

Schneider, Martin

Working Paper

Leistungssteuerung und Karriereanreize für professionals: Ein Vergleich deutscher und amerikanischer Berufsrichter

IAAEG Discussion Paper Series, No. 2002/03

Provided in Cooperation with:

Institute for Labor Law and Relations in the European Union (IAAEU),
University of Trier

Suggested Citation: Schneider, Martin (2002) : Leistungssteuerung und Karriereanreize für
professionals: Ein Vergleich deutscher und amerikanischer Berufsrichter, IAAEG Discussion
Paper Series, No. 2002/03, University of Trier, Institute for Labour Law and Industrial Relations
in the European Union (IAAEU), Trier

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/51385>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Institute of Labour Law and
Industrial Relations in the European
Community
(IAAEG)

IAAEG Discussion Paper Series

**Leistungssteuerung und
Karriereanreize für „*professionals*“:
Ein Vergleich deutscher und
amerikanischer Berufsrichter**

Martin Schneider

No. 2002/03

Institute of Labour Law and Industrial Relations
in the European Community
Schloß Quint
D-54293 Trier
Tel. +49 651 9666-0
Fax. +49 651 9666-100

Abstract

Leistungssteuerung und Karriereanreize für „professionals“: Ein Vergleich deutscher und amerikanischer Berufsrichter

Controlling the performance of employed physicians, university professors, or tenured judges is a difficult managerial problem, because these professionals perform complex tasks that are hard to measure and because many of the economic incentives common to private-sector employees do not apply in the public sector. As yet, our knowledge of performance management for professionals is only limited. Therefore, this paper analyses incentives for professional judges in one German and one U.S. organisation. The comparative case study exploits qualitative information drawn from interviews along with quantitative performance and personnel data. Management in both organisations seeks to secure good performance in ways compatible with the concept of the professional bureaucracy: Administrative tasks are delegated to peers, internal recruitment prevails, and a quantitative benchmarking is maintained in order to appeal to judges' professional ethics. In the German career judiciary, promotion prospects can be expected to influence performance. This is confirmed empirically by estimating behavioural production functions.

Keywords: courts, internal labour markets, professionals, behavioural production functions, career concerns

JEL Classification: J45, K31, M12

Leistungssteuerung und Karriereanreize für „professionals“: Ein Vergleich deutscher und amerikanischer Berufsrichter*

Von Martin Schneider**

Die Steuerung der Leistung von Ärzten, Professoren und Richtern ist besonders schwierig, da diese „professionals“ schwer messbare, komplexe Tätigkeiten ausüben und auf Grund des öffentlichen Dienstrechts kaum harten ökonomischen Anreizen ausgesetzt sind. Um das noch begrenzte Wissen über die Steuerung professioneller Arbeit zu erweitern, untersucht der Beitrag empirisch die Leistungsanreize von Berufsrichtern in einer deutschen und einer US-amerikanischen Gerichtsorganisation. Die Fallstudie nutzt qualitative Interviewdaten sowie quantitative Personal- und Performance-Daten. Die relevanten Akteure versuchen in beiden Organisationen ein hohes Leistungsniveau auf eine Weise sicher zu stellen, die mit der Theorie professioneller Bürokratie vereinbar ist: Verwaltungsaufgaben werden an Richter delegiert, es wird überwiegend intern rekrutiert und ein quantitatives Benchmarking appelliert an das richterliche Berufsethos. In der deutschen Karrieregerichtsbarkeit beeinflussen zudem Beförderungschancen die Performance, wie anhand von Verhaltensproduktionsfunktionen empirisch gezeigt wird.

A. Einleitung: Prekäre Leistungssteuerung bei „professionals“

Die Kerntätigkeiten vieler öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen sind Mitarbeitern mit professionellem Hintergrund anvertraut: Ärzten, Professoren oder Richtern. Die Steuerung der Leistung im Sinne der Organisation wirft hier besondere Probleme auf, da *professionals* oft weitgehend unabhängig ihre Aufgaben erfüllen (vgl. Martin/Shell 1988, S. 3f.). Die klassische Soziologie definiert Professionen gar als jene ge-

* Beitrag zum 5. Köln-Bonner Kolloquium zur Personalökonomie am 7. und 8. März 2002 in Bonn. Ich danke Kerstin Pull und Dieter Sadowski für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Versionen. Die im Beitrag verwendeten US-amerikanischen Daten sind mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft erhoben worden.

** Dr. Martin Schneider, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft (IAAEG), Postfach 181230, 54263 Trier. E-mail: schneider@iaaeg.de.

sellschaftlich zentralen Tätigkeiten, die weder durch den Markt noch durch die staatliche Bürokratie wirksam kontrolliert werden können (vgl. Oevermann 1997, S. 9).

Die prekäre Steuerbarkeit professioneller Arbeit hat verschiedene Ursachen. Einer bürokratischen Leistungsmessung und -beurteilung durch Laien entziehen sich professionelle Tätigkeiten, weil sie komplex und mehrdimensional sind. Zudem stehen *professionals* jeglichen Steuerungsversuchen von außen im Allgemeinen skeptisch gegenüber, da ein ausgeprägter Sinn für Autonomie zu einem Berufsethos gehört, das sich während der langen Ausbildung herausbildet und regelmäßig als charakteristisches Merkmal professioneller Gruppen genannt wird (vgl. etwa Sadowski/Backes-Gellner 1989, S. 205; Matthews 1991, S. 737f.). Im öffentlichen Sektor wird die schwierige Steuerbarkeit noch einmal verschärft durch die Vorgaben des Dienstrechts. Bei oft lebenslanger Beschäftigung und einer überwiegend an das Amt gekoppelten Entlohnung sind viele *professionals* hier spürbaren Lohnanreizen und vielen der im Privatsektor üblichen Sanktionen enthoben.

Es stellt sich somit die Frage: Wie lässt sich die Leistung solcher Mitarbeiter steuern, wenn materielle Anreize und Sanktionen weitgehend ausgeschlossen sind? Angesichts eines Mangels an empirischer Forschung zu dieser Frage (vgl. für eine Zusammenfassung Wilson 1989) untersuche ich im vorliegenden Beitrag die Leistungsanreize von Berufsrichtern am Beispiel deutscher Richter an den Landesarbeitsgerichten (LAG) und US-amerikanischer *Administrative Law Judges* des *National Labor Relations Board (NLRB)*. Beide Gruppen sind erfahrene, unabhängig entscheidende Richter mit ähnlichen Aufgaben in der Arbeitsgerichtsbarkeit. Da sie aber einem länderspezifisch unterschiedlichen Dienstrecht unterworfen sind, unterscheiden sich die Rahmenbedingungen, unter denen die aufsichtführenden Akteure die Leistung der Richter steuern können. Diese systematische Variation im Dienstrecht eröffnet die Möglichkeit, Erkenntnisse aus einer komparativen Fallstudie zu gewinnen.

Fallstudien mit Personalstatistiken werden seit einigen Jahren zur Analyse von Lohnstrukturen und Beförderungsketten in privaten Unternehmen vorgelegt (vgl. Baker/Gibbs/Holmström 1994; jüngst Treble et al. 2001). Gegenüber diesen Arbeiten hat eine Untersuchung von Gerichtshierarchien den Vorzug, dass die institutionellen Details – welche Hierarchiestufen kennzeichnen die Organisation, gibt es interne Beförderungsketten usf. – gut bekannt, da rechtlich vorgeschrieben sind oder aber in Interviews leicht ermittelt werden konnten. Damit kommt das Design einer immer noch selten um-

gesetzten Forderung nahe: „What we need most at this point are additional studies of personnel records, supplemented by interviews and institutional facts.“ (Rosen 1988, S. 259)

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Abschnitt B beleuchtet die Frage nach der Leistungssteuerung von Richtern aus der Perspektive der „professionellen Bürokratie“ und fokussiert damit auf das Berufsethos als Hebel für effektive Steuerungsversuche. Beförderungschancen untersuche ich in Abschnitt C, indem ich Gerichtshierarchien als „interne Arbeitsmärkte“ kennzeichne und mit Hilfe von Personal- und Leistungsdaten in beiden Gerichtsbarkeiten den Einfluss von Beförderungschancen auf die Performance prüfe. Abschnitt D formuliert weiterführende Fragen zur Steuerung von Berufsrichtern und anderen *professionals*.

B. Richter in einer professionellen Bürokratie: Qualitative Analyse der Leistungssteuerung

I. Theorie: Berufsethos und professionelle Bürokratie

Gerichte sind, ähnlich wie Universitäten und Krankenhäuser, als professionelle Bürokratien zu verstehen (vgl. Röhl 1998). Es kennzeichnet diese Organisationsform, dass professionelle Mitarbeiter im Zentrum der Organisation stehen und mit den Schlüsseltätigkeiten der Organisation betraut sind (vgl. Mintzberg 1979, S. 349-358).

Diese Tätigkeiten sind komplex, aber standardisierbar (vgl. Mintzberg 1979, S. 366ff.). So müssen Richter Verhandlungen führen, den Rechtsstreit nach den Regeln der juristischen Kunst entscheiden und diese Entscheidungen in Urteilen bzw. Beschlüssen festhalten. Jeder Konflikt ist vielschichtig und einzigartig. Die richterliche Aufgabe besteht im Kern darin, den individuellen Streit einer bestimmten Fallkonstellation zuzuordnen, was in der juristischen Methode mit „Subsumtion“ unter die relevante Rechtsnorm und in der Professionstheorie mit „Kategorisieren“ („*pigeonholing*“, vgl. Mintzberg 1979, S. 352ff.) bezeichnet wird. Standardisierbar wird Rechtsprechen nur um den Preis einer langen Ausbildung. Im Studium und in der ersten Phase der Richtertätigkeit eignen sich Juristen jene Fähigkeiten an, die ihnen eine immer sicherere Behandlung und Subsumtion von Konflikten ermöglicht. Die Ausbildung erfolgt auch am Arbeitsplatz, da zum Teil nicht kommunizierbare Fähigkeiten die Qualifikation des Richters ausmachen (vgl. Posner 1990, S. 108-112).

Während sich die Ergebnisse (*Output*) der richterlichen Arbeit beobachten und anhand von Erledigungs-, Vergleichs- und Aufhebungszahlen messen lassen, entzieht sich das tagtägliche Arbeitsverhalten (*Input*) am Schreibtisch und im Verhandlungssaal einer praktikablen Kontrolle (vgl. Wilson 1989, S. 165ff.). Die professionelle Autonomie, die sich aus der schwierigen Beobachtbarkeit des Arbeitsverhaltens ergibt, ist für Berufsrichter zudem meist rechtlich gewährleistet. In Deutschland etwa sind Richter nach Artikel 97 Absatz 1 Grundgesetz unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen. Potenziell wirft diese politisch erwünschte Unabhängigkeit das Problem des moralischen Risikos auf: Berufsrichter könnten ein zu geringes Anstrengungsniveau aufbringen (vgl. Wilson 1989, S. 159).

Aus dieser Not macht die professionelle Bürokratie eine Tugend, indem sie die Selbststeuerung zum Organisationsprinzip erhebt: Den Mitarbeitern selbst wird häufig die Verantwortung für eine effektive Aufgabenerfüllung übertragen (vgl. Mintzberg 1979, S. 358-361). Selbststeuerung meint hier zum einen, dass im Wesentlichen Pflichtbewusstsein und Berufsethos die Leistung steuern (vgl. Wilson 1989, S. 167). Die leistungsbezogenen Werthaltungen werden an die Novizen in einem Sozialisierungsprozess während des Studiums und in den ersten Berufsjahren weitergegeben und dann verinnerlicht. Von außen sanktioniert werden diese Standards durch soziale Belohnungen und Strafen. Wenn beispielsweise ein Richter einen hohen Verfahrensrückstau nicht bewältigen kann oder die Entscheidungen wiederholt von der nächsthöheren Instanz kassiert werden, leidet das Ansehen in der Gruppe.

Zum anderen impliziert Selbststeuerung häufig auch Selbstverwaltung. Aufgaben wie Arbeitsorganisation, Rekrutierung und Personalbeurteilung werden an bestimmte Mitarbeiter delegiert, die dann als Gleiche unter Gleichen diese Aufgaben für die professionelle Gruppe übernehmen und so eine Dienstaufsicht von oben überflüssig machen (vgl. Röhl 1998).

Insgesamt kommt dem Berufsethos im Konzept der professionellen Bürokratie die zentrale Verhaltenssteuerungsfunktion zu. Dann ist theoretisch zweierlei zu erwarten: Erstens sollten Appelle an das Pflichtgefühl der Richter auch dann verhaltenswirksam sein, wenn harte ökonomische Anreize mit einer Verhaltensänderung nicht verbunden sind. Zweitens sollten die aufsichtführenden Akteure bei Stellenneubesetzungen gewissermaßen das Berufsethos pflegen, indem sie solche Kandidaten auswählen, deren Werthal-

tungen bekanntermaßen zur Organisation passen (vgl. Cooter/Eisenberg/Melvin 2001). Diesen Arbeitshypothesen gehe ich im Folgenden empirisch nach.

II. Logik des Vergleichs zwischen LAG-Richtern und *Administrative Law Judges*

Das *National Labor Relations Board* ist die US-amerikanische Regulierungsbehörde, die auf Basis des sogenannten *Wagner Act* von 1935 und dessen Folgegesetzen das betriebliche Gewerkschaftswahlverfahren überwacht und ungerechtfertigte Arbeitspraktiken („*unfair labor practices*“) von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gewerkschaften sanktioniert (vgl. Gould 1988, S. 39ff.). Um über formale Beschwerden gegen solche unfairen Praktiken zu entscheiden, beschäftigt das *NLRB* etwa 60 *Administrative Law Judges*, die zwischen den Streitparteien vermitteln, ein formales Gerichtsverfahren leiten und gegebenenfalls von äußeren Einflüssen unabhängig über den Fall rechtlich befinden.

Die Tätigkeit der *Judges* und die notwendigen Qualifikationen sind mit jenen deutscher LAG-Richter gut vergleichbar. Daher sollten in beiden Gerichtsorganisationen Versuche zur Leistungssteuerung zu beobachten sein, die sich aus dem professionellen Charakter der richterlichen Tätigkeit verstehen lassen. Die Richter in beiden Ländern unterliegen jedoch einem je spezifischen Dienstrecht. Beispielsweise ist für die Rekrutierung amerikanischer *Judges* eine formale, für alle Regulierungsbehörden zentralisierte Auswahlprozedur vorgesehen, während vakante LAG-Stellen von den Länderministerien dezentral besetzt werden. Daher würden Ähnlichkeiten in der Leistungssteuerung bei divergierendem Dienstrecht die beiden Thesen zur Verhaltensrelevanz des Berufsethos erhärten: Appelle an das Pflichtgefühl der Richter sind verhaltenswirksam und bei Neubesetzungen werden Kandidaten mit bekannten, passenden Werthaltungen bevorzugt.

III. Ergebnisse: Parallelen in der Leistungssteuerung

1. Delegation der Dienstaufsicht an Richter

In beiden Gerichtsbarkeiten wird die Dienstaufsicht und damit die Verantwortung für die Leistungssteuerung weitgehend an die Richter selbst delegiert. Im Fall der Arbeitsgerichtsbarkeit obliegt die Dienstaufsicht formell den zuständigen Ministerien, d.h. je nach Bundesland der Arbeits- oder Justizbehörde. Von der im Arbeitsgerichtsgesetz vorgesehenen Möglichkeit, Aufgaben der Dienstaufsicht an die LAG-Präsidenten zu delegieren, machen die Ministerien regen Gebrauch. So sind die Präsidenten der LAG

unter anderem mit der Anfertigung von dienstlichen Beurteilungen betraut. Auf ähnliche Weise nehmen die für die Gerichtsverwaltung zuständigen *Chief Administrative Law Judges* in Washington und drei weiteren regionalen Hauptstellen des *NLRB* Aufgaben wie die Auswahl von Bewerbern oder die Organisation von Weiterbildungen wahr, obwohl formell der *Chairman* des *NLRB* als Vorgesetzter der Richter für diese Aufgaben zuständig ist.

Obgleich beide Gerichtsbarkeiten keiner Selbstverwaltung unterliegen, geben die aufsichtführenden Behörden in beiden Ländern offenbar die tagtägliche Dienstaufsicht an aktive Richter ab. Beide Organisationen nähern sich insofern dem in Abschnitt B.I skizzierten Idealtyp einer professionellen Bürokratie an. Diese Entwicklung ist zum einen als eine Reaktion auf die schwierige Beobachtbarkeit des richterlichen *Inputs* zu interpretieren: Die mit Verwaltungskompetenzen ausgestatteten *Chief Judges* und LAG-Präsidenten können aus der Nähe das Leistungsniveau von Richtern besser einschätzen als etwa Ministerialbeamte. Bürokratische Kontrolle, die auf Grund des Dienstrechts ohnehin in ihren Möglichkeiten beschränkt ist, wird auf diese Weise zu *peer review*. Zum anderen dürfte die Delegation der Dienstaufsicht auch die Akzeptanz von Interventionen unter den Richtern erhöhen. Die Richter neigen dazu, Versuche der Leistungssteuerung von außen als Verletzungen der richterlichen Unabhängigkeit aufzufassen, und sperren sich gegen Maßnahmen zur Prozessbeschleunigung oder die Einführung von Zeitzielen. Versuche zur Leistungssteuerung durch verwaltende Richter stehen nicht in gleichem Maße in einem solchen Verdacht, weil LAG-Präsidenten und *Chief Judges* als aktive Richter von diesen Maßnahmen oft selbst betroffen sind. Dies eröffnet die Möglichkeit zu einer symbolischen Politik, für die sich im *NLRB* ein redendes Beispiel finden lässt: Die Einführung von Güteverhandlungen zur Förderung von Vergleichen vor der eigentlichen Verhandlung fand 1995 unter den Richtern sehr gemischte Resonanz. Der *Chief Administrative Law Judge* unterstrich in dieser Situation die Wichtigkeit des neuen Programms, indem er selbst die mit Abstand größte Zahl von Vergleichsverhandlungen übernahm.

2. Überwiegend interne Rekrutierung

In beiden Gerichtsorganisationen wird intern rekrutiert. In der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit ist als formale Voraussetzung für die Ernennung zum Vorsitzenden Richter am LAG lediglich die Tätigkeit als Berufsrichter vorgeschrieben (vgl. Schmidt/Luczak 1994, S. 229). In der Praxis wird eine freie Stelle innerhalb des entsprechenden Bundes-

landes ausgeschrieben und der LAG-Präsident schlägt einen Kandidaten vor, der meist vom Ministerium bestätigt wird. Im Ergebnis werden Richter am Arbeitsgericht desselben Bundeslandes rekrutiert. Für die Einstellung von *Judges* am *NLRB* gilt ein äußerst bürokratisches, für alle US-amerikanischen Regulierungsbehörden zentralisiertes Auswahlverfahren (vgl. Administrative Conference of the United States 1992, S. 4ff.): Die zuständige Behörde (*Office of Personnel Management, OPM*) organisiert standardisierte Aufnahmetests und fasst die Ergebnisse zu einer Rangliste der Kandidaten zusammen. Falls das *NLRB* von dieser Liste rekrutierten möchte, ist eine Wahl nur unter den ersten drei Kandidaten möglich. Die buchstabentreue Anwendung dieser Prozedur würde bedeuten, dass vielfach im Arbeitsrecht unerfahrene Juristen eingestellt werden müssten. Hinzu kommt, dass eine viel kritisierte Bevorzugung von Veteranen die Rangliste verzerrt. In der Praxis gelingt es dem *NLRB* jedoch über Umwege, überwiegend intern zu rekrutieren: Juristen aus dem eigenen Haus werden dazu ermuntert, als *Administrative Law Judge* bei anderen Behörden, die einen höheren Personalbedarf haben, einzusteigen, um nach einer Sperrfrist von einem Jahr zum Richtercorps des *NLRB* zu wechseln. Im Ergebnis wird das zentralisierte Bewerbungsverfahren damit ausgehebelt. Von den 91 im Zeitraum 1995 bis 2000 am *NLRB* beschäftigten *Judges* waren 68 oder 75 Prozent bereits vor ihrer Richtertätigkeit *NLRB*-Mitarbeiter.

Es liegt nahe interne Rekrutierungen als Ergebnis von Patronage zu deuten: Bewerber aus dem eigenen Haus werden bevorzugt entweder aus parteipolitischen Gründen oder auf Grund so genannter Seilschaften. Diese Deutung dürfte jedoch für die überwiegende Mehrzahl der Stellenbesetzungen von Vorsitzenden Richtern am LAG und von *Administrative Law Judges* nicht zutreffen. Zum einen geht es ja hier nicht um hohe und höchste Richterämter, wie US-amerikanischer Bundesrichter oder Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht, wo politische Einflussnahmen wahrscheinlicher sind. Zum anderen ist die Besetzung so geregelt, dass Seilschaften keinen durchschlagenden Einfluss haben sollten: Die LAG-Präsidenten und *Chief Judges* haben praktisch einen großen Einfluss auf die Personalauswahl, und da sie unter einer mangelnden Qualifikation rekrutierter Richter selbst zu leiden hätten, dürften sie auf eine leistungsorientierte Besetzung der Stellen hinwirken. Intern rekrutierte Richter am *NLRB* sind ja zudem nicht um das formalisierte Auswahlverfahren herum gekommen, sondern nur in einer anderen Behörde eingestiegen.

Im Sinne der Theorie professioneller Bürokratien bietet sich eine andere Deutung an: Interne Rekrutierung dient dazu, das vorherrschende Berufsethos zu stabilisieren. Zum

einen sind die tätigkeitsbezogenen Werte und Normen von intern Rekrutierten bekannt, da sie in der Vorinstanz bzw. in einer anderen Abteilung derselben Behörde beschäftigt waren. Zum anderen sind diese Juristen in derselben Organisation sozialisiert worden, weshalb zu vermuten ist, dass sich ihre arbeitsbezogenen Einstellungen weitgehend mit denen der bereits Beschäftigten decken. Im Ergebnis dürften die LAG-Richter wie die *Judges* jeweils eine in sich homogene Gruppe bilden, was ihre Werte und impliziten Leistungsstandards angeht.

3. Weiches *Benchmarking*

Die aufsichtführenden Richter nutzen die Erhebung von Prozessdaten dazu, ein quantitatives, aber weiches *Benchmarking* unter den Richtern zu praktizieren. Bei den LAG fallen auf Grund der Berichtspflicht zur jährlichen Statistik über die Tätigkeit der Landesarbeitsgerichte eine Reihe von Daten an: die Zahl der neu eingereichten, erledigten und unerledigten Verfahren, die Zahl der Vergleiche und Kennzahlen zur Dauer der Verfahren. Obgleich ursprünglich nicht für diesen Zweck erhoben, nutzen die LAG-Präsidenten die Rohdaten auf Richtererebene dazu, individuelle Leistungsunterschiede unter der Richterschaft namentlich publik zu machen. Darüber hinaus betreiben die Ministerien mit den entsprechend aggregierten und bereinigten Daten ein *Benchmarking* zwischen den Bundesländern (die sogenannte „Bayernstatistik“). Ähnliche Entwicklungen sind auch im *NLRB* zu beobachten. Dort informiert der mit Verwaltungsaufgaben betraute *Chief Administrative Law Judge* in Washington jährlich den *Board* über die Arbeit der Richter. Die entsprechenden Daten enthalten unter anderem die Zahl der abgeschlossenen Verhandlungen, die Dauer dieser Verhandlungen, die Zahl der erfolgreich mit einem Vergleich abgeschlossene Schlichtungsrunden und die Dauer bis zur Verabschiedung der Entscheidung. Die entsprechenden Daten sind namentlich ausgewiesen und werden an die Richter verteilt. Nach Angaben der verantwortlichen *Judges* werden sie auch dazu genutzt, die Leistung der vier Verwaltungsregionen – Washington, New York, Atlanta und San Francisco – miteinander zu vergleichen. „Weich“ ist dieses *Benchmarking* insofern, als weder ein direktes *Feedback* noch Sanktionen in Form von Disziplinarmaßnahmen oder Leistungsprämien vorgesehen sind.¹

¹ Das *Benchmarking* hat für LAG-Richter eine indirekte Wirkung: Die Statistiken sind eine der Quellen für dienstliche Beurteilungen. Diese werden allerdings für Richter nur aus Anlass einer Bewerbung auf höhere Richterämter angefertigt, berücksichtigen auch qualitative Aspekte und sind letztlich subjektiv. Für die Richter am *NLRB* existieren seit 1995 Leitli-

Die Existenz detaillierter Leistungsmessungen, die einen „gläsernen Richter“ schaffen, wie ein LAG-Präsident es ausdrückte, steht in einem eigentümlichen Verhältnis zum Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit. Obwohl die Unabhängigkeit handfeste Konsequenzen etwa einer geringen Arbeitsleistung ausschließt, dürfte das *Benchmarking* zu einer Erhöhung der Leistung von Richtern beitragen, da es am Berufsethos der Richter anknüpft: Die Richter haben die professionellen Leistungsstandards häufig als Pflicht internalisiert und achten auf ihre Reputation innerhalb des Gerichts und der Gerichtsbarkeit. Die Leistungsdaten setzen Vergleichsprozesse in Gang und wirken disziplinierend auf das Anstrengungsniveau. Ein *Judge* formuliert die wohl verbreitete Einstellung, wonach jeder Richter versuche, einen fairen Beitrag zur Gesamtleistung zu erbringen („to be at least as productive as other judges“, „to pull one’s own weight“). Wie die Interviews in beiden Gerichtsbarkeiten zeigten, ist den befragten *Chief Judges* und LAG-Präsidenten bewusst, dass sie über einen Appell an das Ehrgefühl und implizite Leistungsvergleiche Richter hin zu gewünschtem Verhalten disziplinieren können.

Das Steuerungspotenzial über das Berufsethos dürfte dabei größer sein, als Ökonomen angesichts der fehlenden materiellen Anreize zu vermuten geneigt sind: Seit 1995 ist es im *NLRB* gelungen, die Produktivität der *Administrative Law Judges* und vor allem ihre Vergleichsquote spürbar zu erhöhen, obwohl der *NLRB* ein erfolgsabhängiges Entgelt nicht zahlen darf, den *Judges* keine Karriereanreize bietet und eine Kündigung auf Grund geringer Produktivität nicht aussprechen darf.

IV. Zwischenergebnis: Ähnliche Versuche zur Leistungssteuerung, divergierende Beförderungschancen

Diese Befunde lassen auf eine Leistungssteuerung schließen, die den Bedingungen professioneller Tätigkeit Rechnung trägt, indem sie auf das Berufsethos der Richter zugreift: durch eine Delegation der Dienstaufsicht an *peers*, eine überwiegend interne Rekrutierung von Juristen mit ähnlichem Ethos und ein quantitatives, aber weiches *Benchmarking*. Diese Maßnahmen kompensieren gegebenenfalls die Schwächen des Dienstrechts. Besonders deutlich zeigt das die Art und Weise, wie das *NLRB* das eigentlich vorgesehene zentralisierte Personalauswahlverfahren umgeht.

nien für die Erledigungsdauer von Verfahren, die jedoch nach Komplexität des Falles variieren, bei großen Prozessen fallabhängig vereinbart werden und deren Nichteinhaltung keinerlei Sanktionen nach sich zieht.

Ein Unterschied im Dienstrecht zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten lässt sich mit noch so kreativen Maßnahmen der Akteure nicht ausgleichen: Während LAG-Richter innerhalb der Arbeitsgerichtsbarkeit aufsteigen können, fehlen den *Judges* am *NLRB* diese Beförderungsmöglichkeiten. Aus ökonomischer Sicht sollten aber Karrierechancen die *Performance* von Richtern beeinflussen. Dem werde ich im Folgenden aus der Perspektive der Theorie interner Arbeitsmärkte nachgehen.

C. Richter im internen Arbeitsmarkt: Quantitative Analyse zum Einfluss der Beförderungsanreize auf die *Performance*

I. Theorie: Interner Arbeitsmarkt und Beförderungschancen

Interne Arbeitsmärkte sind Beschäftigungssysteme, die sich durch bestimmte Einstiegsportale am unteren Ende der Hierarchie, Mobilitätsketten innerhalb der Organisation, lange Beschäftigungsdauern und positionsgebundene Entlohnung auszeichnen (vgl. etwa Pinfield 1995, S. 10-13). All diese Merkmale sind in Karrieregerichtsbarkeiten geradezu idealtypisch gegeben, wie sich anhand der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit illustrieren lässt.

Tab. 1: Arbeitsgerichtsbarkeit als interner Arbeitsmarkt

Position	Zahl der Stellen
Bundesarbeitsgericht	
Präsident	1
Vizepräsident	1
Vorsitzender Richter	6
Richter	20
Landesarbeitsgerichte	
Präsident	14
Vizepräsident	13
Vorsitzender Richter	106
Arbeitsgerichte	
Direktor/Präsident	87
Vizepräsident	6
Richter am Arbeitsgericht	379

Zahl der Stellen: besetzte Stellen Anfang 1990

Quelle: Deutscher Richterbund: Handbuch der Justiz (verschiedene Jahrgänge)

Einstiegsportal ist die Position des Richters auf Probe am Arbeitsgericht. Nach der drei- bis fünfjährigen Probezeit ist die Ernennung zum Richter auf Lebenszeit möglich. Den Richtern am Arbeitsgericht stehen danach prinzipiell neun Hierarchiestufen in der Ge-

richtsbarkeit, vom Vizepräsidenten am Arbeitsgericht bis hin zum Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, als Karrierepositionen offen (vgl. Tabelle 1). Über die im Deutschen Richtergesetz geregelten Ernennungsvoraussetzungen hinaus haben sich zusätzliche Anforderungen für Karrierepositionen herausgebildet: Erfahrungen in der Wissenschaft und in der Ministerialbürokratie (vgl. Schmidt/Luczak 1994, S. 229ff.). Das Entgelt der Richter ist in Anlehnung an die Beamtenbesoldung geregelt und damit weitgehend an die Position in der Hierarchie geknüpft; einzige Ausnahme sind ein Ortszuschlag und ein altersabhängiger Aufschlag für am Arbeitsgericht angestellte Richter.

Dieses Beschäftigungssystem hat zwei wesentliche Wirkungen auf die Funktionsweise von Karrieregerichtsbarkeiten. Zum einen erlaubt die lange Beschäftigungsdauer den Aufbau spezifischer Qualifikationen. Zu ihnen gehören Kenntnisse des Arbeitsrechts, eines Spezialrechts, das sich auf Grund der richterlichen Rechtsschöpfung weit vom allgemeinen Zivilrecht entfernt hat, aber auch das Berufsethos, insofern es Werte umfasst, die der effektiven Aufgabenerfüllung der Gerichte entgegenkommen. Zum anderen beschränkt das Beschäftigungssystem die „harten“ ökonomischen Anreize auf die Karrierechancen (vgl. Fabel 1996; für den öffentlichen Sektor allgemein Tirole 1994, S.7ff.; Dewatripont/Jewitt/Tirole 1999). „Die einzige faktisch wirksame Verlockung ist die mit Sozialprestige und ökonomischem Vorteil verbundene Belohnung durch Ernennung und Beförderung, die einzige Bedrohung besteht in deren Versagung.“ (anonymer Richter, zitiert nach Lamprecht 2000) Bei einem Aufstieg in höhere Richterämter geht der Reputationsgewinn einher mit Steigerungen im Entgelt. So verdient ein Vorsitzender Richter am LAG etwa das 1,7fache eines 30jährigen Richters am Arbeitsgericht, der Präsident des Bundesarbeitsgerichts das 3,3fache.

Die Karrierechancen setzen ihre Anreizwirkung über das Scharnier der dienstlichen Beurteilung um: In regelmäßige oder anlässlich von Beförderungen eingeholte Richterbeurteilungen gehen performancerelevante Kriterien ein, wie etwa die Fähigkeit große Arbeitsmengen zu bewältigen und gute Entscheidungen zu fällen (vgl. ausführlich Schnellenbach 1999). Die in Abschnitt B.III.3 erwähnten monatlich erhobenen Leistungsdaten sind daher eine Quelle der dienstlichen Beurteilungen; die LAG-Präsidenten beurteilen jedoch letztlich subjektiv. Die Gesamtbeurteilung beeinflusst wiederum die Auswahl unter den Kandidaten bei anstehenden Ernennungen, da nach Artikel 33, Absatz 3 Grundgesetz Stellen im öffentlichen Dienst nach den Kriterien „Eignung, Befähigung, und fachliche Leistung“ zu besetzen sind.

Das gerichtliche Beschäftigungssystem setzt damit ähnliche Bedingungen, wie sie in der so genannten „*career concerns*“-Literatur modelliert werden. Dort bringen Beschäftigte auch bei fixem Entgelt ein hohes Anstrengungsniveau auf, sofern sie dadurch die Einschätzungen des Marktes über das eigene Talent stark beeinflussen und so die Chance erhöhen, einen besser dotierten Arbeitsplatz zu erhalten (vgl. Holmström 1982). Der Markt ist hier ein interner Arbeitsmarkt, der durch den gerichtlichen Instanzenzug beruflichen Aufstieg ermöglicht.² Aus *career concerns*-Modellen lassen sich die folgenden wesentlichen Zusammenhänge ableiten: Da unerfahrene Richter noch kaum in ihrem *Output* gemessen wurden, beeinflussen sie mit einem hohen Leistungsniveau ihre Reputation am Markt besonders stark und werden daher ein hohes Anstrengungsniveau wählen. Da die Fähigkeit jedoch mit der Zeit bekannt wird, sinkt das Anstrengungsniveau mit der Seniorität. Dem wirkt allerdings entgegen, dass sich durch Lernen am Arbeitsplatz die Fähigkeit erhöhen kann. Durch Lernen am Arbeitsplatz kennt der Markt auch nach mehreren Beobachtungsrunden die Leistungsfähigkeit der Richter nicht mit absoluter Sicherheit, und die Richter können ihre Reputation weiterhin durch ein hohes Anstrengungs- und Leistungsniveau verbessern. Daher dürfte das Anstrengungsniveau mit der Seniorität zunächst steigen, dann fallen.

II. Logik und Operationalisierung des Vergleichs

1. Hypothese

Mit den Implikationen der *career concerns*-Literatur vereinbar ist eine These über den Zusammenhang zwischen Erfahrung (Seniorität) und *Output*, die in der amerikanischen Rechtsökonomie untersucht worden ist (vgl. Landes/Lessig/Solimine 1998; Posner (1999, S. 21f.): Die *Performance* von Richtern müsste bei geringer Seniorität steigen, da Richter lernen und von den Karrierechancen gewissermaßen angetrieben werden. Mit der Zeit indessen überwiegt der gegenläufige Effekt: Die Unsicherheit über die Fähigkeit verringert sich, was sich etwa darin äußert, dass der Richter in mehreren Beförderungsrunden übergangen worden ist, und der Leistungsanreiz geht entsprechend zurück. Insgesamt ist daher mit einer umgekehrt U-förmigen Beziehung zwischen der Erfahrung (Seniorität) und dem *Output* von Richtern zu rechnen.

2 Üblicherweise werden organisationsinterne Karriereanreize im Rahmen der Turniertheorie untersucht (vgl. Lazear/Rosen 1981; Kräkel 1997, S. 262ff.). Den in einer Karrieregerichtsbarkeit vorliegenden Bedingungen entspricht der Ansatz der *career concerns*-Modelle jedoch besser: Das Arbeitsergebnis ist auf Grund der richterlichen Unabhängigkeit nicht kontrollierbar, die Anreize sind reputationsgesteuert.

Diese Beziehung müsste sich in geeigneten *Performance*-Daten für die deutschen LAG, nicht aber für die *Judges* am *NLRB* niederschlagen. Während sich den LAG-Richtern mit dem Amt des LAG-Präsidenten und den Stellen am BAG gut dotierte und prestigeträchtige Karrierepositionen bieten, stellt die Position am *NLRB* für *Judges* „das Ende des Weges“ („the end of the road“) dar, wie ein Richter im Gespräch formulierte. Der *Output* der LAG sollte daher systematisch positiv von den Karrierechancen der Richter beeinflusst werden und daher mit der Erfahrung zunächst steigen, dann fallen, wohingegen ein solcher Einfluss für das *NLRB* nicht zu erwarten ist.³

2. Schätzmodell und Daten

Die vorgestellte Hypothese soll anhand empirischer Verhaltensproduktionsfunktionen geprüft werden. Für die Schätzung der richterlichen *Performance* unterstelle ich folgenden produktionstheoretischen Rahmen:

$$\text{Output} = u \cdot A \cdot \prod_{k=1}^m \text{Input}_k^{\beta_k} \cdot \prod_{l=1}^n e^{\lambda_l \cdot \text{unabhängige Variable}_l}$$

Der *Output* hängt nicht nur ab von den m Inputs, einem Technologieparameter A und einem Fehlerterm u , sondern auch von n weiteren unabhängigen Variablen. Diese korrigieren die Schätzung der *Performance* für externe Bedingungen des Produktionsprozesses sowie Verhaltensvariablen. Am wichtigsten sind hierbei die einfachen und quadrierten Terme für die Erfahrung der Richter, welche die oben skizzierte umgekehrt U-förmige Beziehung zwischen Erfahrung und *Output* abbilden. Durch Logarithmieren der Gleichung lassen sich diese Verhaltensproduktionsfunktionen linear schätzen.

Für die LAG nutze ich Daten für neun Gerichte im Zeitraum 1980-1996. Es handelt sich um ein *balanced panel* auf Gerichtsebene, wobei ich zur Bildung der Verhaltensvariablen auf individuellen Personalinformationen zurückgreife (vgl. Anhang 1 und 2). Im

³ Zusätzlich zu diesem Anreizeffekt dürfte auch ein Selbstselektionseffekt wirken. Juristen, die weiter Karriereambitionen besitzen, dürften kaum *Judge* beim *NLRB* werden, während das LAG auch Juristen mit weiterführenden Karriereabsichten anziehen dürfte. Dem wird hier nicht weiter nachgegangen, da dieser Effekt nur komplementär zum Anreizeffekt motiviert, warum die Erfahrung der *Judges* kein Einflussfaktor für die *Performance* im *NLRB* sein sollte. Der mögliche Selektionseffekt schlägt sich allerdings nicht in einem signifikant unterschiedlichen Einstiegsalter von LAG-Richtern und *Judges* nieder, wie eigentlich zu vermuten wäre: Beide Richtergruppen treten ihre Position im Durchschnitt (Median und arithmetisches Mittel) mit 44 Jahren an, wobei die Spanne in den LAG von 32 bis 61 Jahren, im *NLRB* von 34 bis 61 Jahren reicht. Die Daten beziehen sich auf LAG-Richter von 1980-1996 und *NLRB-Judges* von 1995-2000.

Unterschied hierzu liegen für die *Judges* am *NLRB* auch individuelle Leistungsdaten aus dem internen Berichtssystem der Behörde vor, so dass die Produktionsfunktionen hier für einzelne Richter geschätzt werden können. Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1995 bis 2000 und auf 68 *Administrative Law Judges* (*unbalanced panel*, vgl. Anhang 3 und 4).⁴

Als abhängige Variable fungiert in beiden Organisationen die Zahl der in einem Jahr erledigten Verfahren, wobei diese Erledigung im Wesentlichen durch eine Entscheidung oder einen gerichtlichen bzw. außergerichtlichen Vergleich zustande kommen kann. Dies ist als umfassendes Maß für den quantitativen *Output* von Gerichten bzw. Richtern zu verstehen. Die Spezifikationen der rechten Seite der Regressionen unterscheiden sich auf Grund der verschiedenen Produktionsbedingungen und Datenerhebungsprozesse in beiden Ländern. Während etwa in den Schätzungen für die LAG die „Zahl der Richter“ als einziger *Input*-Faktor enthalten ist, enthalten die individuellen Produktionsfunktionen der *Judges* zwei *Inputs*: die Verhandlungstage („Tage“) und die Seitenzahl der Verhandlungsmitschriften („Seiten“). Die Unterschiede in der Spezifikation erlauben es nicht, Produktivitätsniveaus zwischen den Gerichtsbarkeiten zu vergleichen. Dies ist jedoch auch nicht Ziel der Schätzungen; vielmehr geht es, im Sinne eines erweiterten Hypothesentests, darum, den Einfluss unterschiedlicher Karriereanreize zu isolieren.

II. Ergebnisse: Empirische Verhaltensproduktionsfunktionen und der Einfluss der Karrierechancen

Die Ergebnisse der Schätzung für die LAG sind in Tabelle 2 wiedergegeben. Es fällt auf, dass der Koeffizient für den Input „(log)Zahl der Richter“, der als Produktionskoeffizient zu interpretieren ist, in allen Spezifikationen um den Wert 1 liegt, was auf konstante Skalenerträge schließen lässt. Der Produktionsprozess ist wesentlich durch einen exogenen Anfall von Konflikten bestimmt, was sich im starken Einfluss der Variable „neue Fälle pro Richter“ niederschlägt. Auch die Zahl der „unerledigten Fälle pro Richter“ ist positiv mit dem *Output* korreliert, was darauf hindeutet, dass ein großer Verfahrensrückstau die Richter zu einem höheren Arbeitseinsatz anhält. Daneben scheint auch

4 In diesem Zeitraum wurden 91 Richter am *NLRB* beschäftigt. Nur 68 von diesen sind in die empirischen Schätzungen aufgenommen, da die übrigen Richter entweder als *Chief Judges* mit Verwaltungsaufgaben betraut waren, im Jahr 1995 in Pension gingen oder aber erst im Jahr 2000 rekrutiert wurden.

der Eingangsqualifikation der Richter ein Erklärungsbeitrag zuzukommen, was sich im positiven Einfluss der Variablen „Dokortitel“ widerspiegelt.

Tab. 2: Schätzergebnisse für neun Landesarbeitsgerichte 1980-1996

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: I (Zahl der erledigten Fälle)		
	Prais-Winsten-Schätzer ^{a)}		
	(1) Alle Gerichte	(2) Kleine Gerichte	(3) Große Gerichte
Konstante	6,1654 (1,57)	3,1180 (7,99)***	3,7751 (14,83)***
ln (Zahl der Richter)	0,9192 (7,54)***	1,0967 (5,68)***	1,0758 (10,73)***
Zugangsrate	-0,5427 (0,77)		
verzögerte Zugangsrate	1,5191 (2,00)**	1,5435 (1,36)	0,0518 (0,10)
neue Fälle pro Richter	0,0033 (8,43)***	0,0034 (6,23)***	0,0043 (10,86)***
Erfahrung	0,0577 (2,05)**	0,0598 (1,94)*	0,0035 (0,10)
Erfahrung quadriert	-0,0027 (2,00)**	-0,0028 (1,91)*	-0,0015 (0,73)
Publikationen pro Richter	0,0008 (0,08)		
unerl. Fälle pro Richter	0,0051 (7,47)***	0,0055 (6,13)***	0,0051 (8,37)***
Alter	-0,0776 (0,51)		
Alter quadriert	0,0006 (0,39)		
Dokortitel	0,1624 (1,83)*	0,2608 (2,16)**	0,0522 (0,65)
rekrutierte Richter	0,0084 (1,18)		
Gerichts-Dummies enthalten (Parameter nicht ausgewiesen)			
Beobachtungen	153	68	85
Gerichte	9	4	5
R ²	0,98	0,94	0,98
Wald shi-square	10309,66	1143,00	1373,88
Rho	0,23	0,20	0,22
z-Werte in Klammern			
Signifikanzen: * 10-Prozentsniveau; ** 5-Prozentsniveau; *** 1-Prozentsniveau			
a) Prais-Winsten-Schätzer mit panel-korrigierten Standardfehlern			

Erläuterungen (zur genauen Definition der Variablen vgl. Anhang 1):

Zugangsrate: Rate der Zugänge in Arbeitslosigkeit

unerl.: unerledigte

Erfahrung: durchschnittliche Erfahrung

Alter: durchschnittliches Alter

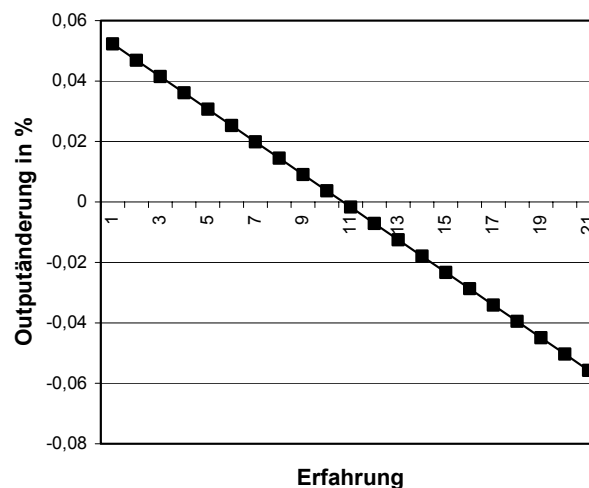
Dokortitel: Rate der Richter mit Dokortitel

Für die zu prüfende Hypothese sind die Vorzeichen in den Termen der Variable „Erfahrung“ entscheidend. Der postulierte umgekehrt U-förmige Verlauf würde ein positives

Vorzeichen für die einfache und ein negatives für die quadrierte Variable erwarten lassen. Die Ergebnisse für die LAG sind weitgehend vereinbar mit dieser Erwartung, was die Vorzeichen und in zwei von drei Gleichungen auch was die statistische Signifikanz der Ergebnisse angeht. Der Zusammenhang zeigt sich für die vier kleineren Gerichte (Spezifikation (2)), die gewissermaßen näher an Individualdaten sind, deutlicher als für die fünf größeren Gerichte (Spezifikation (3)).

Die Koeffizienten der Erfahrungsterme sind leicht in jährliche Wachstumsrate des *Outputs* in Abhängigkeit von der Erfahrung umzurechnen (Abbildung 1). Der umgekehrt U-förmige Verlauf ist gleich bedeutend mit zunächst positiven, dann negativen Wachstumsraten. Spezifikation (1) zu Folge wächst der *Output* bis zu einer durchschnittlichen Erfahrung der Richter von 10,6 Jahren und fällt danach.

Abb. 1: Geschätzte jährliche Änderung des *Outputs* von Landesarbeitsgerichten in Abhängigkeit von der durchschnittlichen Richterenerfahrung



Erläuterung: Berechnungen anhand der geschätzten Steigungsparametern aus Spezifikation (1) in Tabelle 2. Die Outputänderung in % ergibt sich näherungsweise als: $g_1 + 2 \cdot g_2 \cdot \text{Erfahrung}$ (vgl. etwa Franz 1996, S. 97). Hierbei sind $g_1 = 0,0577$ (Parameter der Variable „Erfahrung“) und $g_2 = -0,0027$ (Parameter für „Erfahrung quadriert“).

Tab. 3: Schätzergebnisse für 68 *Administrative Law Judges* 1995-2000

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: ln(Erledigte Fälle)			
	OLS-Schätzer ^{a)}			Fixe Effekte ^{b)}
	(1)	(2)	(3)	(4)
Konstante	0,1245 (0,08)	3,4349 (7,33)***	3,6168 (6,95)***	-0,6536 (0,33)
ln(Tage)	0,1696 (2,16)**	0,1684 (2,14)**	0,1706 (2,13)**	0,3164 (2,70)***
ln(Seiten)	2,34·10 ⁻⁵ (4,34)***	2,29·10 ⁻⁵ (4,23)***	2,36·10 ⁻⁵ (4,22)***	6,67·10 ⁻⁵ (3,84)***
Komplexität	-0,0002 (1,69)*	-0,0002 (1,74)*	-0,0002 (1,68)*	-0,0005 (3,12)***
Erfahrung	-0,0293 (1,46)	-0,0025 (0,40)		-0,0254 (1,02)
Erfahrung quadriert	0,0009 (1,23)			0,0009 (1,09)
Erfahrung*Kohorte1			0,0666 (0,79)	
Erfahrung quadriert*Kohorte1			-0,0013 (0,72)	
Erfahrung*Kohorte2			-0,1468 (1,08)	
Erfahrung quadriert*Kohorte2			0,0312 (1,57)	
Kohorte2 (Dummy)			-1,0013 (1,01)	
Alter	0,0897 (1,61)	-0,0216 (3,52)***	-0,0234 (3,56)***	0,0765 (1,28)
Alter quadriert	-0,0009 (1,92)*			-0,0008 (1,62)
Vgl.neigung	0,7548 (4,29)***	0,7315 (4,25)***	0,7383 (4,23)***	1,6504 (5,48)***
Pensionierung (Dummy)	-1,2626 (6,91)***	-1,2378 (6,56)***	-1,2450 (6,78)***	-1,5395 (4,78)***
Neuer Richter (Dummy)	-0,1633 (1,61)	-0,1501 (1,61)	-0,1954 (1,51)	-0,0405 (0,07)
Weitere aufgenommene Kontrollvariablen: Interne Rekrutierung (Dummy), Veteran (Dummy), Geschlecht (Dummy), Jahres-Dummies, Regionen-Dummies				
Beobachtungen	259	259	259	259
Personen	68	68	68	68
R ²	0,54	0,53	0,53	0,81

(1)-(3): Robuste t-Werte in Klammern; (4): Absolute t-Werte in Klammern
 Signifikanzen: * 10-Prozentriveau; ** 5-Prozentriveau; *** 1-Prozentriveau
 a) OLS-Schätzer mit White-Korrektur
 b) fixe Effekte (*between*-WLS-Schätzer)

Erläuterungen (zur genauen Definition der Variablen vgl. Anhang 1):

Kohorte 1: Dummy-Variable, 1=Erfahrung mindestens 6 Jahre

Kohorte 2: Dummy-Variable, 1=Erfahrung bis zu 5 Jahren

Die Befunde für die *Judges* am *NLRB* lassen, anders als für die LAG, nicht auf einen Einfluss der Erfahrung auf die gemessene *Performance* schließen (Tabelle 3). Dies gilt auch, wenn der zweigipfligen Verteilung der Erfahrungsvariablen im Datensatz Rech-

nung getragen wird, indem in Spezifikation (3) verschiedene Steigungsparameter für erfahrene Richter (Kohorte 1) und unerfahrene Richter (Kohorte 2) zugelassen werden.⁵

Die Schätzungen für die *Judges* lassen durchweg eine größere Varianz unerklärt als die Schätzungen für die Landesarbeitsgerichte, was dem Individualdatencharakter zuzuschreiben ist: Zufällige Einflüsse schlagen sich bei einer Zahl von durchschnittlich 20 erledigten Verfahren pro Richter und Jahr deutlich in der gemessenen *Performance* nieder. Da sich solche Unterschiede über einen längeren Zeitraum ausgleichen, liefert die Schätzung über fixe Effekte (*between*-Schätzer) in Spezifikation (4), in der die Durchschnitte der Variablen genutzt werden, eine deutlich bessere Anpassung als die OLS-Schätzungen. Systematische Unterschiede in den Streitigkeiten werden durch die Variable „Komplexität“ eingefangen, die anhand der durchschnittlichen Seitenzahl der Verhandlungsmitschriften konstruiert ist. Ihr kommt der erwartete, signifikant negative Einfluss auf die Zahl der erledigten Fälle zu. Weiterhin fällt auf, dass die „Vergleichsneigung“, d.h. die Vergleichsquote im Vorjahr, positiv mit dem *Output* verknüpft ist. Im NLRB wurde 1995 ein formales Güteverfahren für ausgewählte Konflikte eingeführt. Die Bereitschaft unter den Richtern, entsprechend als Mediatoren zu agieren, war sehr verschieden; manche Richter haben sich geweigert, als „*settlement judge*“ aufzutreten (vgl. Gould 2000, S. 80). Das Schätzergebnis zeigt, dass Richter mit höherer Vergleichsneigung produktiver sind, was auf den verfahrensbeschleunigenden Effekt von Vergleichen hinweist.

D. Ausblick

Um das Verhalten von Richtern zu steuern, sprechen die aufsichtführenden Akteure die internalisierten Normen und Werte der Richter an. Darauf deuten die in Abschnitt B beschriebenen Praktiken in der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit und dem amerikanischen *NLRB* hin. Um die Prozesse der Leistungssteuerung eingehender zu klären, scheint es fruchtbar, in künftigen Arbeiten zu prüfen, ob Unterschiede in den Einstellungen tatsächlich Leistungsdifferenzen erklären können (vgl. zusammenfassend für den öffentlichen Sektor Rainey/Steinbauer 1999). Sind etwa Richter produktiver, wenn sie

⁵ Diese Verteilung ist auf einen Kohorteneffekt zurückzuführen. Da das *NLRB* seit Anfang der achtziger Jahre Personal reduzierte, wurden über lange Jahre keine Richter mehr rekrutiert.

sich den Aufgaben ihrer Gerichtsbarkeit stärker verbunden fühlen? Und fühlen sie sich durch einen impliziten Konkurrenzdruck angespornt?

Die in Abschnitt C vorgestellten Verhaltensproduktionsfunktionen für die deutschen Landesarbeitsgerichte bestätigen die vermutete umgekehrt U-förmige Beziehung zwischen Erfahrung und *Output*. Dies weist auf eine Anreizwirkung der Beförderungschancen in den deutschen Karrieregerichtsbarkeiten hin. Dieser Befund relativiert indirekt die häufig kolportierte Meinung, Beförderungssämter in der deutschen Gerichtsbarkeit würden im Wesentlichen nach Parteienproporz und Patronage vergeben (vgl. etwa Häuser 1997). Träfe dies zu, wäre es unplausibel, warum ab einer gewissen Seniorität die richterliche *Performance* zurückgehen sollte, wie es die Ergebnisse der Schätzungen nahe legen. Zumindest aus der subjektiven Sicht der Richter ist Aufstieg von der Leistung nicht unabhängig. Gleichwohl ist noch ungeklärt, inwiefern die erfolgreiche Karriere in einer deutschen Gerichtshierarchie eben doch von Patronage beeinflusst wird: von Beziehungsnetzwerken, Parteizugehörigkeit und „Beeinflussungsaktivitäten“ (vgl. Milgrom 1988).

Literatur

- Administrative Conference of the United States (1992): Recommendation 92-7. The Federal Administrative Judiciary. Washington.
- Baker, George; Michael Gibbs; Bengt Holmstrom (1994): The Internal Economics of the Firm: Evidence from Personnel Data. In: Quarterly Journal of Economics 109(1994): 881-919.
- Cooter, Robert D.; Melvin Eisenberg (2001): Fairness, Character, and Efficiency in Firms. The Berkeley Law & Economics Working Papers: Vol. 2001: No. 1, Article 8. (<http://www.bepress.com/blewp/default/vol2001/iss1/art8>)
- Dewatripont, Mathias; Ian Jewitt; Jean Tirole (1999): The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies. In: Review of Economic Studies 66(1999): 199-217.
- Fabel, Oliver (1996): Richterhierarchien und die Verbreitung der ökonomischen Analyse des Rechts. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 116(1996): 1-13.
- Franz, Wolfgang (1996): Arbeitsmarktökonomik. 3. Aufl. Berlin et al.: Springer.

- Gould, William B. (1988): Einführung in das Arbeitsrecht der USA. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Knapp.
- Gould, William B. (2000): *Labored Relations: Law, Politics, and the NLRB. A Memoir.* Cambridge (Mass.) et al.: MIT Press.
- Häuser, Horst (1997): Parteien, Politik und Patronage. In: *Betrifft Justiz* (1997): 110-114.
- Holmström, Bengt (1982): Managerial Incentive Problems – A Dynamic Perspective. In : B. Walross (Hg.): *Essays in Economics and Management in Honor of Lars Wahlbeck.* Helsinki: Swedish School of Economics: 209-230.
- Kräkel, Matthias (1997): *Ökonomische Analyse der betrieblichen Karrierepolitik.* München, Mering: Hampp.
- Lamprecht, Rolf (2000): Was die Robe verhüllt. In: *Süddeutsche Zeitung. Feuilleton-Beilage.* Nr.5 vom 8./9.1.2000: I.
- Landes, William M.; Lawrence Lessig; Michael E. Solimine (1998): Judicial Influence: A Citation Analysis of Federal Courts of Appeal Judges. In: *Journal of Legal Studies* 27(1998): 271-295
- Lazear, Edward P.; Sherwin Rosen (1981): Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. In: *Journal of Political Economy* 89(1981): 841-864.
- Martin, Desmond D.; Richard L. Shell (1988): *Management of Professionals. Insights for Maximizing Cooperation.* New York, Basel: Marcel Dekker.
- Matthews, R.C.O. (1991): The Economics of Professional Ethics: Should the Professions Be More Like Business? In: *Economic Journal* 101(1991): 737-750.
- Milgrom, Paul (1988): Employment Contracts, Influence Activities and Efficient Organization. In: *Journal of Political Economy* 89(1988): 841-864
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research.* Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Oevermann, Ulrich (1997): Die Architektonik einer revidierten Professionalisierungstheorie und die Professionalisierung rechtspflegerischen Handelns. Vorwort zu Andreas Wernet: *Professioneller Habitus im Recht.* Berlin: Edition Sigma, S. 9-19.
- Pinfield, Lawrence T. (1995): *The Operation of Internal Labor Markets: Staffing Practices and Vacancy Chains.* New York et al.: Plenum.

- Posner (1999): *The Theory and Practice of Citations Analysis, with Special Reference to Law and Economics*. Chicago: Law School, University of Chicago. John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 83 (2nd Series).
- Posner, Richard A. (1990): *The Problems of Jurisprudence*. Cambridge (Mass.), London: Harvard University Press.
- Rainey, Hal G.; Paula Steinbauer (1999): *Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations*. In: *Journal of Administration Research and Theory* 9(1999): 1-32.
- Röhl, Klaus F. (1998): *Vom Gerichtsmanagement zur Selbstverwaltung der Justiz*. In: *Deutsche Richterzeitung* 76(1998)6: 241-247.
- Rosen, Sherwin (1988): *Promotions, Elections and Other Contests*. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144(1988): 73-90.
- Sadowski, Dieter; Backes-Gellner, Uschi (1989): *Die Wirtschaftlichkeit sozialer Kontrolle in Universitäten – Genossenschaftstheoretische Analysen und empirische Befunde*. In: *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 8(1989): 205-216.
- Schmidt, Klaus; Stefan Luczak (1994): *Der Berufsrichter in der Arbeitsgerichtsbarkeit*. In: *Die Arbeitsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100jährigen Bestehen des Deutschen Arbeitsgerichtsverbandes*. Neuwied et al.: Luchterhand: 221-251.
- Schnellenbach, Helmut (1999): *Kriterien der Bewertung richterlicher Leistung*. In: *Recht im Amt* (1999): 161-167.
- Tirole, Jean (1994): *The Internal Organization of Government*. In: *Oxford Economic Papers* 46(1994): 1-29.
- Treble, John et al. (2001): *The Internal Economics of the Firm: Further Evidence from Personnel Data*. In: *Labour Economics* 8(2001): 531-552.
- Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do it*. 2. Aufl. New York: Basis Books.

Anhang 1: LAG-Daten: Quelle und Definition der Variablen

Variable	Quelle	Definition
Erledigte Fälle	1	Zahl der erledigten Fälle im Berichtsjahr (im Urteilsverfahren und Beschwerdeverfahren)
Zahl der Richter	3	Zahl der durchschnittlich im Berichtsjahr beschäftigten Richter, bereinigt um Zeiten mit nicht besetzten Stelle und Teilzeit
Zugangsrate ^{a)}	5	Jahressumme der Zugänge in Arbeitslosigkeit als Quote der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
neue Fälle pro Richter	1	Zahl der im Berichtsjahr eingegangenen Verfahren (Urteilsverfahren und Beschwerdeverfahren) pro beschäftigtem Richter
Erfahrung ^{b)}	4	Durchschnittliche Erfahrung als Richter am LAG im Berichtsjahr; unbereinigte Zahl der beschäftigten Richter als Nenner benutzt
Publikationen pro Richter	2	Zahl der in JURIS nachgewiesenen wissenschaftlichen Publikationen und Herausgeberschaften durch die Richter bis zum Berichtsjahr; unbereinigte Zahl der beschäftigten Richter als Nenner benutzt
unerl. Fälle pro Richter ^{c)}	1	Zahl der am Anfang des Berichtsjahres unerledigten Verfahren pro beschäftigtem Richter
Alter ^{d)}	4	Durchschnittliches Alter der Richter im Berichtsjahr; unbereinigte Zahl der beschäftigten Richter als Nenner benutzt
Dokortitel ^{e)}	4	Quote der Richter mit Dokortitel; unbereinigte Zahl der beschäftigten Richter als Nenner benutzt
rekrutierte Richter	4	Zahl der im Berichtsjahr rekrutierten Richter

Quelle der Daten:

- 1 Jahresstatistiken zur Tätigkeit der Landesarbeitsgerichte Bundesarbeitsblatt (verschiedene Jahrgänge).
- 2 JURIS-Datenbanken
- 3 Jahresübersichten über die Geschäftstätigkeit der Landesarbeitsgerichte des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung („Bayernstatistik“) (verschiedene Jahrgänge)
- 4 Deutscher Richterbund: Handbuch der Justiz (verschiedene Jahrgänge)
- 5 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (verschiedene Ausgaben und Jahrgänge)

Erläuterungen:

- a) Zugangsrate: Rate der Zugänge in Arbeitslosigkeit
- b) Erfahrung: durchschnittliche Erfahrung
- c) unerl.: unerledigte
- d) Alter: durchschnittliches Alter
- e) Dokortitel: Rate der Richter mit Dokortitel

Anhang 2: LAG-Daten 1980-1996: Deskriptive Statistiken und Korrelationen (N=153)

	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standard- Abweichung	1.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.
1. Erledigte Fälle	1237,23	141,00	2620,00	708,65	1,00									
3. Zahl der Richter	9,35	1,92	17,83	4,92	0,37	1,00								
4. neue Fälle pro Richter	132,57	53,09	283,60	29,86	0,07	0,26	1,00							
5. unerl. Fälle pro Richter	64,09	23,08	167,42	25,20	0,42	0,09	0,03	1,00						
6. rekrutierte Richter	0,53	0,00	4,00	0,78	-0,05	-0,08	0,09	0,02	1,00					
7. Erfahrung	8,49	1,00	21,00	2,79	-0,13	-0,12	-0,31	-0,04	0,44	1,00				
8. Alter	52,09	44,67	61,00	2,74	-0,07	0,27	-0,32	-0,13	-0,33	0,14	1,00			
9. Dokortitel	0,34	0,00	0,86	0,22	0,19	0,03	-0,33	0,11	0,05	0,00	0,15	1,00		
10. Publ. pro Richter	1,93	0,00	7,00	1,76	-0,17	0,13	0,07	-0,14	0,04	0,04	0,26	0,33	1,00	
11. Zugangsrate	0,19	0,11	0,28	0,04	-0,20	0,10	0,08	-0,14	0,03	0,03	0,25	0,32	0,95	1,00

Erläuterungen (zur genauen Definition der Variablen vgl. Anhang 1):

Zugangsrate: Rate der Zugänge in Arbeitslosigkeit

unerl.: unerledigte

Publ.: Publikationen

Erfahrung: durchschnittliche Erfahrung

Alter: durchschnittliches Alter

Dokortitel: Rate der Richter mit Dokortitel

Anhang 3: NLRB-Daten: Definition der Variablen

Variable	Definition
Erledigte Fälle	Zahl der verabschiedeten Entscheidungen und vermittelten Vergleiche
Tage	Zahl der zur Verabschiedung von Entscheidungen benötigten Verhandlungstage
Seiten	Seitenzahl der Verhandlungsmitschriften in den Verhandlungen, die zu einer verabschiedeten Entscheidung geführt haben
Komplexität	„Seiten“ pro verabschiedete Entscheidung
Erfahrung	Amtsjahre als <i>Administrative Law Judge</i> am <i>NLRB</i>
Alter	Alter des Richters
Vgl.neigung	Vergleiche pro erledigte Fälle im Vorjahr
Pensionierung	Dummy-Variable: 1= Richter wird im Berichtsjahr pensioniert
neuer Richter	Dummy-Variable: 1= Richters wurde im Vorjahr eingestellt
Interne Rekr.	Dummy-Variable: 1= Richter war vor der Tätigkeit als <i>Judge</i> bereits am <i>NLRB</i> beschäftigt
Veteran	Dummy-Variable: 1= Richter ist Veteran
Geschlecht	Dummy-Variable: 1= weiblich

Quelle der Daten: Interner Bericht des *Chief Administrative Law Judge* an das *Board* (NLRB Division of Judges: Report of Operations), 1995 bis 2000

Erläuterungen:

Rekr.: Rekrutierung

Vgl.: Vergleichs

Anhang 4: NLRB-Daten: Deskriptive Statistiken und Korrelationen (Querschnitt 1998, N=55)

Variable	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standard- Abweichung	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1. Erledigte Fälle	19,81	4,00	44,00	8,45	1,00											
2. Tage	27,54	4,00	80,00	16,55	0,09	1,00										
3. Seiten	5105,88	455,00	14913,00	3150,84	0,03	0,92	1,00									
4. Komplexität	618,18	151,67	3728,25	551,78	-0,30	0,61	0,72	1,00								
5. Erfahrung	15,52	1,00	32,00	8,46	-0,20	-0,25	-0,21	0,13	1,00							
6. Alter	59,13	43,00	79,00	7,81	-0,19	-0,01	0,06	0,30	0,69	1,00						
7. Vgl.neigung	0,56	0,12	0,92	0,21	0,21	-0,16	-0,11	0,20	0,17	0,19	1,00					
8. Pensionierung	0,02	0,00	1,00	0,14	-0,20	-0,18	-0,18	-0,09	0,13	0,02	0,14	1,00				
9. neuer Richter	0,13	0,00	1,00	0,34	0,02	-0,02	-0,03	-0,15	-0,68	-0,53	0,02	-0,06	1,00			
10. Interne Rekr.	0,69	0,00	1,00	0,47	-0,11	-0,19	-0,09	-0,12	0,01	0,05	0,12	0,09	0,14	1,00		
11. Veteran	0,23	0,00	1,00	0,43	0,14	0,01	0,05	0,04	0,32	0,50	0,19	-0,08	-0,22	0,07	1,00	
12. Geschlecht	0,10	0,00	1,00	0,30	-0,17	-0,13	-0,10	0,01	-0,06	-0,10	-0,19	-0,05	0,06	-0,07	-0,18	1,00

Erläuterung (zur genauen Definition der Variablen vgl. Anhang 3):

Rekr.: Rekrutierung

Vgl.: Vergleichs