Deutsche Richterzeitung 70 (1992), S. 6-14.
- Salje, P., Der mißbrauchte Prozeßvergleich – ein Beispiel für kapazitätsgesteuerte Gerechtigkeit?, in: Deutsche Richterzeitung 72 (1994), S. 285-296.
- Schäfer, H.-B., Allokationseffizienz als Grundprinzip des Zivilrechts, in: Ott, C./ Schäfer, H.-B. (Hrsg.), Allokationseffizienz in der Rechtsordnung. Beiträge zum Trave-münder Symposium zur ökonomischen Analyse des Zivilrechts vom 23.-26. März 1988, 1989, S. 1-24.
- Schäfer, H.-B., Entwicklung und Begründung von Schutznormen im Vertragsrecht – Was das Arbeitsrecht vom allgemeinen Zivilrecht lernen kann, in: Sadowski, D./ Walwei, U. (Hrsg.), Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 259, 2002, S. 23-44.
- Schäfer, H.-B., Kein Geld für die Justiz – Was ist uns der Rechtsfrieden wert?, in: Deutsche Richterzeitung 73 (1995), S. 461-470.
- Schaffer, W., Die dienstliche Beurteilung von Richtern und Staatsanwälten, in: Deutsche Richterzeitung 68 (1992), S. 292-297.
- Schefczyk, M., Data Envelopment Analysis. Eine Methode zur Effizienz- und Erfolgsschätzung von Unternehmen und öffentlichen Organisationen, in: Die Betriebswirtschaft 56 (1996), S. 167-183.
- Schneider, E., Plaudereien zur richterlichen Unabhängigkeit, in: Anwaltsblatt 40 (1990), S. 113-117.
- Schneider, M., Data-Envelopment-Analyse von Landesarbeitsgerichten. Betriebswirtschaftlicher Leistungsvergleich im kennzahlenfreien Raum, in: Die Betriebswirtschaft 64 (2004), S. 28-38.
- Schneider, M., Operatives Controlling professioneller Dienstleistungen: Der Ansatz der Verhaltensproduktionsfunktion am Beispiel der Landesarbeitsgerichte, Habilitationsschrift, 2003.
- Schütz, C./ Schulze-Fielitz, H. Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit. Eine einleitende Problemskizze. in: Schulze-Fielitz; H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 9-23.
- Shapiro, M. M., Courts: A Comparative and Political Analysis, 1981.
- Stecker, C., Der Mythos von der dienstlichen Beurteilung. Anmerkungen über den Umgang mit Dienstzeugnissen, in: Betrifft Justiz (1990), S. 233-235.
- Tulkens, H., On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts, and Urban Transit, in: Journal of Productivity Analysis 4 (1993), S. 183-210.

- Voss, R., Kostencontrolling und richterliche Unabhängigkeit oder Neues Steuerungsmodell contra unabhängige Rechtsprechung, in: Deutsche Richterzeitung 76 (1998), S. 379-390.
- Voßkuhle, A., Das „Produkt“ der Justiz, in: Schulze-Fielitz; H./ Schütz, C. (Hrsg.), Justiz und Justizverwaltung zwischen Ökonomisierungsdruck und Unabhängigkeit, Die Verwaltung, Beiheft 5, 35 (2002), S. 35-52.
- Weth, S., Die Justiz – ein ungeliebtes Kind?, in: Neue Juristische Wochenschrift 49 (1996), S. 2467-2473.